

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2008 sulla legislazione
tra Stato, Regioni e Unione europea

Tomo II

XVI LEGISLATURA – 10 OTTOBRE 2008

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

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

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

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

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

Sommario

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

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

(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera, 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>	1
INTRODUZIONE	3
1. La competenza legislativa regionale nel 2007	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 materie	10
1.4. La fonte della potestà legislativa: la crescita della residualità	12
1.5. Una valutazione conclusiva	14
2. I regolamenti regionali nel 2007	22
2.1. Introduzione	22
2.2. Alcuni dati	24
2.3. Il "peso" dei regolamenti sul totale della produzione normativa	26
2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie	29
2.5. Conclusione	32
TABELLE	37
3. La qualità della legislazione: dal linguaggio degli atti normativi alla valutazione delle politiche	42
3.1. Considerazioni introduttive	42
3.2. La manutenzione normativa	44
3.3. La semplificazione normativa e il riordino	48
3.4. La valutazione delle leggi e delle politiche	54
3.5. Conclusione	60
TABELLE	65

4. Consigli, Giunte e funzione normativa	73
4. 1. Introduzione	73
4.2. Composizione dei Consigli	75
4.2.1. Gruppi consiliari	75
4.2.2. Commissioni consiliari	76
4.3. Giunta in Consiglio	77
4.4. Attività dei Consigli: molto controllo, poche norme	78
4.5. Funzione legislativa	79
4.5.1. Iniziativa legislativa	80
4.5.2. Leggi promulgate	80
4.5.3. Durata dell'iter di approvazione delle leggi	81
4.5.4. Rinvii di leggi ad atti di Giunta	82
4.6. Produzione regolamentare dei Consigli regionali	82
4.7. Funzione consultiva dei Consigli regionali	84
4.8. Attività amministrativa dei Consigli regionali	84
4.9. Attività di indirizzo e controllo dei Consigli regionali	85
4.9.1. Atti di indirizzo	86
4.9.2. Atti di sindacato ispettivo	87
4.10. Conclusioni	88
TABELLE	89
5. Procedimenti per l'approvazione e l'attuazione degli Statuti Regionali e per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia (ex art. 116.3 Cost.)	112
5.1. Lo stato di avanzamento dei procedimenti di formazione dei nuovi statuti ordinari	112
5.1.1. Il progetto di legge statutaria della Regione Lombardia	113
5.1.2. Il progetto di legge statutaria della Regione Campania	115
5.2. L'attuazione degli statuti regionali ordinari	116
5.2.1. La revisione dei regolamenti interni dei Consigli	117
5.2.2. Il Consiglio delle autonomie locali (CAL)	119
5.2.3. Il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL)	121
5.2.4. Gli organi di garanzia statutaria	123
5.2.5. Le altre leggi di attuazione statutaria	125

5.3. Procedimenti per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia regionale (ax art. 116.3 Cost.).	128
5.4. Lo stato di avanzamento dei procedimenti di revisione degli statuti regionali di autonomia speciale	130
5.4.1. Gli aspetti procedurali. L'iniziativa della Regione Valle d'Aosta e le iniziative parlamentari collegate	130
5.4.2. Gli aspetti sostanziali. L'iniziativa della Regione Friuli Venezia Giulia	133
5.4.3. Le leggi statutarie delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Bolzano e Trento	136
5.4.4. I regolamenti interni delle Assemblee legislative nelle Regioni a statuto speciale	144
TABELLE	146
6. Tendenze nella sanità regionale	174
6.1. Introduzione	174
6.2. Governo della spesa	175
6.3. Tutela della salute	180
6.4. Laboratori del federalismo	184
7. Tendenze e politiche socio-assistenziali delle Regioni nel 2007	190
7.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica	190
7.2. La produzione legislativa	191
7.2.1. Analisi per materia	192
7.2.2. Verso il completamento delle leggi regionali di riordino del sistema dei servizi socio-assistenziali	197
7.3. I progetti di legge	204
7.4. Leggi finanziarie regionali per il 2008	207
7.5. La produzione di regolamenti e degli atti amministrativi	208
7.6. Piani sociali regionali 2007	211
7.7. Conclusioni	213
TABELLE	218
8. Le leggi finanziarie regionali per il 2008	234
8.1. Introduzione	234
8.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie.	235

8.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria 2008	238
8.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2008	241
8.5. Contenuti delle leggi finanziarie	247
8.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica	253
8.6.1. Oggetto delle domande del questionario	253
8.6.2. Interventi previsti nelle leggi finanziarie 2008	254
8.6.3. Livello di informazione del Consiglio sugli effetti delle misure di contenimento	257
8.6.4. Il Patto di stabilità nelle regioni e province ad autonomia differenziata	259
8.7. Interventi in materia di finanza locale	262
8.8. La politica fiscale	265
8.9. Sintesi dei risultati	274
9. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione Europea	278
9.1. La partecipazione diretta al processo normativo comunitario e dell'Unione europea	278
9.2. La partecipazione indiretta	280
9.2.1. Le leggi regionali di procedura per la partecipazione	284
9.2.2. I regolamenti interni dei Consigli	286
9.2.3. I casi di effettiva partecipazione	288
9.3. Regioni ed attuazione del diritto comunitario	289
9.3.1. Le leggi regionali di procedura per l'attuazione del diritto comunitario	289
9.3.2. I regolamenti interni	296
9.3.3. I casi di effettiva attuazione: leggi regionali comunitarie ed altri provvedimenti attuativi	296
APPENDICE Il numero e la tipologia delle leggi e dei regolamenti delle regioni e delle province autonome	301

PARTE III LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2007 a cura dell'“Osservatorio sulle fonti” – Università degli studi di Firenze	323
1. Premessa	325
2. Il riparto di competenze normative. La potestà legislativa esclusiva dello Stato	326
2.1. (segue): La potestà legislativa concorrente delle Regioni	331
2.2. (segue): La potestà legislativa residuale delle Regioni	336
3. Il potere regolamentare	338
4. “Leale collaborazione”, “sussidiarietà” e “prevalenza”	339
5. Considerazioni conclusive	341
PARTE IV DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati	343
PREMESSA	345
1. Linee di tendenza della produzione normativa	346
2. L'attività legislativa parlamentare	349
2.1. La produzione legislativa	349
2.2. La tipologia delle leggi	349
2.3. L'iniziativa legislativa	350
2.4. Le sedi dell'esame parlamentare	354
2.5. La classificazione delle leggi	356
2.6. Le leggi approvate in Commissione	363
2.7. La dimensione delle leggi	363
3. Le deleghe legislative	368
3.1. Le tendenze generali	368
3.2. Le leggi delega della XV legislatura	370
3.3. Deleghe che prevedono un doppio parere delle Camere	372
4. I decreti-legge	374
4.1. Le tendenze generali	374
4.1.1. I dati quantitativi	374

4.1.2. L'esito dei decreti-legge	374
4.1.3. Casi di particolare interesse	379
4.2. La questione di fiducia nel procedimento di conversione.	380
5. L'adempimento degli obblighi comunitari	382
5.1. Le leggi comunitarie	382
5.2. La legge 20 giugno 2007, n. 77	383
5.3. Le disposizioni per l'adempimento degli obblighi comunitari nella legge finanziaria per il 2007	384
5.4. L'attuazione di obblighi comunitari attraverso la decretazione d'urgenza	386
6. La semplificazione legislativa	388
6.1. La delegificazione	388
6.2. I codici e i testi unici	391
6.3. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi	392
PARTE V L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA Aggiornamento all'anno 2007 a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera	395
PREMESSA Finalità e metodo di formazione	397
Nota di sintesi	399
FRANCIA	409
1. Dati quantitativi	409
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	409
3. Principali settori di intervento legislativo	415
TABELLE	421
GERMANIA	425
1. Dati quantitativi	425
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	426
3. Principali settori di intervento legislativo	429
4. La Commissione bicamerale per la modernizzazione dei rapporti finanziari tra Federazione e Länder	441
5. Accordi interstatali fra Länder	443

TABELLE	445
REGNO UNITO	451
1. Dati quantitativi	451
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	451
3. Principali ambiti di intervento legislativo	452
3.1. La legislazione istituzionale	452
3.2. La legislazione settoriale	462
3.3. La manutenzione normativa	468
4. La riforma costituzionale	472
5. La produzione legislativa dei Parlamenti e delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord	475
TABELLE	477
SPAGNA	481
1. Dati quantitativi	481
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	482
3. Principali settori di intervento legislativo	489
4. L'attività legislativa regionale	493
TABELLE	496

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

Come risulta dai capitoli in cui si articola questa parte del *Rapporto*, nei sette anni trascorsi dalla riforma del titolo V, i tratti fondamentali del nuovo regionalismo italiano si sono sempre più precisati.

Con questo non voglio dire che oggi disponiamo di un quadro dai contorni assolutamente netti. Il nuovo assetto, infatti, presenta caratteri di notevole complessità. In esso, inoltre, non mancano elementi in reciproca tensione.

Intendo dire una cosa diversa: che, in relazione ad alcuni aspetti centrali, le linee evolutive che si sono venute consolidando in questi anni lasciano intravedere delle entità dotate di una fisionomia istituzionale meno indeterminata di quella che emergeva all'indomani della riforma.

Il fenomeno si coglie sia sul versante delle funzioni, sia su quello dell'organizzazione.

Con riferimento alle funzioni, il tratto che emerge con maggiore evidenza è rappresentato dal ruolo legislativo delle Regioni. Un ruolo centrale, che consente con sicurezza di escludere che, nel nostro sistema, si stia affermando un assetto simile al *Vollzugsföderalismus* (al federalismo d'esecuzione), che, al di là di differenze non marginali, connota ed accomuna le esperienze federali mitteleuropee.

Le nostre Regioni, infatti, non solo sono lungi dal detenere – a differenza dei *Länder* tedeschi e dei Cantoni svizzeri – il monopolio dell'amministrazione, ma stanno notevolmente ampliando la loro presenza normativa nell'ordinamento.

Il rilievo vale, anzitutto, per la normativa *istituzionale*, o, in altri termini, per la normativa che regola il modo d'essere degli enti-Regione.

In proposito vanno in primo luogo richiamati gli statuti, di cui ormai undici Regioni ordinarie si sono dotate. Essi, essendo stati adottati nell'esercizio di una competenza notevolmente più ampia di quella riconosciuta dal vecchio articolo 123 della Costituzione e non avendo dovuto – a differenza dei precedenti – essere concordati con lo Stato,

evidenziano una disponibilità della propria organizzazione interna, da parte delle Regioni, assolutamente priva di precedenti nella nostra tradizione. Analoghe considerazioni possono valere per la disciplina elettorale, che la legge costituzionale n. 1/1999, salvo che per i principi fondamentali, ha sottratto al legislatore centrale, per trasferirla ai legislatori regionali. Sette tra essi, infatti, hanno adottato 14 leggi in materia, che si differenziano le une dalle altre per aspetti non secondari, aggiungendo, alle differenze dovute alle distinte discipline statutarie, differenze relative alle tecniche di preposizione alla carica dei titolari degli organi appartenenti al circuito della rappresentanza politica. Al medesimo filone, infine, possono ricondursi le 16 leggi “statutarie” adottate dalle Regioni speciali e dalle Province autonome, nell’esercizio della nuova competenza loro riconosciuta dalla legge costituzionale che, nel 2001, le ha assoggettate ad una disciplina analoga a quella dettata, per le Regioni ordinarie, dalla legge costituzionale n. 1/1999.

Ma la crescente presenza della legislazione regionale nell’ordinamento si percepisce anche sul versante del diritto *materiale*.

Al riguardo, la prima constatazione da fare attiene allo spostamento, in importanti settori, dell’asse della normazione dallo Stato alle Regioni, per effetto del rovesciamento dell’enumerazione decretato dall’articolo 117, quarto comma, della Costituzione. L’occupazione, da parte dei legislatori regionali, dei nuovi spazi loro attribuiti ed il crescente esercizio della competenza residuale fanno sì che oggi, in non pochi ambiti, la legislazione non sia *anche* regionale, ma *solo* regionale. Ciò vale – ad esempio – per buona parte della legislazione sui servizi sociali e per quella sullo sviluppo rurale.

La seconda constatazione attiene alla *qualità* di tale normativa.

Non ci si riferisce soltanto alla qualità “tecnica”, alla cui elevazione, peraltro, concorrono le politiche di semplificazione, riordino e “disboscamento” normativo che vedono impegnate le Regioni da almeno un decennio; ed alla quale – può aggiungersi – non di rado contribuisce un *drafting* accurato (onde – ad esempio – leggi finanziarie immuni dalle patologie più macroscopiche che affliggono gli omologhi atti dello Stato).

Ci si riferisce anche alla *portata regolativa*. La legislazione regionale, infatti, non è più solo legislazione di minuto dettaglio, condannata ad inserirsi negli interstizi lasciati vuoti dalla disciplina nazionale. È, sempre più spesso, disciplina organica, anche intersettoriale, non di rado dotata di una carica fortemente innovativa.

Del resto, l'accresciuto rilievo regolativo della legislazione delle Regioni è confermato – come si sottolinea nel *Rapporto* – dall'aumento dei giudizi costituzionali incidentali ad essa relativi. Da tale circostanza si inferisce con quanta frequenza la regola da applicare nei rapporti che s'intrecciano nella vita di relazione sia oggi una regola di estrazione regionale.

Passando al campo dell'organizzazione, il tema centrale è costituito dalla forma di governo. È, infatti, largamente noto che l'assetto – pur derogabile – delineato dalla legge costituzionale n. 1/1999 è stato fondamentalmente confermato dagli statuti sinora adottati. Il che – al di là delle apparenze – ha decretato la fine del rapporto fiduciario. È, infatti, vero che la Costituzione novellata non collega all'elezione diretta del Presidente della Giunta la scomparsa della sfiducia. La quale può essere votata anche in questo caso. Si tratta, però, di una sfiducia *distruittiva*, che – per effetto del principio del *simul-simul* – travolge, oltre alla Giunta che la subisce, il Consiglio che la approva. Una sfiducia la quale, per assumere una consistenza non meramente virtuale, richiederebbe, nel Consiglio, un'improbabile propensione al suicidio istituzionale.

Ebbene, quello che va segnalato è che la conseguente perdita di centralità di tale organo ha trovato, nella disciplina statutaria e nella prassi, delle compensazioni di estremo interesse. Ci si riferisce – ad esempio – al larghissimo ricorso ad atti di indirizzo e controllo sull'esecutivo (con punte estremamente significative in alcune realtà). Ci si riferisce, inoltre, agli strumenti di valutazione delle politiche, il cui campionario si arricchisce di sempre nuove figure, grazie anche al coordinamento dei Consigli nel quadro del progetto CAPIRe. Ci si riferisce, infine, alle percentuali relative al tasso di successo delle iniziative legislative, ripartite per proponenti. Nelle Regioni, infatti, la percentuale di successo delle iniziative dell'Esecutivo è largamente inferiore a quella che si registra nello Stato, mentre di gran lunga superiore è quella delle iniziative consiliari (anche

dell'opposizione). Il che – può notarsi di passaggio – sta a dimostrare che sul *peso* politico-istituzionale delle Assemblee rappresentative, l'incidenza della variabile costituita dalla forma di governo non sia esclusiva, ad essa affiancandosi quella di altre variabili, come la legislazione elettorale, la natura delle coalizioni, i caratteri delle *leadership*.

Prima di chiudere questi pochi cenni introduttivi – e rinviando per gli approfondimenti e gli sviluppi alle pagine che seguono – è il caso di notare che il consolidamento del nuovo regionalismo italiano introduce, nella nostra esperienza, una dimensione sperimentale che ad essa era precedentemente estranea. Come nei sistemi federali, infatti, anche in Italia, gli ordinamenti regionali iniziano ad assumere i caratteri di altrettanti laboratori, nei quali si sperimentano soluzioni e formule esportabili altrove. Il fenomeno, ad esempio, si manifesta con assoluta evidenza nel campo della sanità, in cui da anni – come il rapporto evidenzia – sono all'opera processi di *social learning*, che accrescono, nella platea delle Regioni, le capacità di governo di un sistema tanto complesso.

Ma il valore della sperimentazione a livello regionale – ed anche a questo riguardo le esperienze federali insegnano – non si esaurisce nei rapporti tra le Regioni stesse. Tale sperimentazione, infatti, costituisce una risorsa anche per lo Stato. Che, proprio da quanto si sviluppa nei laboratori regionali, può trarre ispirazione, nel momento in cui mette allo studio interventi di riforma.

Antonio D'Atena

1. La competenza legislativa regionale nel 2007^{*1}

1.1. Il numero e la dimensione delle leggi regionali

Le Regioni ordinarie e quelle a statuto speciale hanno emanato nell'anno 2007 - v. la tabella n. 1 dell'Appendice - complessivamente 656 leggi, 506 delle Regioni ordinarie.

Vi è, dunque, un incremento rispetto alle 632 leggi del 2006 e alle 595 del 2005. L'incremento, peraltro, è determinato sia dalle regioni ordinarie, che nel 2006 avevano prodotto 492 leggi e, nel 2005, 441, sia dalle regioni speciali, che nel 2007 hanno prodotto 150 leggi a fronte delle 140 del 2006, mentre 154 erano state le leggi prodotte nel 2005.

La crescita della produzione legislativa delle Regioni in termini di dimensioni complessive è evidenziata anche dal confronto tra i dati relativi al numero degli articoli, dei commi e dei caratteri. Infatti il numero degli articoli – considerando l'insieme delle regioni ordinarie e speciali – passa dai 6.933 del 2006 ai 9.493² del 2007. Il numero dei commi, dai 21.391 del 2006 passa ai 25.597³ del 2007. Quanto ai caratteri, anche in tal caso si registra un aumento: da 8.288.618 del 2006 si passa infatti a 8.635.152⁴ del 2007.

Nel precedente *Rapporto* si era segnalato – per le regioni ordinarie - che l'incremento avvenuto nel 2006 rispetto al 2005 era probabilmente dovuto al funzionamento a regime delle regioni nel 2006 dopo il rallentamento di attività a seguito delle elezioni per il rinnovo delle Assemblies regionali, avvenute nella primavera del 2005.

* a cura di Carlo Desideri.

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

² Al fine di un confronto con il 2006, per il quale non sono pervenuti i dati delle regioni Campania e Puglia, è stato necessario sottrarre al dato complessivo del 2007, di 10.243 articoli, i 750 articoli delle leggi della Campania e della Puglia.

³ Anche in tal caso, per i motivi spiegati alla nota precedente, al totale dei commi del 2007, 28.139, è stato necessario sottrarre i 2.542 commi delle leggi delle regioni Campania e Puglia.

⁴ Al fine di rendere comparabili i dati, al totale del 2007 di 10.068.996 caratteri è stato necessario sottrarre 1.433.844 caratteri delle leggi delle regioni Campania e Puglia che non avevano inviato i dati negli anni precedenti.

I dati rilevati per il 2007 segnalano, però, come si è visto, il permanere di un incremento - sia pure abbastanza contenuto - del numero delle leggi e delle loro dimensioni, anche se per ora è presto per dire se si sia in presenza di un vero e proprio mutamento rispetto alla tendenza ormai pluriennale al decremento e, quindi, ad una certa stabilizzazione del numero delle leggi regionali prodotte annualmente⁵.

Come già detto nei precedenti *Rapporti*, si può ritenere che tra i fattori che - almeno a partire dalla metà degli anni novanta dello scorso secolo - hanno portato al costante decremento della produzione legislativa regionale vi sia stata, da un lato, la maggiore attenzione delle Regioni - in particolare dopo le riforme del "federalismo amministrativo" e quelle costituzionali - per i processi di riordino e razionalizzazione della legislazione, dall'altro il fatto che le Regioni mostrano di legiferare molto poco in alcune delle materie di nuova attribuzione.

Anche per il 2007, come già si sottolineava nel precedente *Rapporto*, va segnalato però che i dati disponibili - in particolare quelli sulle dimensioni delle leggi messi a confronto con quelli sul numero delle leggi - suggeriscono situazioni e stili legislativi molto diversi nelle varie Regioni. Ad esempio - v. la tabella n. 1 dell'Appendice - la Toscana è in testa a tutte le Regioni - ordinarie e speciali - per numero di leggi prodotte, 51, ma le sue leggi, con 614.738 caratteri, "pesano" molto meno delle 14 leggi della Campania che sviluppano 947.251 caratteri, i quali sono molti di più anche dei 347.368 caratteri delle leggi della Calabria, che però ha prodotto - rispetto alla Campania - 30 leggi, più del doppio. Il Friuli Venezia Giulia ha 32 leggi, molte meno delle leggi di altre regioni, ma con i suoi 1.517.314 caratteri è in testa a tutte le Regioni per dimensioni della produzione legislativa.

⁵ V., oltre ai precedenti *Rapporti*, 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. Va tenuto conto che il numero di 506 leggi delle regioni ordinarie nel 2007, superiore al numero di leggi prodotte nel 2005 e nel 2006, è comunque inferiore al numero di leggi prodotte nell'anno 2004 e nei precedenti.

1.2. La tipologia delle leggi

La tabella n. 6 dell'Appendice, relativa sia alle Regioni ordinarie che a quelle a statuto speciale, mostra una netta prevalenza delle leggi "settoriali", 243, seguite da 157 leggi di "manutenzione", 130 leggi di bilancio, 48 leggi "istituzionali", 48 leggi "provvedimento", 26 "intersectoriali", 4 di "abrogazione".

Assumendo, come già fatto nei precedenti *Rapporti*, che attraverso le leggi settoriali le regioni in genere disciplinano in maniera completa un settore di attività o comunque una sua parte rilevante, si deve constatare che anche nel 2007 ha un peso significativo la legislazione regionale mirata al riordino o alla disciplina nuova di materie, settori o subsettori rilevanti. Di un certo rilievo è anche il numero delle leggi di tipo "intersectoriale", che anzi aumentano di numero rispetto al 2006, passando da 15 a 25 nel 2007⁶, 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.

Confrontando i dati del 2007 con quelli del 2006 (escludendo quindi nel conteggio del 2007 le regioni Campania e Puglia che non avevano inviato i dati nel 2006), il rapporto tra leggi di settore e leggi di manutenzione nei due anni – rispettivamente 218/144 e 195/158 – non subisce cambiamenti notevoli, anche se ora il vantaggio del primo tipo di leggi rispetto al secondo appare più ampio.

Anche il dato degli altri tipi di leggi non presenta variazioni significative. In particolare il numero delle leggi provvedimento quasi non cambia, essendo 48 nel 2007⁷ e 47 nel 2006.

Nel complesso i dati sulla tipologia delle leggi sembrano dunque confermare – pur con alcune oscillazioni – una distribuzione delle leggi tra

⁶ Al fine di rendere comparabili i dati, al dato complessivo di 26 leggi intersectoriali del 2007 è stato necessario sottrarre le leggi delle regioni Campania e Puglia (in realtà 1 legge della Puglia, non avendo la Campania prodotto nel 2007 tale tipo di leggi).

⁷ Non ci sono leggi provvedimento della Campania e della Puglia nel 2007.

i vari tipi sostanzialmente analoga a quella degli anni precedenti⁸, fatto questo che sembra indicare il consolidarsi di una sorta di funzionamento fisiologico del sistema regionale.

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

L'analisi dei dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori (v. tabella 7 dell'Appendice) evidenzia che, su 656 leggi, i gruppi preponderanti sono quello del macrosettore "finanza regionale", con 144 leggi, e quello del macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", con 141 leggi, seguiti dal macrosettore dello "sviluppo economico e attività produttive", con 119 leggi, dal macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", con 118 leggi, dal macrosettore "ordinamento istituzionale", con 107 leggi, e, infine, dalle 27 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 2006⁹, si può constatare che la distribuzione delle leggi tra i vari macrosettori non ha subito sostanziali variazioni. Escludendo – al fine del confronto - dal totale del 2007 i dati delle regioni Campania e Puglia in quanto non pervenuti nel 2006, emerge che il numero di leggi prodotte in alcuni macrosettori nei due anni è praticamente lo stesso: rispettivamente 106 nel 2007 e 107 nel 2006 per lo "sviluppo economico e attività produttive", 129 nel 2007 e 128 nel 2006 per la "finanza regionale". In altri macrosettori – di nuovo senza contare nel 2007 le due regioni sopracitate - c'è invece un aumento, ma molto contenuto: si passa da 94 leggi a 102 leggi per il macrosettore dell'"ordinamento istituzionale"; da 94 a 103 per il "territorio ambiente e infrastrutture", da 127 a 134 per il macrosettore "servizi alla persona e alla comunità". L'unico aumento che appare relativamente significativo riguarda il numero delle leggi classificate come "multisettores", che passa

⁸ 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.

⁹ Cfr. Rapporto 2007, tabella 7, p. 277.

da 17 nel 2006 a 27 nel 2007, riavvicinandosi dunque al dato di 30 leggi registrato nell'anno 2005.

Si può ripetere, perciò, quanto si è già detto per la tipologia delle leggi: sembra operante - anche per la distribuzione della produzione legislativa tra i vari macrosettori - una sorta di funzionamento fisiologico del sistema regionale nel suo complesso.

Inoltre, come era già emerso nei precedenti *Rapporti* e da altre analisi sull'andamento delle leggi regionali¹⁰, la Regione si configura fondamentalmente come un soggetto istituzionale con un ruolo significativo nel campo dei servizi e (solo parzialmente, però, come si vedrà tra poco) nel campo dello sviluppo economico, mentre va segnalato un pur lieve incremento – come nell'anno 2006 - del macrosetto del “territorio, ambiente e infrastrutture”.

Anche l'analisi dei dati con riferimento alle materie all'interno dei diversi macrosettori (v. sempre la tabella 7 dell'Appendice) evidenzia che non vi sono novità significative rispetto agli anni precedenti nello svolgimento dell'attività legislativa regionale.

Nel caso del macrosetto “ordinamento istituzionale”, la legislazione si concentra essenzialmente nelle materie degli “organi della Regione”, con 37 leggi, del “personale e amministrazione”, con 22 leggi, e degli “enti locali, decentramento”, con 18 leggi. Sempre poco numerose – 7 (erano 4 nel 2006) - restano le leggi relative alla materia “rapporti internazionali e con l'Unione Europea”.

Per il macrosetto “sviluppo economico e attività produttive” viene confermato quanto già emerso nei *Rapporti* precedenti in ordine alla netta prevalenza del numero di leggi regionali nel campo che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale: le materie della “agricoltura e foreste” e della “caccia, pesca e itticultura”, infatti, totalizzano da sole 47 leggi (senza contare peraltro le leggi sull'agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia “turismo”). Seguono poi – anche in tal caso con una distribuzione tra le materie praticamente simile a quella evidenziata

¹⁰ 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.

nel precedente *Rapporto 2007* - le materie del “commercio, fiere e mercati” con 19 leggi e del turismo con 16 leggi. Sempre molto ridotto appare, invece, il numero di leggi negli altri campi: 2 leggi per l’“artigianato”, 5 per le “professioni”, 5 per l’“industria”, 7 per il “sostegno all’innovazione per i settori produttivi”, 5 per la “ricerca, trasporto e produzione di energia”, 3 per le “miniere e risorse geotermiche”.

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, come già accadeva nel 2006, il maggior numero di leggi prodotte – 41 – riguarda la materia della “protezione della natura e dell’ambiente”, seguita – con 36 leggi – dalla materia del “territorio e urbanistica” e - con 13 leggi - dai “trasporti”.

Passando al macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare che prevale la materia “tutela della salute”, che raccoglie 41 leggi, seguita dalla materia “servizi sociali”, con 30 leggi, e da “beni e attività culturali”, con 18. Non muta la distribuzione tra le materie, dunque, rispetto a quanto rilevato nel *Rapporto 2007*. Da segnalare, però, il raddoppio delle leggi classificate nella voce “altro”, che passa da 7 a 15 leggi.

Infine, non appaiono mutamenti significativi nella distribuzione delle leggi tra le materie del macrosettore “finanza regionale”.

1.4. La fonte della potestà legislativa: la crescita della residualità

Considerando la tabella n. 5 sulla fonte giuridica della potestà legislativa, che - per l’insieme delle Regioni, ordinarie e a statuto speciale – classifica le leggi prodotte secondo il tipo di potestà: “concorrente”, “residuale” e “mista”, si può constatare che la potestà “residuale” risulta, con 322 leggi, quella più esercitata nel 2007, con un distacco peraltro rilevante rispetto a quella “concorrente”, che raccoglie 259 leggi.

Questo dato costituisce una conferma significativa della tendenza che si era già andata delineando negli anni precedenti e rappresenta una novità rispetto a quanto rilevato nel *Rapporto 2007*, nel quale si era

segnalato che il totale delle leggi ricadenti nella potestà residuale era praticamente equivalente a quello delle leggi di potestà concorrente¹¹.

Il rapporto tra le due potestà, nettamente più favorevole per quella di tipo residuale, risulta ancora più evidente facendo riferimento alle sole regioni ordinarie: la potestà “residuale” raccoglie infatti ben 270 leggi contro le 139 della “concorrente”.

Inoltre, sempre con riferimento alle regioni ordinarie, la crescita della potestà “residuale” rispetto al 2006 risulta confermata anche escludendo dal conteggio del 2007 i dati delle regioni Basilicata, Campania e Puglia non disponibili nel 2006: le leggi di potestà residuale passano, infatti, da 183 nel 2006 a 223 nel 2007, mentre le leggi di potestà concorrente diminuiscono notevolmente da 195 nel 2006 a 101 nel 2007.

Si potrebbe supporre che sulla rilevazione dei dati possano aver pesato fattori di tipo soggettivo - una maggiore consapevolezza rispetto al passato della importanza della potestà residuale e dunque un certo favore nei suoi confronti - che si sono riflessi nella classificazione delle leggi.

Pur essendo dunque opportuna una certa cautela, che rinvia alla necessità di ulteriori eventuali conferme nei prossimi anni, va preso atto comunque che il mutamento di peso tra le due categorie di leggi è talmente rilevante ed evidente che difficilmente si potrà negare che la crescita della potestà residuale rappresenti un fenomeno reale ed importante.

Il progressivo consolidamento della potestà residuale appare un risultato significativo delle riforme costituzionali ed al suo ulteriore sviluppo può aver contribuito la progressiva ed attenta messa a punto dei contenuti delle materie da parte della Corte costituzionale.

Quanto appena visto per il 2007 conferma, dunque, ampiamente quanto era stato già rilevato nei precedenti Rapporti in ordine alla presenza di una forte ed ormai consolidata presenza della legislazione

¹¹ V. il *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 già ampiamente le 201 di potestà concorrente.

residuale. Da un lato appaiono, perciò, ulteriormente smentite la sottovalutazione e i dubbi che da più parti sembrano ancora permanere su di essa, dall'altro andrà sempre più considerato il rilievo e le conseguenze del fenomeno sotto vari profili, in ordine alla natura stessa dell'ente regione ed ai suoi rapporti con lo Stato.

Come già si ricordava nel *Rapporto 2007* - che faceva anche riferimento a dati relativi alle sole Regioni ordinarie per gli anni 2001-2005, contenuti nel già citato *Terzo Rapporto Annuale sullo stato del regionalismo in Italia* - va tenuto conto comunque che il rapporto tra la potestà "residuale" e quella "concorrente" varia in maniera significativa secondo i macrosettori considerati.

Partendo dai dati contenuti nella tabella 7 e considerando il carattere concorrente o residuale delle materie inserite nei macrosettori, risulta confermata nell'anno 2007 la prevalenza della potestà "residuale" nel macrosettore "ordinamento istituzionale" (77 leggi su 107) e in quello "sviluppo economico e attività produttive" (99 leggi su 119), mentre il rapporto è ribaltato a favore della "concorrente" negli altri macrosettori (90 leggi di potestà "concorrente" su 118 per "territorio, ambiente e infrastrutture"; 95 su 141 per i "servizi alla persona e alla comunità").

1.5. Una valutazione conclusiva

Rispetto alle considerazioni e valutazioni svolte nei *Rapporti 2006 e 2007*, i dati del presente *Rapporto* consentono di confermare alcune tendenze, ma presentano alcune novità il cui rilievo sostanziale andrà comunque verificato nei prossimi anni.

In particolare, vi sono segnali pur deboli – in termini di leggi prodotte e, stavolta, anche in termini di dimensioni complessive della produzione legislativa regionale – di una possibile inversione di tendenza rispetto al decremento e, quindi, alla stabilizzazione del numero di leggi annualmente prodotte dalle Regioni.

Più evidente e significativa – pur con le cautele accennate - appare invece la novità in ordine al "sorpasso" del numero di leggi di potestà

residuale rispetto a quello delle leggi di potestà concorrente, dovuto alla crescita del primo tipo di leggi ma anche alla forte diminuzione delle seconde.

Per altri aspetti non emergono novità. In particolare, non presentano oscillazioni significative la distribuzione delle leggi tra le varie tipologie normative (settoriali, di manutenzione, ecc.), né quella tra i vari macrosettori e tra le materie al loro interno, quasi fosse ormai all'opera in tutti e tre i casi – come già detto nel *Rapporto 2007* – una sorta di principio regolatore del funzionamento fisiologico del sistema regionale: un fenomeno che sembra segnalare un certo assestamento del modello regionale su determinate caratteristiche organizzative e funzionali.

Anche per il 2007 va, inoltre, rilevata l'evidente prevalenza delle leggi "settoriali", vale a dire di 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. Un fatto questo che può, dunque, essere interpretato come indice di vitalità dell'ente regionale in generale.

Varie leggi del 2007 innovano o riordinano la disciplina di una intera materia o settore.

Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive", riguardano, ad esempio, intere materie o quasi: la legge n. 9 del Friuli Venezia Giulia sulle risorse forestali; la legge n. 11 della Provincia di Trento sul governo del territorio montano e forestale; la legge n. 10 del Lazio sull'artigianato; le leggi n. 13 del Lazio e n. 15 della Lombardia sull'organizzazione del turismo; la legge n. 22 della Liguria sull'energia; la legge n. 1 della Liguria sul commercio.

Nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture": la legge n. 3 della Campania sui lavori pubblici; la legge n. 5 del Friuli Venezia Giulia sull'urbanistica e il paesaggio; la legge n. 28 della Valle d'Aosta sull'edilizia residenziale pubblica; la legge n. 16 della Lombardia sui parchi; le leggi n. 25 della Liguria e n. 23 del Friuli Venezia Giulia sul trasporto locale.

Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”: le leggi n. 4 della Basilicata e n. 13 della Provincia di Trento rispettivamente sui servizi sociali e sulle politiche sociali; le leggi n. 16 del Lazio e n. 30 della Liguria sulla tutela del lavoro; le leggi n. 19 della Lombardia e n. 15 dell’Emilia-Romagna sull’istruzione e formazione; la legge n. 18 del Piemonte sul sistema sanitario; le leggi n. 2 della Liguria, n. 9 del Veneto e n. 7 della Sardegna sulla ricerca; la legge n. 6 della Campania sullo spettacolo; la legge n. 15 della Provincia di Trento sulle attività culturali.

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

Partendo anche in questo caso dal macrosettore sviluppo economico e attività produttive, si tratta, ad esempio, delle leggi che le Regioni hanno dedicato: al programma regionale di sviluppo¹², all’impresa agricola¹³, agli organismi geneticamente modificati (OGM)¹⁴, alla promozione della competitività¹⁵, all’ordinamento delle attività economiche di servizio ed all’ordinamento delle attività ed imprese industriali¹⁶, ai distretti produttivi¹⁷, all’agriturismo e turismo rurale¹⁸, al commercio equo e solidale¹⁹, alla grande distribuzione commerciale²⁰, alle aree e ai consorzi industriali²¹, alla raccolta dei funghi e dei tartufi²², agli allevamenti²³, ad alcuni tipi di professioni nel campo del turismo, dell’artigianato e dei servizi²⁴, a forme

¹² L. n. 5 del Veneto. La legge approva il testo del programma allegato.

¹³ L. n. 45 della Toscana. La legge definisce l’imprenditore o imprenditrice agricolo professionale. Contiene disposizioni sulla competitività aziendale e semplifica la normativa.

¹⁴ L. n. 18 della Provincia di Trento.

¹⁵ L. n. 1 della Lombardia.

¹⁶ Rispettivamente le leggi n.11 e n.8 della Provincia di Bolzano.

¹⁷ L. n. 23 della Puglia.

¹⁸ L. n. 37 della Liguria, n.10 della Lombardia.

¹⁹ L. n. 32 della Liguria, n.3 dell’Umbria.

²⁰ L. n. 6 dell’Emilia Romagna.

²¹ L. n. 10 della Campania sulle aree, n.2 della Puglia sui consorzi di sviluppo industriali.

²² L. n. 18 della Liguria sulla raccolta dei tartufi.

²³ L. n. 7 della Campania.

²⁴ L. n. 3 del Lazio sulla professione di accompagnatore di media montagna, l. n. 17 delle Marche sulla professione di acconciatore ed estetista, l. n. 14 del Veneto sull’accademia internazionale dei professionisti della salute, l. n. 10 del Friuli Venezia Giulia sulla valorizzazione delle professioni sanitarie, l. n. 22 della Provincia di Trento sull’assistenza odontoiatrica, l. n. 4 della Provincia di Trento sulle professioni intellettuali.

particolari di turismo e agli itinerari culturali²⁵, alla disciplina dell'apprendistato²⁶, alla comunicazione²⁷.

Nel macrosettore del territorio le leggi settoriali riguardano aspetti specifici, spesso importanti; a titolo esemplificativo si indicano le leggi relative : al settore abitativo²⁸, ai trasporti²⁹, all'utilizzo del demanio³⁰, alla difesa del suolo e ai piani di bacino³¹, alle risorse idriche³², alla tutela della costa³³, alla vigilanza ambientale³⁴, all'inquinamento, atmosferico, acustico, luminoso³⁵, alla VIA³⁶, al risparmio energetico³⁷, all'istituzione di parchi naturali³⁸, alla tutela di patrimoni e paesaggi particolari³⁹, alla gestione dei rifiuti⁴⁰, agli usi civici⁴¹.

Infine, nel macrosettore dei servizi alla persone e alla comunità vanno considerate ad esempio le leggi relative: a cure particolari⁴², ai donatori di cellule staminali⁴³, a soggetti che hanno ricevuto trapianti di organi⁴⁴, alla cremazione e ai cimiteri⁴⁵, all'assistenza familiare⁴⁶, all'assistenza alle

²⁵ L. n. 13 della Liguria sugli itinerari del gusto e dei profumi.

²⁶ L. n. 18 dell'Umbria.

²⁷ L. n. 32 del Veneto sulla disciplina dei phone center.

²⁸ L. n. 38 della Liguria, l. n. 14 della Lombardia sulla innovazione nella edilizia residenziale pubblica, l. n.13 del Piemonte sul rendimento energetico nell'edilizia.

²⁹ L. n. 29 della Lombardia sul trasporto aereo.

³⁰ L. n. 21 della Liguria , l.n.10 della Sicilia sui beni demaniali marittimi.

³¹ L. n. 11 del Molise, l.n.12 della Sardegna sugli sbarramenti e i bacini.

³² L. n. 37 dell'Abruzzo.

³³ L. n. 15 del Veneto.

³⁴ L. n. 19 della Calabria.

³⁵ L. n. 15 e l. n. 16 del Friuli Venezia Giulia rispettivamente sull'inquinamento luminoso e su quello atmosferico e acustico, l. n. 2 della Valle d'Aosta sull'inquinamento atmosferico.

³⁶ L. n. 2 della Provincia di Bolzano.

³⁷ L.n.16 della Provincia di Trento.

³⁸ L. n. 34 della Liguria.

³⁹ L. n. 14 della Puglia sulla tutela del paesaggio degli ulivi monumentali, l. n. 4 della Sardegna sulla tutela del patrimonio speleologico.

⁴⁰ L. n. 45 dell'Abruzzo, l. n. 27 della Calabria, l. n. 4 della Campania, l. n. 29 della Puglia sui rifiuti tossici, l. n. 30 della Valle d'Aosta.

⁴¹ L. n. 18 della Calabria.

⁴² L. n. 17 Emilia-Romagna sulla cura del tabagismo, l. n. 21 del Piemonte sulle sostanze psicotrope ai bambini, l. n. 25 del Veneto sul parto indolore.

⁴³ L. n. 23 della Basilicata.

⁴⁴ L. n. 17 del Molise.

⁴⁵ L. n.2 4 della Liguria, l. n. 20 del Piemonte sulle cremazioni.

⁴⁶ L. n. 28 dell'Umbria.

persone non autosufficienti⁴⁷, alla sicurezza sul lavoro⁴⁸, alla previdenza complementare⁴⁹, al diritto allo studio⁵⁰, a categorie dello spettacolo⁵¹, a certe attività sportive⁵², al volontariato e al servizio civile⁵³, al soccorso alpino⁵⁴, ai beni e alle attività culturale e a particolari aspetti dell'identità culturale⁵⁵.

Anche nel 2007 sono presenti alcune leggi – riconducibili alla categoria delle leggi “settoriali” – che rivolgono la loro attenzione a problemi nuovi delle comunità regionali, che le Regioni affrontano creando interventi e prevedendo misure che appaiono difficilmente collocabili in specifiche materie, almeno come finora intese⁵⁶. Anche se non si tratta di un numero

⁴⁷ L. n. 9 della provincia di Bolzano.

⁴⁸ L. n. 27 della Basilicata, l. n. 25 del Piemonte sulle vittime del lavoro, l. n. 30 della Toscana sulla sicurezza dei lavoratori agricoli, l. n. 3 della Provincia di Trento sulla sicurezza del lavoro.

⁴⁹ L. n. 10 del Veneto.

⁵⁰ L. n. 4 del Lazio sulla disciplina delle università popolari, l. n. 28 del Piemonte sul diritto allo studio, l. n. 18 della Puglia sull'istruzione universitaria, l. n. 8 del Friuli Venezia Giulia sul diritto allo studio.

⁵¹ L. n. 16 e l. n. 25 della Sicilia rispettivamente sul cinema e sul teatro.

⁵² L. n. 31 dell'Abruzzo sul gioco del golf.

⁵³ L. n. 10 del Molise sulla promozione del volontariato, l. n. 10 della Sardegna sul servizio civile, l. n. 30 della Valle d'Aosta sul servizio civile.

⁵⁴ L. n. 13 della Provincia di Bolzano, l. n. 5 della Valle d'Aosta.

⁵⁵ L. n. 13 della Lombardia, l. n. 26 del Piemonte sulle minoranze linguistiche, l. n. 34 dell'Umbria sugli ecomusei, l. n. 8 del Veneto sulla tutela del patrimonio linguistico e culturale, l. n. 19 del Veneto sui musei di storia della medicina, l. n. 26 e l. n. 29 del Friuli Venezia Giulia rispettivamente sulla tutela della minoranza slovena e sulla lingua friulana, l. n. 12 della Valle d'Aosta sulle celebrazioni per S. Anselmo.

⁵⁶ Si considerino, ad esempio, la l. n. 40 Abruzzo sul personale della Regione in emergenze umanitarie e quella n. 26 sull'Osservatorio sulla violenza di genere e sui minori; la legge della Calabria n. 5 sul sistema integrato di sicurezza e la n. 20 sui centri antiviolenza e case di accoglienza per le donne maltrattate; la legge n. 11 della Campania sulla dignità e la cittadinanza sociale; la legge n. 12 della Emilia e Romagna per il recupero di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale e la legge n. 19 sulle rievocazioni storiche; la legge n. 7 del Lazio per gli interventi rivolti ai detenuti e la legge n. 20 sulla partecipazione dei giovani; le leggi della Liguria n. 7 sull'integrazione sociale degli immigrati, n. 8 sul parlamento degli studenti, n. 9 sul garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, n. 12 sulla violenza; le leggi n. 14 del Piemonte sulle vittime della mafia e n. 23 sulla sicurezza integrata; le leggi della Puglia n. 7 sulle politiche di genere e 21 sulla sicurezza; la legge n. 35 della Toscana sulla violenza di genere; la legge n. 35 dell'Umbria che istituisce la giornata contro il terrorismo e a memoria delle vittime; la legge n. 12 del Friuli Venezia Giulia sulla rappresentanza giovanile; le leggi della Sardegna n. 8 sui centri antiviolenza, n. 9 sulla sicurezza, n. 26 sulle famiglie delle vittime del mare; le leggi della Provincia di Trento n. 5 sulle politiche giovanili e n. 10 sul garante dell'infanzia.

di leggi molto ampio, si è qui in presenza, come già notato nei precedenti *Rapporti*, di un fenomeno importante che segnala un progressivo configurarsi della Regione come ente a fini generali, che si fa carico di interessi ed esigenze delle comunità di riferimento.

Di un certo rilievo appaiono, poi, alcune leggi dedicate alla disciplina del sistema istituzionale e organizzativo regionale con riguardo ad intere materie o comunque ad aspetti importanti: la disciplina dei *referendum*⁵⁷, la partecipazione⁵⁸, il riassetto e riordino delle competenze regionali e degli enti locali⁵⁹, i servizi pubblici locali “di rilevanza economica”⁶⁰, l’istituzione dei Consigli delle autonomie locali⁶¹, la consulta di garanzia statutaria⁶², il Consiglio regionale dell’economia e lavoro⁶³, la Commissione autoriforma⁶⁴, i procedimenti e i contratti⁶⁵, la costituzione di strutture, società, fondazioni o la partecipazione alle stesse⁶⁶. Di un certo rilievo appaiono anche alcune leggi in materia di relazioni internazionali⁶⁷.

A parte la novità, già segnalata, relativa alla crescita del numero di leggi di potestà residuale, quanto emerge dall’analisi svolta sembra confermare

⁵⁷ L. n. 44 Abruzzo, l. n. 31 della Lombardia, l. n. 62 della Toscana, l. n. 18 del Friuli Venezia Giulia.

⁵⁸ L. n. 69 della Toscana.

⁵⁹ L. n. 23 dell’Umbria.

⁶⁰ L. n. 12 della Provincia di Bolzano.

⁶¹ L. n. 41 dell’Abruzzo, l. n. 1 del Lazio, l. n. 4 delle Marche, l. n. 20 della Toscana.

⁶² L. n. 42 dell’Abruzzo, l. n. 23 dell’Emilia Romagna, l. n. 24 del Lazio, l. n. 27 della Toscana.

⁶³ L. n. 17 della Calabria.

⁶⁴ L. n. 2 del Molise.

⁶⁵ L. n. 26 della Calabria sulla stazione unica appaltante, l. n. 28 dell’Emilia-Romagna sull’acquisizione di beni e servizi, l. n. 38 della Toscana sui contratti pubblici.

⁶⁶ V., in particolare, la l. n. 22 del Lazio con la quale viene creata una società a partecipazione regionale per le infrastrutture strategiche del sistema viario; le leggi n. 28 e n. 32 della Lombardia, con le quali sono create rispettivamente l’agenzia lombarda per l’edilizia residenziale e l’agenzia regionale per le emergenze; la l. n. 17 del Piemonte relativa alla Finpiemonte spa.

⁶⁷ L. n. 3 e l. n. 4 della Calabria rispettivamente sulla partecipazione della regione al processo normativo comunitario e sulle relazioni internazionali, l. n. 7 dell’Emilia Romagna sull’Euroregione Adriatica, l. n. 3 del Molise sulla Commissione per la cooperazione interregionale nell’area Adriatica, l. n. 6 della Valle d’Aosta sulla solidarietà internazionale.

le valutazioni fatte nei *Rapporti* precedenti e in altre ricerche⁶⁸, alle quali non resta che rinviare per una considerazione più ampia.

Le Regioni appaiono soggetti fundamentalmente impegnati sul fronte delle condizioni di vita civile e sociale delle comunità e dello sviluppo economico, anche se l'impegno legislativo in questo ultimo macrosettore è fortemente squilibrato a favore del campo dello sviluppo rurale rispetto a quello nel campo dell'industria e degli altri settori. Quanto al turismo, la produzione di 16 leggi nel 2007, come già nel 2006, sembra comunque segnalare il permanere di una certa ripresa di interesse per tale settore di attività da parte delle Regioni, dopo le timidezze dimostrate in precedenza.

E' probabile, come già osservato nei *Rapporti* precedenti, che sullo sviluppo limitato di certe competenze pesino incertezze ed insufficienze del quadro normativo nazionale, sia per il profilo delle forme di collaborazione tra Stato e Regioni che per il profilo dei confini tra le competenze reciproche.

Anche i dati del 2007, inoltre, confermano che molto scarse sono le leggi delle Regioni in alcune materie come l'energia, la ricerca scientifica, le comunicazioni, in ordine alle quali sembrano perciò confermati – come già detto nel *Rapporto 2007* - i dubbi in merito all'opportunità della loro attribuzione alla competenza regionale, almeno nei termini in cui ciò è stato fatto nella riforma costituzionale del 2001.

Va precisato, comunque, che le considerazioni qui svolte sono basate sui dati rilevati attraverso il questionario, che danno conto solo dell'attività legislativa delle Regioni e non consentono di prendere in esame quella parte dell'attività regionale che - anche nelle materie nelle quali si registra una limitata produzione di leggi – eventualmente si svolge a livello amministrativo.

In particolare, va ricordato che le Regioni operano – appunto senza bisogno di ricorrere allo strumento della legge, ma in genere attraverso deliberazioni di giunta – anche all'interno di sistemi decisionali multilivello (che fanno capo allo Stato e all'Unione Europea) volti al perseguimento di

⁶⁸ V., oltre il lavoro già citato alle note 5 e 10, anche ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive, Rapporto sulla legislazione e sulla spesa 1998-2004: un bilancio*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

obiettivi di sviluppo economico e/o anche alla realizzazione di infrastrutture, sulla base di procedure che spesso prevedono intese o accordi adottati in seno alla Conferenza Stato-Regioni. Ancora, va ricordato che una ampia parte dell'attività legislativa regionale – come ampiamente documentato nel cap. 8 di questo *Rapporto* – viene svolta attraverso le leggi finanziarie, con disposizioni relative a tutti i macrosettori e materie qui considerati, attraverso le quali vengono modificate leggi e/o disposti nuove discipline, con la previsione di interventi che vanno poi precisati e realizzati attraverso deliberazioni di giunta.

Infine, va segnalato che anche in campi di competenza regionale più consolidati, in alcuni dei quali peraltro l'attività legislativa regionale si sta ulteriormente sviluppando, permangono non pochi problemi in ordine ai confini delle competenze. Fatto questo che emerge dal contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, in continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti. L'insieme delle segnalazioni, contenute nelle risposte al questionario e relative alle impugnazioni governative di norme di leggi regionali, mette in evidenza l'esistenza di tensioni e problemi, in particolare: in ordine alle materie regionali nel macrosettore dello sviluppo economico (in genere in rapporto alla tutela della concorrenza, di competenza statale: v. i ricorsi del Governo contro le leggi n. 16, n. 34 e n. 35 dell'Abruzzo, n. 12 della Campania, n. 38 della Toscana, n. 32 del Veneto), in ordine alle materie del territorio, dell'ambiente e del paesaggio (v. i ricorsi del governo contro le leggi n. 45 dell'Abruzzo, n. 17 della Basilicata, n. 34 della Liguria, n. 2 e 20 della Lombardia, n. 3 del Piemonte, n. 10 della Provincia di Bolzano), a quelle dei beni culturali (v. i casi dei ricorsi contro le leggi n. 19 dell'Emilia-Romagna, n. 34 della Liguria, n. 3 del Piemonte), della disciplina delle professioni (v. le impugnative delle leggi n. 9 della Toscana, n. 29 della Valle d'Aosta, n. 19 della Lombardia relativa al sistema educativo ed impugnata anche per contrasto con la competenza statale in materia di istruzione), delle relazioni internazionali (v. il ricorso contro la legge n. 6 della Valle d'Aosta).

2. I regolamenti regionali nel 2007*

2.1. Introduzione

Le norme che disciplinano il potere regolamentare sono contenute - per dieci regioni ordinarie - nelle nuove carte statutarie, mentre per le restanti cinque – così come per le regioni speciali - negli statuti originari. In particolare, per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, le disposizioni sulle attribuzioni della giunta, in ordine alla potestà di deliberare regolamenti, sono confermate anche dalla legge statutaria n. 17/2007 sulla forma di governo regionale (articolo 16, comma 1, lettera a).

Nel 2007, la produzione dei regolamenti risulta essere maggiore rispetto a quanto segnalato nel Rapporto precedente. Come sempre, la regione Friuli Venezia Giulia e le due province autonome di Bolzano e di Trento contribuiscono notevolmente ad incrementare il dato complessivo, ma anche alcune tra le regioni ordinarie utilizzano la fonte secondaria in maniera significativa.

Il quadro che emerge dalla prassi è riportato nella tabella 10a dell'Appendice e appare molto variegato. Dei 406 regolamenti indicati, 374 – pari al 92,1 % del totale - risultano emanati dalle giunte e solo 32 – pari al 7,9 % del totale - dai consigli. Naturalmente il dato cambia se scorporato. Nelle regioni ordinarie, su 131 regolamenti emanati, 102 sono degli esecutivi e 29 delle assemblee legislative, mentre nelle regioni speciali su 275 regolamenti emanati, 272 sono delle giunte e solo 3 dei consigli⁶⁹.

* a cura di Aida Giulia Arabia

⁶⁹ I regolamenti delle giunte sono tutti emanati in base a competenza propria. Inoltre, 90 regolamenti sono stati emanati sentito il parere della commissione consiliare di settore (v. in Appendice, tabella 11). Dei 32 regolamenti del consiglio, 27 sono adottati in base a competenza propria, 5 in base a competenza delegata (v. in appendice, tabella 12). Più nel dettaglio, sulla produzione regolamentare dei consigli regionali, v. il par. 4.5 del capitolo su *Consigli, giunte e funzione normativa*, in questo Volume.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione dei nuovi statuti, in alcune regioni ordinarie (Calabria, Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria) sono presenti solo regolamenti emanati dalla giunta.

Nelle regioni Abruzzo, Campania, Lombardia, Molise e Veneto si ritrovano solo regolamenti emanati dall'assemblea legislativa. Nella prima perché in sede di elaborazione del nuovo statuto si è optato per il mantenimento in capo al consiglio della potestà regolamentare, nelle altre perché si opera ancora in regime degli statuti del 1971.

Infine, nelle regioni Basilicata, Emilia-Romagna e Marche la funzione regolamentare è stata esercitata dai due organi. 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 legislazione⁷⁰. Quanto, invece, alle altre due regioni (Emilia-Romagna e Marche), la "condivisione" dell'esercizio del potere si spiega: nella prima regione 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 l'Emilia-Romagna) 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 Codice in materia di protezione dei dati personali⁷¹. Nella regione Marche la "condivisione" è prevista dall'art. 35, comma 2, dello Statuto che

⁷⁰ Per l'anno in esame riveste tale caratteristica la deliberazione della giunta regionale n. 95/2007, recante adeguamento del regolamento di cui al comma 4 dell'art. 25 della l.r. n. 2/1995 (norme per la protezione della fauna selvatica ormeoterma e per il prelievo venatorio), modificata dalla l.r. n. 1/2007 (disposizioni per la previsione del bilancio).

⁷¹ Si tratta, in particolare, del regolamento n. 2/2007 concernente le operazioni di comunicazione e diffusione dei dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari di titolarità della giunta regionale e dell'AGREA, dell'Agenzia regionale di protezione civile, dell'Agenzia INTERCENT-ER e dell'IBACN.

ha attribuito in via generale la competenza al consiglio regionale “salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla giunta”. Rientra in quest'ultima ipotesi il regolamento di giunta n. 2/2007 che ha dettato criteri ambientali per le strutture ricettive alberghiere e all'aria aperta, in attuazione di una norma del testo unico in materia di turismo (l.r. n. 9/2006) che delegava l'emanazione di norme attuative all'esecutivo.

Infine, sempre in conformità alle disposizioni statutarie, in Friuli Venezia Giulia, nelle province autonome di Bolzano e Trento e in Sicilia, 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, nel 2007 sono stati emanati 406 regolamenti: 131 dalle regioni ordinarie e 275 dalle regioni speciali.

Se si confrontano i dati con quelli del 2006⁷², i regolamenti emanati dalle giunte e dai consigli risultano aver subito un incremento di 43 unità: 13 in più nelle regioni ordinarie e 30 in più nelle regioni speciali.

Anche se si considerano le dimensioni degli atti in articoli - v. tabella B - sono sempre le regioni speciali (anche se in tabella non sono indicate le dimensioni di 44 regolamenti di manutenzione della regione Friuli Venezia Giulia), per 57 unità, a superare le regioni ordinarie: 1.871 articoli di regolamento contro 1.824. Un dato decisamente inferiore si registrava nel 2006⁷³, quando gli articoli dei regolamenti risultavano 841 nelle regioni ordinarie (sia pure in assenza del dato delle regioni Campania e Puglia) e 2.175 nelle regioni speciali, pari cioè a 1.334 unità in più.

Per poter confrontare questo dato con quello del 2006, occorre sottrarre dal 2007 il dato delle dimensioni degli atti delle regioni Campania e Puglia (477 articoli), non disponibile nella rilevazione dell'anno precedente. Il

⁷² Cfr. I regolamenti regionali nel 2006, in Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Roma, 2007, tabella A, p. 74.

⁷³ Cfr. I regolamenti regionali nel 2006, in Rapporto 2007, cit., tabella B, p. 76.

totale degli articoli nelle regioni ordinarie risulterebbe, così, di 1.347 unità (1.824-477), superiore rispetto al 2006 di 506 unità (1.347-841), ma inferiore rispetto al dato delle regioni speciali del 2007 di 524 unità (1.871-1.347).

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: 5.031 contro 4.995, pari a 36 unità in più. Si tratta di un dato che nel 2006⁷⁴ risultava quasi il doppio di quello delle regioni ordinarie: 5.305 contro 2.566 (anche se nella rilevazione 2006 mancavano il numero e le dimensioni dei regolamenti di Campania e Puglia).

Anche non considerando per il 2007 i dati di Campania e Puglia (1.440 commi), il totale dei commi nelle regioni ordinarie risulterebbe di 3.555 unità (4.995-1.440), superiore rispetto al 2006 di 989 unità (3.555-2.566), ma inferiore rispetto al dato delle regioni speciali del 2007 di 1.476 unità (5.031-3.555).

Infine, rispetto alla rilevazione, sia pure non completa, dei caratteri (v. tabella D), sono invece le regioni ordinarie a registrare una dimensione maggiore: 2.156.296 contro 1.560.413 caratteri. Occorre tener conto, però, che qui non sono conteggiati i caratteri dei numerosi regolamenti della provincia di Bolzano, che sicuramente avrebbero contribuito ad incrementare notevolmente il dato delle regioni speciali.

Ritornando al 2007 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 regolamenti⁷⁵ si inizia nuovamente ad assistere – nel 2005 e nel 2006⁷⁶ ad una lieve ripresa dell'utilizzo della fonte secondaria con, rispettivamente, 114 e 118 regolamenti, per arrivare ai 131 regolamenti del 2007.

⁷⁴ Cfr. I regolamenti regionali nel 2006, in *Rapporto 2007*, cit., tabella C, p. 76.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Cfr. *I regolamenti regionali nel 2006*, in *Rapporto 2007*, cit., tabelle A e A1, pp. 74-75.

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 - a ben 28 regolamenti emanati, nonché della regione Toscana con 18 regolamenti, del Lazio con 16 e dell'Umbria e del Piemonte con, rispettivamente 13 e 12 regolamenti, con una leggera flessione rispetto al 2006, quando i regolamenti erano, rispettivamente 14 e 15.

Nelle altre regioni ordinarie - se si esclude il caso della regione Campania con 8 regolamenti - la produzione regolamentare si mantiene ancora bassa. Si passa, infatti, dai 6 regolamenti delle regioni Calabria e Liguria, ai 5 delle regioni Basilicata e Lombardia, ai 4 delle regioni Marche e Molise, ai 3 dell' Abruzzo e all'unico regolamento del Veneto.

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 125, 111⁷⁷ e 21 regolamenti emanati nel 2007. Ai 13 regolamenti del Trentino-Alto Adige corrisponde, poi, il dato poco significativo delle regioni Valle d'Aosta e Sicilia (2 regolamenti) e Sardegna (un regolamento).

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.

⁷⁷ Dei 111 regolamenti emanati: 39 sono regolamenti formali (approvati con decreto del presidente della provincia) e 72 sono regolamenti sostanziali (approvati con deliberazione della giunta provinciale) recanti “criteri e direttive” per l'applicazione di leggi provinciali.

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 2007, come già sottolineato, nelle regioni speciali, a fronte di 150 leggi, risultano emanati 275 regolamenti. Dato quasi analogo a quello dell'anno precedente, quando, a fronte di 140 leggi, risultavano emanati 245 regolamenti. Una situazione opposta si trova, invece, nelle regioni ordinarie che emanano, nel 2007, 506 leggi e 131 regolamenti, contro le 492 leggi e i 118 regolamenti del 2006.

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 38,2 % (era del 36,5 % nel 2006). E' pari, invece, al 64,7% nelle regioni speciali (era del 63,6% nel 2006) e al 20,6% nelle regioni ordinarie (era pari al 19,3 % nel 2006).

Considerando, però, l'ampiezza della produzione normativa - v. tabelle B, C e D - la percentuale va diminuendo.

Per quanto riguarda la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (calcolata in articoli), questa è pari al 26,5 %. E' pari, nelle regioni speciali, al 35,1% (48,6 % nel 2006), mentre nelle regioni ordinarie è del 21,2% (15,4% nel 2006, dato che non comprendeva le dimensioni degli atti di Campania e Puglia).

Per quanto riguarda, invece, il numero dei commi, la diminuzione risulta ancora più marcata. Nel 2007 la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa (calcolata in commi) è pari al 26,3 %: al 33,6 % nelle regioni speciali (nel 2006 era del 38,2%) e al 21,5 % nelle regioni ordinarie (nel 2006 era del 16,7%, dato che non comprendeva le dimensioni degli atti di Campania e Puglia).

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 27,0 %: al 27,8 % nelle regioni speciali e al 26,4 % nelle regioni ordinarie.

Questo è dovuto al fatto che al di là del numero delle leggi - che in alcune regioni speciali e province autonome risulta di molto inferiore rispetto al numero dei regolamenti - quello che conta realmente è poi l'ampiezza della produzione normativa (articoli, commi e caratteri) che, nel 2007 e per alcune regioni in particolare, mostra una tendenziale diminuzione a mano a mano che si sceglie una unità di misura più dettagliata. Ad esempio, nella provincia autonoma di Bolzano, le 15 leggi e i 111 regolamenti emanati nel 2007 portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa all'88,1%, i 261 articoli di legge e i 244 articoli di regolamento la fanno scendere al 48,3 %, mentre i 614 commi di legge e i 780 commi di regolamento la fanno risalire al 56 %. Anche nella provincia di Trento si registra lo stesso fenomeno. Si passa, infatti, dalla percentuale del 46,7 % a quella del 35,4 %, del 34,3 % per arrivare al 27,9 %, a seconda che la percentuale si calcoli sul totale degli atti emanati o sul totale degli articoli, dei commi e dei caratteri. Non mancano, però, alcune eccezioni. 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 68,4 % se calcolata sul numero di leggi e regolamenti e, rispettivamente, del 75 % e dell'86,2 % se calcolata sul numero degli articoli e dei commi. E' addirittura del 96,7 % se calcolata sui caratteri. Ma questo caso risente della particolarità di una regione in cui le funzioni legislative sono prevalentemente esercitate dalle due province autonome.

Anche nella maggior parte dei casi concernenti le regioni ordinarie - come messo in luce per le regioni speciali - la percentuale va diminuendo, ma non mancano casi in cui invece si registra un aumento. Diminuisce, ad esempio, nella regione Lazio, dove la percentuale del 37,2 % calcolata su 27 leggi e 16 regolamenti, diventa pari al 27,4 % se calcolata su 479 articoli di legge e 181 articoli di regolamento; è pari al 23,9 % se calcolata su 1.383 commi di legge e 434 commi di regolamento. Si mantiene sempre al 23,9 % se calcolata su 544.344 caratteri di legge e 170.682 caratteri di regolamento. Aumenta, invece, nel caso della regione Puglia dove passa dal 40,6 %, al 43,6 %, al 45,5 % e addirittura al 57,5 %, a seconda che la percentuale si calcoli sul totale degli atti emanati o sulle

dimensioni (articoli, commi e caratteri). Ma anche il caso della Toscana è significativo. Si passa, infatti, dal 26,1 %, al 36,2 % e al 38,7 % a seconda che si tratti di valori assoluti, di articoli o di commi. Per tornare a diminuire se calcolata sui caratteri (36,7 %).

2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie (v. tabella 13 dell'Appendice) mettono in luce che, su 362 regolamenti classificati (dei 406 regolamenti emanati non sono classificati 44 regolamenti di manutenzione della regione Friuli Venezia Giulia), i gruppi più numerosi sono quelli dei 117 regolamenti aventi ad oggetto i "servizi alla persona e alla comunità", seguiti dai 115 regolamenti riguardanti il macrosettore dello "sviluppo economico e attività produttive", dai 72 regolamenti del macrosettore inerente al "territorio, ambiente e infrastrutture", dai 51 regolamenti del macrosettore "ordinamento istituzionale" e dai 4 regolamenti relativi alla "finanza regionale". Vi sono, poi, 3 regolamenti classificati come multisettoriali.

Escludendo – al fine del confronto – dal totale del 2007 i dati delle regioni Campania (8 regolamenti) e Puglia (21 regolamenti) non pervenuti nella rilevazione per il 2006, risulterebbe il settore dello sviluppo economico quello con un numero maggiore di regolamenti (105), seguito dai settori relativi ai servizi (101), al territorio (64) e all'ordinamento istituzionale (49).

Confrontando questi ultimi dati con quelli del 2006⁷⁸ ciò che emerge è il notevole incremento della produzione regolamentare nel macrosettore dello sviluppo economico che quasi raddoppia (nel 2006 erano, infatti, 63 regolamenti) e la – sempre significativa - concentrazione di regolamenti nel macrosettore dei servizi alla persona (nel 2006 erano 95). Diminuiscono – anche se di poche unità – i regolamenti afferenti al macrosettore del territorio (nel 2006 erano 75), così come quelli del macrosettore dell'ordinamento istituzionale (nel 2006 erano 52) e quelli

⁷⁸ *Rapporto 2007*, cit., in particolare tabella 13 dell'Appendice, p. 286 ss.

relativi alla finanza regionale (nel 2006 erano 9). Resta, invece, invariato il numero dei regolamenti classificati come multisettoriali (3 regolamenti).

Al di là del dato numerico (con o senza i dati di alcune regioni), conta qui sottolineare alcune conferme rispetto a quanto già indicato nei precedenti Rapporti. Anche dai dati del 2007 - come messo in luce nella parte dedicata alle leggi - la regione si configura fundamentalmente come un soggetto di rilievo nei campi dello sviluppo economico e dei servizi e, all'interno dei macrosettori indicati, privilegia in modo più rilevante determinate materie. Si tratta di materie da sempre oggetto di disciplina degli enti territoriali: è come se questi ultimi si sentissero più forti nelle materie che storicamente sono state oggetto di loro competenze e meno sicuri nelle materie "nuove", in quelle, cioè, ad esse attribuite con le ultime riforme costituzionali.

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 37 regolamenti. Un dato così significativo conferma ancora una volta quanto già evidenziato nei Rapporti sulla legislazione degli scorsi anni. La presenza di un ampio numero di regolamenti - circa il doppio rispetto al numero delle leggi (22) 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 regolamentare⁷⁹. Pochi atti riguardano, poi, le materie "enti locali e decentramento" (4) e "organi della regione" (3). Infine, altri 7 regolamenti sono classificati nella voce "altro" nella quale sono inseriti i regolamenti relativi alle persone giuridiche private, al sistema statistico regionale e al difensore civico.

Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" emerge, con evidenza, il fenomeno già rilevato a proposito delle leggi: la maggior parte degli atti emanati dalle regioni riguarda la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. Le materie "agricoltura e foreste" e "caccia,

⁷⁹ Anche nel 2006 i regolamenti erano 39 e le leggi 27. In quella rilevazione, però, erano classificati nella voce "personale e amministrazione" 18 regolamenti attuativi del Codice sulla privacy.

pesca e itticoltura” totalizzano, infatti, 41 regolamenti. Seguono, poi, il “turismo” con 19 regolamenti e il “commercio, fiere e mercati” con 16 regolamenti. Pochi sono i regolamenti in materia di “sostegno all’innovazione per i settori produttivi” (9), di “professioni” (4), di “ricerca, trasporto e produzione di energia” (3). Inoltre, si registra un solo regolamento, rispettivamente, in materia di “artigianato”, “industria” e “miniere e risorse geotermiche”. Infine, ben 20 regolamenti sono classificati nella voce “altro” che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica e il supporto e l’assistenza allo sviluppo locale.

Con attenzione al macrosettore del territorio, ambiente e infrastrutture, fanno la parte del leone le materie territorio e urbanistica con 20 regolamenti e la protezione della natura e dell’ambiente con 19 regolamenti. Altri 14 regolamenti riguardano, poi, le risorse idriche e la difesa del suolo, 13 le opere pubbliche, 5 i trasporti. Infine, solo un regolamento è classificato nella voce “altro” che qui è relativa agli usi civici.

Con particolare riguardo al macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, la produzione regolamentare interessa soprattutto le materie dei “servizi sociali” (29 regolamenti) e della “tutela della salute” (26 regolamenti), seguite dalla materia “istruzione scolastica” con 12 regolamenti. Pochi atti riguardano, poi, le materie “lavoro” (8), “formazione professionale” e “spettacolo” (entrambe 7), “sport” (6), “beni culturali” (5), “ricerca scientifica e tecnologica” (3), “alimentazione” (2) e “previdenza complementare e integrativa” (1). Altri 11 regolamenti sono classificati nella voce “altro” che comprende la sicurezza personale, la polizia locale, la tutela degli utenti e dei consumatori e il contrasto all’usura.

Infine, non appare significativa la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore “finanza regionale”.

Se si confrontano i dati del 2007 con quelli del Rapporto dell’anno precedente, le tendenze qui evidenziate risultano confermate o con lievi oscillazioni per alcune materie.

Anche nel 2006 nel macrosettore “ordinamento istituzionale” il numero più ampio di regolamenti – 39 – 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 a totalizzare 26 regolamenti, seguite dal commercio con 15 regolamenti. Nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture" erano sempre il territorio e l'urbanistica con, rispettivamente, 18 e 17 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 – 20 – si rinveniva nel campo dei servizi sociali, seguiti da quelli classificati nella materia della tutela della salute (14 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 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 - alcune volte emanati nel corso dello stesso anno⁸⁰ o in un arco di tempo relativamente

⁸⁰ V., ad esempio, il regolamento Lazio n.11/2007, recante modifiche al regolamento n. 2/2007, contenente disposizioni relative alla verifica di compatibilità e al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività sanitaria e socio-sanitaria; il regolamento Piemonte n. 11/2007, recante modifiche al regolamento n. 3/2007, contenente disposizioni in materia di procedimento di concessione delle agevolazioni alle imprese per interventi di rilocalizzazione; i regolamenti Puglia n. 16/2007, di modifica al regolamento n. 11/2007, relativo alle attività in materia di spettacolo e n. 26/2007, contenente modifiche al regolamento n. 17/2007, relativo alle attività di divulgazione scientifica sul farmaco.

recente⁸¹. La manutenzione degli atti normativi (leggi e regolamenti) non è di per sé un elemento negativo: è chiaro però che quando è ravvicinata nel tempo lascia pensare che forse non è 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 alle riforme perchè intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni⁸².

Nel 2007 i regolamenti di manutenzione sono 111 su 406, pari cioè al 27,3 % del totale: 22,1 % nelle regioni ordinarie (29 su 131) e 29,8 % nelle regioni speciali (82 su 275) (v. tabella E). Nel 2006, su 363 regolamenti, 105 erano di manutenzione e le percentuali quasi identiche – o con lievi oscillazioni – rispetto all'anno in esame. Al 28,9 % del totale corrispondeva il 22 % per le ordinarie e il 32,2 % per le speciali⁸³.

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 125 regolamenti emanati ben 44, pari al 35,2 % del totale, sono di manutenzione. Analogamente, nella provincia di Trento, su 21 regolamenti emanati 8,

⁸¹ V., ad esempio, il regolamento Abruzzo n. 1/2007, recante modifica al regolamento n. 3/2006, dettato in attuazione della l.r. n. 25/2001 concernente contributi per l'acquisto, recupero e costruzione della prima casa; il regolamento Puglia n. 21/2007, di modifica e integrazione al regolamento n. 20/2006, recante norme per la formazione, aggiornamento ed utilizzazione dell'Albo dei componenti il collegio tecnico designandi dell'autorità espropriante; il regolamento Umbria n. 6/2007, recante modifiche e integrazioni al regolamento n. 4/2006, relativo al trattamento dei dati personali, sensibili e giudiziari di componenti della giunta regionale, delle aziende sanitarie, degli enti ed agenzie regionali e degli enti vigilati dalla regione; il regolamento Veneto n. 1/2007, di modifica del regolamento n. 2/2006, relativo al trattamento di dati sensibili e giudiziari in attuazione del d.lgs. n. 196/2003 e il d.p.p. Trento n. 11-91/2007, di modifica al d.p.p. n. 18-71/2006, regolamento di esecuzione della l.p. n. 15/2005, recante disposizioni in materia di politica provinciale della casa.

⁸² V., ad esempio, il regolamento Liguria n. 1/2007, di modifica del regolamento n. 4/2003, concernente i requisiti tecnici, igienico sanitari e di sicurezza degli impianti e delle attrezzature per l'esercizio di attività ginniche; il regolamento Piemonte n. 1/2007, recante modifiche al regolamento n. 11/2001, di disciplina dell'uso plurimo delle acque irrigue e di bonifica; il d.p.g.r. Toscana n. 46/2007, di modifica al regolamento emanato con d.p.g.r. n. 18/2001, in attuazione del Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo (l.r. n. 42/2000); il regolamento Umbria n. 3/2007, di integrazione al regolamento n. 39/1999, dettato in attuazione della l.r. n. 24/1999, recante disposizioni in materia di commercio.

⁸³ Cfr. I regolamenti regionali nel 2006, in Rapporto 2007, cit., tabella D, p. 80.

pari al 38,1 % del totale, sono di modifica di precedenti atti. Le medesime conclusioni valgono per alcune regioni ordinarie. Il Piemonte, ad esempio, su 12 regolamenti ne emana 4 di manutenzione, pari al 33,3 % del totale, mentre il Lazio su 16 regolamenti ne emana 5 di mera modifica, pari al 31,3 % del totale e così la Toscana che su 18 regolamenti, ne conta 5 di manutenzione, pari al 27,8 % del totale.

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli, di commi e di 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, numerosi rinvii ad attuazioni in sede regolamentare. Per citare solo qualche esempio, nel 2007, la regione Toscana ha emanato 6 regolamenti attuativi di disposizioni della legge regionale per il governo del territorio⁸⁴, la regione Umbria 2 regolamenti, rispettivamente, di attuazione della legge regionale di riordino della legislazione turistica⁸⁵ e della legge di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica⁸⁶, la regione Marche un regolamento di attuazione del testo unico in materia di turismo⁸⁷ e la regione Friuli Venezia Giulia un regolamento di attuazione di disposizioni della legge regionale di disciplina dell'attività edilizia⁸⁸. 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. Rientra, ad esempio, in quest'ultimo caso, il regolamento n. 2/2007 della regione Lombardia, emanato in attuazione della legge di disciplina del servizio civile (l.r. n. 2/2006).

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 - almeno fino alla

⁸⁴ Si tratta dei regolamenti nn. 2, 3, 4, 5, 6, 26/2007 emanati in attuazione della l.r. n. 1/2005.

⁸⁵ Si tratta del regolamento n.12/2007 emanato in attuazione della l.r. n. 18/2006.

⁸⁶ Si tratta del regolamento n. 13/2007 emanato in attuazione della l.r. n. 23/2003.

⁸⁷ Si tratta del regolamento n. 2/2007 dettato in attuazione della l.r. n.9/2006.

⁸⁸ Si tratta del regolamento n. 296/2007 emanato in attuazione della l.r. n.5/2006.

legge finanziaria per il 2007 - ha operato numerosi rinvii ad attuazione regolamentare di disposizioni legislative nell'ambito della manovra di bilancio. Per restare solo nell'anno di riferimento, la regione richiamata ha emanato ben 12 nuovi regolamenti in attuazione di disposizioni incluse nella l.r. n. 1/2007, riguardanti varie materie di intervento regionale⁸⁹.

In sporadici casi si ritrovano regolamenti contenenti normativa tecnica. Rientra in tale categoria il regolamento della regione Abruzzo n. 2/2007 che individua un primo elenco degli impianti di depurazione di acque reflue urbane destinate al riutilizzo.

A conferma di quanto già messo in luce nelle rilevazioni a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002⁹⁰ sempre poco significativo è il dato dei regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare solo qualche esempio, sono "vincolati" da norme comunitarie il decreto del presidente della provincia di Bolzano n. 41/2007, dettato in attuazione della direttiva CE n. 36/2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e il regolamento Puglia n. 22/2007, recante misure di conservazione e gestione delle zone di protezione speciale che formano la rete natura 2000 della regione, emanato in attuazione delle direttive CEE n. 409/1979 e n. 43/1992.

E' sicuramente più significativo – anche se non più rilevante come in passato - il caso di attuazione di fonti, primarie e secondarie, statali. Oltre ai 5 regolamenti – nuovi e di manutenzione - attuativi del decreto legislativo n. 196/2003 (codice in materia di protezione dei dati personali)⁹¹, per indicare solo qualche esempio, la regione Abruzzo ha approvato il già richiamato regolamento n. 2 in attuazione del decreto

⁸⁹ Più in particolare, si tratta di 2 regolamenti, rispettivamente, nelle materie relative alle casse di risparmio (d.p.reg. n. 88/2007 e d.p.reg. 97/2007), al turismo (d.p.reg. n. 139/2007 e d.p.reg. n. 169/2007), alle opere pubbliche (d.p.reg. n. 79/2007 e d.p.reg. n. 206/2007) e ai servizi sociali (d.p.reg. n. 326/2007 e d.p.reg. n. 352/2007); un regolamento, rispettivamente, nelle materie relative al personale e all'amministrazione (d.p.reg. n. 305/2007), agli enti locali e al decentramento (d.p.reg. n. 64/2007), ai consorzi di garanzia fidi (d.p.reg. n. 226/2007) e al territorio e all'urbanistica (d.p.reg. n. 160/2007).

⁹⁰ V., in particolare, tabelle 4b nell'Appendice ai Rapporti sulla legislazione 2002 (p. 377) e 2003 (p. 434).

⁹¹ Si tratta dei regolamenti delle regioni: Emilia-Romagna n. 2/2007; Marche n. 1/2007; Umbria n. 6/2007; Veneto n. 1/2007; Sardegna n. 1/2007.

ministeriale (Ministero dell'ambiente) n. 185/2003, recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue; la regione Calabria ha definito, con regolamento n. 5/2007, le procedure per il rilascio, il rinnovo ed il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale disciplinata dal decreto legislativo n. 59/2005, nonché ha dato applicazione, con regolamento n. 6/2007, a due disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro del 1999 e del 2000 in ordine ai compensi del personale dirigenziale e non dirigenziale; la regione Campania ha disciplinato, con regolamento n. 1/2007, requisiti e procedure per l'accreditamento istituzionale dei soggetti pubblici e privati che erogano attività di assistenza specialistica in regime ambulatoriale, in regime di ricovero ed in regime residenziale, in attuazione del decreto legislativo n. 502/1992 e successive modificazioni; la regione Piemonte ha dettato, con regolamento n. 3/2007, ulteriori disposizioni in materia di procedimenti di concessione delle agevolazioni alle imprese per interventi di rilocalizzazione di attività produttive, ai sensi della legge n. 228/1997 e, infine, la regione Puglia, con tre regolamenti (n. 1, 2 e 3/2007), ha provveduto all'adeguamento di disposizioni della legge Bersani (n. 248/2006) in materia di insediamento delle strutture di vendita, effettuazione delle vendite straordinarie e modalità di organizzazione dei corsi professionali.

TABELLE

Tabella A - Produzione normativa e regolamenti - 2007

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	48	3	51	5,9
Basilicata	30	5	35	14,3
Calabria	30	6	36	16,7
Campania	14	8	22	36,4
Emilia-Romagna	29	2	31	6,5
Lazio	27	16	43	37,2
Liguria*	45	6	51	11,8
Lombardia	36	5	41	12,2
Marche	20	4	24	16,7
Molise	32	4	36	11,1
Piemonte	29	12	41	29,3
Puglia	41	28	69	40,6
Toscana	51	18	69	26,1
Umbria	38	13	51	25,5
Veneto	36	1	37	2,7
Totale regioni ordinarie	506	131	637	20,6
Friuli Venezia Giulia	32	125	157	79,6
P.a. Bolzano**	15	111	126	88,1
P.a. Trento	24	21	45	46,7
Sardegna	13	1	14	7,1
Sicilia	26	2	28	7,1
Trentino-Alto Adige	6	13	19	68,4
Valle d'Aosta	34	2	36	5,6
Totale regioni spec. e p.a.	150	275	425	64,7
TOTALE	656	406	1.062	38,2

* Non si è tenuto conto della legge statutaria n.1/2007.

** I 111 regolamenti sono: 39 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 72 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tabella B - Produzione normativa e regolamenti in articoli - 2007

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	553	86	639	13,5
Basilicata	416	91	507	17,9
Calabria	291	53	344	15,4
Campania	313	139	452	30,8
Emilia-Romagna	395	31	426	7,3
Lazio	479	181	660	27,4
Liguria*	758	66	824	8,0
Lombardia	550	128	678	18,9
Marche	303	30	333	9,0
Molise	224	53	277	19,1
Piemonte	378	135	513	26,3
Puglia	437	338	775	43,6
Toscana	713	404	1.117	36,2
Umbria	378	85	463	18,4
Veneto	591	4	595	0,7
Totale regioni ordinarie	6.779	1.824	8.603	21,2
Friuli Venezia Giulia**	823	1.187	2.010	59,1
P.a. Bolzano	261	244	505	48,3
P.a. Trento	553	303	856	35,4
Sardegna	930	5	935	0,5
Sicilia	218	12	230	5,2
Trentino-Alto Adige	38	114	152	75,0
Valle d'Aosta	641	6	647	0,9
Totale regioni spec. e p.a.	3.464	1.871	5.335	35,1
TOTALE	10.243	3.695	13.938	26,5

* Non si è tenuto conto delle dimensioni della legge statutaria n. 1/2007 (4 articoli).

** Non si è tenuto conto delle dimensioni di 44 regolamenti di manutenzione.

Tabella C - Produzione normativa e regolamenti in commi - 2007

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	1.615	369	1.984	18,6
Basilicata	1.252	271	1.523	17,8
Calabria	986	144	1.130	12,7
Campania	1.370	461	1.831	25,2
Emilia Romagna	799	109	908	12,0
Lazio	1.383	434	1.817	23,9
Liguria*	2.147	157	2.304	6,8
Lombardia	1.700	368	2.068	17,8
Marche	615	63	678	9,3
Molise	571	112	683	16,4
Piemonte	1.005	379	1.384	27,4
Puglia	1.172	979	2.151	45,5
Toscana	1.515	957	2.472	38,7
Umbria	879	188	1.067	17,6
Veneto	1.191	4	1.195	0,3
Totale regioni ordinarie	18.200	4.995	23.195	21,5
Friuli Venezia Giulia**	4.230	2.982	7.212	41,3
P.a. Bolzano	614	780	1.394	56,0
P.a. Trento	1.626	850	2.476	34,3
Sardegna	1.304	6	1.310	0,5
Sicilia	562	35	597	5,9
Trentino-Alto Adige	58	363	421	86,2
Valle d'Aosta	1.545	15	1.560	1,0
Totale regioni spec. e p.a.	9.939	5.031	14.970	33,6
TOTALE	28.139	10.026	38.165	26,3

* Non si è tenuto conto delle dimensioni della legge statutaria n.1/2007 (6 commi).

** Non si è tenuto conto delle dimensioni di 44 regolamenti di manutenzione.

Tabella D - Produzione normativa e regolamenti in caratteri - 2007

Regioni e province autonome	Totale caratteri leggi A	Totale caratteri regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	591.777	148.190	739.967	20,0
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Calabria	347.368	69.653	417.021	16,7
Campania	947.251	257.174	1.204.425	21,4
Emilia Romagna	345.368	37.489	382.857	9,8
Lazio	544.344	170.682	715.026	23,9
Liguria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lombardia	681.128	119.825	800.953	15,0
Marche	264.260	20.326	284.586	7,1
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Piemonte	423.458	234.905	658.363	35,7
Puglia	486.593	658.929	1.145.522	57,5
Toscana	614.738	356.166	970.904	36,7
Umbria	261.964	80.263	342.227	23,5
Veneto	508.235	2.694	510.929	0,5
Totale regioni ordinarie	6.016.484	2.156.296	8.172.780	26,4
Friuli Venezia Giulia*	1.517.314	1.133.962	2.651.276	42,8
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Trento	847.710	327.424	1.175.134	27,9
Sardegna	783.650	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	284.747	n.d.	n.d.	n.d.
Trentino-Alto Adige	3.180	92.034	95.214	96,7
Valle d'Aosta	615.755	6.993	622.748	1,1
Totale regioni spec. e p.a.	4.052.356	1.560.413	5.612.769	27,8
TOTALE	10.068.840	3.716.709	13.785.549	27,0

* Non si è tenuto conto delle dimensioni di 44 regolamenti di manutenzione.

**Tabella E - Produzione regolamentare e regolamenti di manutenzione
- 2007**

Regioni e province autonome	Totale regolamenti	Manutenzione	B/A %
	A	B	
Abruzzo	3	1	33,3
Basilicata	5	1	20,0
Calabria	6	0	0,0
Campania	8	0	0,0
Emilia-Romagna	2	0	0,0
Lazio	16	5	31,3
Liguria	6	2	33,3
Lombardia	5	1	20,0
Marche	4	0	0,0
Molise	4	0	0,0
Piemonte	12	4	33,3
Puglia	28	6	21,4
Toscana	18	5	27,8
Umbria	13	3	23,1
Veneto	1	1	100,0
Totale regioni ordinarie	131	29	22,1
Friuli Venezia Giulia	125	44	35,2
P.a. Bolzano*	111	25	22,5
P.a. Trento	21	8	38,1
Sardegna	1	0	0,0
Sicilia	2	1	50,0
Trentino-Alto Adige	13	3	23,1
Valle d'Aosta	2	1	50,0
Totale regioni spec. e p.a.	275	82	29,8
TOTALE	406	111	27,3

* I 111 regolamenti sono: 39 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 72 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali)

3. La qualità della legislazione: dal linguaggio degli atti normativi alla valutazione delle politiche *

3.1. Considerazioni introduttive

Il linguaggio della legge è afflitto da una grave malattia che, a sua volta, trae origine dall'effetto combinato di due fattori: inflazione legislativa (troppe leggi) e inquinamento legislativo (leggi scritte male). Questi assunti - entrambi validi per lo Stato - sono solo in parte veri per le regioni. Come messo in luce nei Rapporti sulla legislazione degli ultimi anni, infatti, si registra, da un lato e, in alcune regioni in modo più accentuato, una tendenziale diminuzione del numero delle nuove leggi emanate e, dall'altro, un impegno costante nel processo di semplificazione normativa che ha favorito, in alcune regioni in modo massiccio, la drastica riduzione delle leggi (e, in alcuni casi dei regolamenti) vigenti. Quanto invece alla buona redazione dei testi normativi, molto è stato fatto ma tanto ancora resta da fare. E' prova di questo continuo bisogno di migliorare il linguaggio degli atti normativi l'ultima revisione delle Regole di *drafting* già utilizzate - formalmente o in via di prassi - da quasi tutte le regioni nella seconda versione del 2002. Come si legge nel Preambolo alla 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 e approvata dall'Assemblea plenaria della Conferenza il 18 febbraio 2008⁹² - la redazione dei testi normativi deve rispondere "a criteri di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità, economia". "Un testo normativo deve essere linguisticamente accessibile al cittadino", evitando "formulazioni inutilmente complesse". Massima attenzione deve essere data alla strutturazione generale, alla costruzione delle frasi, alla scelta delle parole: non per ideali estetici ma per assicurare "la qualità della legislazione e con essa il fondamentale principio della certezza del diritto".

* a cura di Aida Giulia Arabia

⁹² 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).

Come più volte evidenziato nei precedenti Rapporti, fare buone leggi non vuol dire solo utilizzare un linguaggio semplice, chiaro e “accessibile”; fare buone leggi vuol dire anche applicare altre regole che rendano il testo normativo di facile comprensione. Ad esempio, evitare di scrivere leggi dal titolo muto che pure si ritrovano in numero cospicuo negli ordinamenti regionali. Per restare solo ad alcuni casi del 2007 appartengono a tale categoria le leggi regionali nn. 8, 16, 21, 22 e 25 della regione Basilicata, ma anche le leggi regionali nn. 14, 16 e 30 della regione Calabria, le leggi regionali nn. 19 e 31 della regione Molise e la legge regionale n. 30 della regione Puglia. Interventi di modifica di leggi o di proroga di termini senza descrizione del contenuto della legge obbligano gli interessati (cittadini ed operatori) a fare una ricerca ulteriore per individuare la materia trattata (oggetto della modifica).

In un certo senso anche le leggi finanziarie “contenitore” sono leggi per definizione “mute”: come potrebbe, d’altra parte un titolo rappresentare tutti i contenuti di tale categoria di leggi? Naturalmente a questo si può ovviare con altri strumenti, quali ad esempio, l’articolazione in titoli e in capi e la presenza di un indice e di una rubrica per ogni articolo che sia effettivamente rappresentativa del contenuto dei relativi commi. Ma anche in quest’ultimo caso come potrebbe un titolo di un articolo di 100 e più commi essere rappresentativo di tutte le materie trattate?

Come si ricava, infatti, dal capitolo sulle leggi finanziarie per il 2007⁹³, 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 10 articoli e 759 commi) ma anche i dati della regione Sardegna (con 37 articoli e 337 commi), della provincia autonoma di Trento (con 80 articoli e 296 commi) e della regione Lazio (con 74 articoli e 258 commi) non sono trascurabili. Nelle finanziarie così strutturate – che possono, tra l’altro, risultare contrarie al contenuto ammissibile delle finanziarie adottate, in particolare, da alcune regioni - si registra un ampliamento del contenuto “tipico” delle leggi in esame,

⁹³ Le leggi finanziarie regionali per il 2007, in Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Roma, 2007, in particolare tabella 1, p.211.

disponendo esse anche su profili ordinamentali, organizzatori o microsettoriali. Un criterio per ridurre le finanziarie potrebbe essere 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. Così sta avvenendo, ad esempio, nella regione Friuli Venezia Giulia dove, a seguito della prima applicazione della legge in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale (l.r. n. 21/2007), la manovra di bilancio viene realizzata, per la prima volta, con 5 articoli e 20 commi (l.r. n. 31/2007 finanziaria per il 2008) e viene completata con una legge "strumentale" (l.r. n. 30/2007) di 8 articoli e ben 493 commi. Ma queste 8 disposizioni, anche se rubricate, come fanno a racchiudere il contenuto dei numerosi commi in cui si articolano? Quanto, poi, alle altre leggi finanziarie per il 2008⁹⁴, il primato della legge più corposa passa dal Friuli Venezia Giulia alla provincia autonoma di Trento con 78 articoli e 315 commi ma anche altri dati non sono trascurabili. Ad esempio, altre due leggi finanziarie (Campania e Veneto) superano i 300 commi, tre superano i 200 (Sardegna, Lazio e Valle d'Aosta), due i 100 (Basilicata e Marche).

3.2. La manutenzione normativa

Un altro indice per misurare la "buona" qualità delle leggi è valutare il ricorso alla tecnica delle novelle.

Infatti, le cosiddette leggi di manutenzione normativa se, da un lato, rispondono all'esigenza di coordinare le vecchie regole, che continuano a far parte dell'ordinamento giuridico, con le nuove, che costantemente vengono in esso introdotte, dall'altro, proprio per il loro frequente utilizzo - in tempi ravvicinati e spesso con interventi ripetuti sulla stessa legge - diventano, di fatto, un elemento di "inquinamento" della legge ma anche dell'intero complesso normativo.

Spesso, poi, la manutenzione riguarda leggi emanate nel corso dell'anno o in tempi relativamente recenti - fenomeno comune tanto alle

⁹⁴ Per l'analisi dettagliata, cfr. il capitolo su *Le finanziarie regionali per il 2008*, in questo *Volume*.

regioni ordinarie quanto alle regioni speciali - il che porta a riflettere sull'insufficiente attenzione prestata alla fattibilità di una legge in fase di predisposizione del testo⁹⁵.

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 la legge nel testo effettivamente vigente.

Nel 2007, su 656 leggi emanate, 396 sono testi nuovi, 157 sono novelle e 94 sono leggi redatte secondo tecnica mista (v. tabella A). Le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate sono pari al 24%: al 25,9% nelle regioni ordinarie e al 17,4% nelle regioni speciali. Si registra, quindi, una diminuzione delle novelle rispetto al 2006⁹⁶, quando su 632 leggi emanate, 392 erano testi nuovi, 175 erano novelle e 65 erano testi redatti secondo tecnica mista. Le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate erano, allora, pari al 27,7%: al 30,5% nelle regioni ordinarie e al 17,9% nelle regioni speciali. Nel 2007, tra le regioni ordinarie è in testa la regione Toscana con il 41,2 %, ma anche il dato delle regioni Abruzzo, Umbria, Marche e Basilicata non è trascurabile (rispettivamente, 35,4 %, 31,6 % e 30% per le ultime due regioni). Tra le regioni speciali è la

⁹⁵ Per citare solo qualche esempio di leggi emanate e modificate nel corso dello stesso anno 2007, v. l.r. Abruzzo n. 38/2007 che abroga due articoli della l.r. n. 36/2007, a sua volta di modifica di un'altra legge del 2006 (l.r. n. 25) in materia di orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali; l.r. Basilicata n. 14/2007, di modifica ed integrazione della l.r. n. 4/2007, di disciplina della Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale; l.r. Marche n. 33/2007, di modifica della n. 27/2007, recante norme per la raccolta dei funghi epigei spontanei; l.r. Molise n. 31/2007 di modifica di una norma della l.r. n. 24/2007, primo intervento per l'attuazione del programma di razionalizzazione della spesa pubblica previsto sempre da una legge del 2007 (l.r. n. 8); l.r. Toscana n. 31/2007 che interviene a modificare la n. 9/2007, recante modalità di esercizio delle medicine complementari da parte dei medici e odontoiatri, dei medici veterinari e dei farmacisti, nonché la l.r. n. 44/2007, di modifica della l.r. n. 20/2007, di disciplina della Conferenza permanente delle autonomie locali; l.r. Friuli Venezia Giulia n. 19/2007 di modifica della l.r. n. 6/2007, recante norme per l'apertura a investitori privati del capitale sociale di Insiel S.p.A.; l.r. Sardegna n. 11/2007 di modifica di una norma della legge finanziaria per il 2007 (l.r. n.2) sull'anticipazione del pagamento dei premi previsti dal Piano di sviluppo rurale per gli anni 2000/2006; l.r. Sicilia n. 13/2007 che detta una serie di norme riguardanti diverse materie e interviene anche a modificare la l.r. n. 10/2007 in materia di esercizio di attività nei beni demaniali marittimi.

⁹⁶ Cfr. Leggi "ben fatte" e buone politiche: esperienze regionali a confronto, in Rapporto 2007, cit., in particolare tabella A, p. 98.

provincia autonoma di Trento a registrare la percentuale più alta (29,2%), seguita dalla provincia di Bolzano con il 26,7% e dalla Valle d'Aosta con il 26,5%⁹⁷.

Superare il fenomeno dell'eccessiva proliferazione di leggi di manutenzione dovrebbe essere un altro obiettivo per migliorare la qualità delle singole leggi ma anche dell'intero complesso normativo. Come già messo in luce nel Rapporto dell'anno precedente, una strada da percorrere per arginare il fenomeno – che contribuirebbe, tra l'altro, anche ad alleggerire il peso di alcune leggi finanziarie, spesso contenenti numerosi interventi di modifica testuale di leggi – potrebbe essere quella della legge annuale di manutenzione generale o settoriale. Hanno optato per la prima soluzione la regione Valle d'Aosta (leggi regionali nn. 3 e 34) e la provincia di Bolzano (l.p. n. 6) che anche per il 2007 sono intervenute a modificare con unica legge numerose leggi in vari settori. Inoltre, la legge n. 3/2007 della Valle d'Aosta è molto interessante perché, oltre alla manutenzione della normativa (capo I), è dedicata all'adeguamento della normativa regionale alla disciplina statale in materia di liberalizzazioni (capo II). Infine, anche la regione Toscana con la l.r. n. 40/2007 ha operato una forte manutenzione dell'ordinamento modificando una serie di leggi e di altre disposizioni relative a materie di intervento regionale, anche se nello stesso anno ha emanato altre 20 leggi di manutenzione di altrettante leggi regionali in vari settori. La mancata riduzione del numero delle leggi “manutentive” – come si legge nel Rapporto sulla legislazione 2007 della regione richiamata – potrebbe essere dovuta al fatto “che la legge è stata approvata nella seconda metà dell'anno (luglio 2007)” e non sia, dunque, riuscita “ad intercettare quelle leggi di modifica predisposte precedentemente”; oppure potrebbe ipotizzarsi “che la nuova tipologia” (legge annuale di manutenzione) “ha fatto emergere modifiche di piccola

⁹⁷ 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 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”. Nonostante nel complesso il peso percentuale delle leggi di manutenzione rimanga invariato (23,9 % sia nella tabella 6a che nella tabella A), le differenze si manifestano nel confronto dei dati percentuali delle singole regioni nelle due tabelle sopra indicate.

entità che, non riuscendo a trovare dignità di legge, erano state sempre rinviate”⁹⁸.

Accanto alle esperienze della legge generale di manutenzione, altre regioni, oltre ad utilizzare singole leggi per modificare la normativa vigente in una data materia, operano la manutenzione del sistema con le leggi finanziarie, con quelle di assestamento del bilancio o con le cosiddette leggi collegate alla manovra di bilancio. Le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008 - per alcune regioni in modo massiccio - contengono tutte modificazioni testuali di altre leggi. Per alcune di esse, poi, è il caso della provincia di Trento, la scelta di una legge disomogenea all'anno (quale appunto la finanziaria) è addirittura da “preferire” a più leggi disomogenee, magari 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)⁹⁹.

Per quanto riguarda i provvedimenti collegati, la regione Veneto, ad esempio, ne ha emanati 4 (leggi regionali nn. 20, 21, 22 e 23/2007), dettando disposizioni di riordino e semplificazione normativa – sia con norme nuove sia con numerose novelle – rispettivamente in materia di difesa del suolo, lavori pubblici e ambiente; imprenditoria, flussi migratori, attività estrattive, acque minerali e termali, commercio, artigianato e industria; personale, affari istituzionali e rapporti con gli enti locali; sociale, sanità e prevenzione. E così ha fatto la regione Lombardia che, con 3 leggi collegate, ha emanato disposizioni per l'attuazione della programmazione regionale, nonché modifica e integrazione di disposizioni legislative (l.r. n. 5); disposizioni in materia di opere pubbliche e di edilizia residenziale pubblica (l.r. n. 6) e disposizioni in materia di attività sanitaria e socio-sanitarie (l.r. n. 8). Quest'ultima legge opera una forte semplificazione amministrativa (abolendo una serie di certificazioni, di autorizzazioni ed adempimenti superati dalla normativa comunitaria), nonché una cospicua manutenzione dell'ordinamento in materia. Inoltre, anche nel primo provvedimento di variazione del bilancio (l.r. n. 18), sono

⁹⁸ Consiglio regionale della Toscana, *Rapporto sulla legislazione (gennaio-dicembre 2007)*, maggio 2008, p. 160.

⁹⁹ Le valutazioni della provincia sono richiamate nel capitolo su *Le leggi finanziarie regionali per il 2007*, in *Rapporto 2007*, cit., p. 217, nota 277.

presenti numerose modifiche di leggi regionali. Infine, anche nel collegato ordinamentale alla manovra finanziaria per il 2007 (l.r. n. 9/2007) della regione Calabria si rinvengono, per diverse materie, numerose modificazioni di leggi e di singole norme (nonché numerose abrogazioni).

La manutenzione non passa, dunque, solo attraverso le leggi di mera modifica ma, spesso, è molto significativa in altri provvedimenti. Come si legge, ad esempio, nel Rapporto sulla legislazione 2007 della regione Marche, nell'anno in esame su 20 leggi regionali emanate 12 hanno modificato ben 91 leggi, di cui 20 con la l.r. n. 4 di disciplina del Consiglio delle Autonomie locali. Con due leggi finanziarie (leggi regionali nn. 2 e 19/2007), poi, sono state modificate 37 leggi; con la legge di assestamento del bilancio (l.r. n. 14/2007) altre 19. Infine, altre 8 leggi¹⁰⁰, di cui 6 classificabili di manutenzione normativa, hanno apportato modifiche o integrazioni ad altre 15 leggi¹⁰¹. La medesima analisi è presente anche nel Rapporto sulla legislazione 2007 della regione Lombardia. Come si evince dalla tabella I.23 – lì riportata – con riferimento alle sole leggi del 2007, 4 di esse (leggi regionali nn. 5, 15, 19 e 33) - di cui solo due classificabili di manutenzione normativa (leggi regionali nn. 5 e 33) - hanno modificato ben 70 leggi regionali¹⁰². Questo 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 "modificatrici" e del numero delle leggi modificate.

3.3. La semplificazione normativa e il riordino

Prosegue negli ordinamenti regionali – forse in modo più significativo che nell'ordinamento statale – l'impegno a realizzare obiettivi di semplificazione e di riordino normativo.

¹⁰⁰ Si tratta delle ll.rr. nn. 1, 5, 6, 7, 8, 9, 11 e 16/2007.

¹⁰¹ Consiglio regionale delle Marche, *Rapporto sulla legislazione della regione Marche-Anno 2007*, febbraio 2008, p. 72 ss.

¹⁰² Consiglio regionale della Lombardia, *Rapporto 2007 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale, VIII legislatura, gennaio-dicembre 2007, 2008*, p. 48.

Anche nel 2007 si è manifestato l'impegno a combattere l'inflazione e la stratificazione delle leggi nel tempo, 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 "innominate" - tanto diffuso in passato - è però ancora presente in alcuni ordinamenti regionali. Ad esempio, la l.r. n. 3 della regione Campania (art. 87, co. 3), di disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture, contiene - dopo l'abrogazione testuale di una legge e le modifiche di altre disposizioni - una clausola di abrogazione implicita; parimenti, la l.r. n. 6 della regione Puglia (art. 12, co. 3), recante norme sull'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del consiglio regionale, abroga "le disposizioni recate da leggi e regolamenti incompatibili" con la nuova disciplina.

Per il 2007 merita segnalare l'assenza di leggi di semplificazione legislativa e/o normativa (plurisettoriale o settoriale); questo è anche un po' fisiologico, dato il notevole intervento nell'opera di "disboscamento" - almeno in alcune regioni - 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: ad esempio, in Lombardia su 2.021 leggi emanate sono state formalmente abrogate 1.378 leggi; in Piemonte su 1.884 ne sono state abrogate 1.037; in Toscana su 2.747 1.816; in Veneto su 1.922 1.155; in Valle d'Aosta su 2.642 1.726. Un po' meno significativi - se si escludono i casi di Piemonte, Toscana, provincia autonoma di Trento¹⁰³ e Valle d'Aosta - sono gli interventi abrogativi sui regolamenti.

Nell'anno in esame si registra la presenza di alcune leggi classificate di abrogazione generale, non perché intervengono in modo massiccio a "ripulire" l'ordinamento di norme "desuete", ma perché si limitano esclusivamente alla "cancellazione" di alcune di esse. Sono così classificate: la l.r. n. 6 della regione Calabria che abroga 3 leggi (la l.r. n.

¹⁰³ Oltre a quelli esplicitamente abrogati che figurano nella tabella B1 (199), la giunta provinciale sta provvedendo all'abrogazione di altri 400 regolamenti desueti.

3/1978 istitutiva dei Dipartimenti e della Commissione per il Piano di sviluppo regionale, nonché le successive leggi di modifica) e la l.r. n. 13 della regione Umbria che abroga 4 leggi (la l.r. n. 14/1998 di approvazione del regolamento interno del consiglio regionale, nonché le successive modifiche e integrazioni).

Nel 2007, su 656 leggi approvate sono state abrogate 313 leggi per intero (v. tabella B), alcune partizioni (interi capi) e numerose disposizioni e di esse il numero maggiormente significativo si rinviene soprattutto nell'ambito delle leggi di riordino e/o in leggi settoriali di notevole rilevanza e nei testi unici. Tale fenomeno conferma quanto già messo in luce nel Rapporto relativo al 2006, quando su 632 leggi emanate erano state abrogate, sempre con prevalenza nell'ambito delle tipologie delle leggi suindicate, 449 leggi per intero¹⁰⁴. Nella regione Friuli Venezia Giulia, ad esempio, la l.r. n. 9/2007, di riordino in materia di risorse forestali, abroga espressamente 10 leggi e numerose singole disposizioni di leggi regionali attinenti alla materia richiamata. Ma anche la l.r. n. 19/2007 della regione Lombardia, legge settoriale di notevole rilevanza in materia di istruzione e formazione, contiene cospicue abrogazioni di leggi (8), di regolamenti (4) e di disposizioni interessanti le materie in esame.

Naturalmente le abrogazioni sopraindicate non includono le abrogazioni "condizionate", che pure risultano, in alcune regioni in particolare, molto numerose. Ad esempio, nella provincia autonoma di Trento, la l.p. n. 11/2007 - di riordino del governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette - ha previsto la cessazione degli effetti di 4 leggi (2 statali e 2 regionali recepite nell'ordinamento), nonché l'abrogazione di 14 leggi provinciali e numerose intere parti e disposizioni di altre leggi, con effetto dalle date indicate dai regolamenti previsti dalla legge medesima. E così fa la l.p. n. 15/2007 - di riordino della disciplina delle attività culturali - che abroga una legge con effetto dall'entrata in vigore della legge medesima nonché 7 leggi e numerose altre disposizioni con effetti dalla data stabilita dai regolamenti. Inoltre, non sono trascurabili le indicazioni delle regioni Lazio, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna,

¹⁰⁴ Leggi "ben fatte" e buone politiche: esperienze regionali a confronto, in Rapporto 2007, cit., in particolare tabella B, p. 100.

Sardegna e Piemonte che segnalano, rispettivamente, 18, 10, 9, 8 e 5 abrogazioni differite di leggi (e anche di articoli) a data certa o condizionate al verificarsi di un evento.

Anche se in alcune regioni il ricorso alle leggi di riordino è ancora un intervento occasionale e non sistematico: nel 2007 (v. tabella C) su 656 leggi emanate 33 leggi (pari al 5 % del totale) sono da ricondurre a tale tipologia: il 14,7% sul totale di quelle emanate nelle regioni speciali (150 leggi e 22 di riordino) e il 2,2 % sul totale di quelle emanate nelle regioni ordinarie (506 leggi e 11 di riordino). Si registra, dunque, rispetto al 2006 una flessione del dato quando, su 632 leggi emanate, 50 – pari al 7,9 % del totale - erano leggi di riordino: il 18,9% sul totale delle leggi emanate nelle regioni speciali e il 4,9% sul totale di quelle emanate nelle regioni ordinarie¹⁰⁵. Il dato maggiormente significativo del 2007 risulta essere quello delle due province autonome, dove sembra prevalere maggiormente l'impegno a disciplinare o a ridisciplinare in modo completo e con unica legge una data materia. Più nel dettaglio, le leggi di riordino nella provincia di Bolzano sono il 33,3% del totale delle leggi emanate (5 su 15), nella provincia di Trento il 25% (6 su 24).

Resta sempre poco significativo, così come già segnalato nei Rapporti degli anni precedenti, il ricorso ai testi unici. Nell'anno in esame ne sono stati approvati quattro: 2 dalla regione Liguria e 2 dalla regione Lombardia. Per la prima regione richiamata si tratta della l.r. n. 1/2007, testo unico in materia di commercio, e della l.r. n. 25/2007, testo unico in materia di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea. Per la seconda regione si tratta della l.r. n. 15/2007, testo unico in materia di turismo, che abroga 7 leggi regionali per intero e numerose disposizioni di altre leggi regionali in materia, e della l.r. n. 16/2007, testo unico delle leggi regionali in materia di parchi, che abroga 53 leggi regionali e numerose altre disposizioni. Al testo unico richiamato è seguita, nel 2008, l'emanazione del testo unico in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso (l.r. n. 1), che ha riorganizzato le norme che si trovavano sparse in cinque leggi regionali,

¹⁰⁵ Leggi "ben fatte" e buone politiche: esperienze regionali a confronto, in Rapporto 2007, cit., in particolare tabella C, p. 101.

accorpandole e, quindi, abrogandole insieme ad altre disposizioni sparse in varie leggi che disciplinavano le materie indicate. La legge costituisce il quarto testo unico (ai due richiamati del 2007 è da aggiungere la l.r. n. 29/2006, testo unico in materia di circoscrizioni comunali), l'ultimo ad essere 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).

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 non legislativi di giunta e di consiglio. Tale tendenza era già stata rinvenuta in modo significativo – negli anni più recenti – in alcuni ordinamenti regionali e già evidenziata nel Rapporto dell'anno precedente¹⁰⁶. Oltre alla regione Emilia-Romagna, che riferisce la presenza – anche se in calo nella legislatura attuale rispetto alla precedente – di numerosi rinvii ad atti della giunta, dell'assemblea, o più genericamente della regione nelle leggi di riordino¹⁰⁷, il fenomeno richiamato è messo in luce anche dalla regione Marche nel Rapporto sulla legislazione 2007, dove si legge che “la riduzione dell'attività legislativa va, anche, riconnessa al sempre più frequente rinvio da parte del legislatore regionale ad atti di giunta per la disciplina di indirizzi, procedure, criteri, che in precedenza venivano, invece, stabiliti con legge”¹⁰⁸. Infine, la regione Abruzzo, proprio in vista della consistente mole di atti attuativi di giunta da adottare – solo 15 leggi del 2007 ne prevedono 75 – sottolinea 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” soprattutto al fine di rendere concreto l'esercizio “della

¹⁰⁶ Leggi “ben fatte” e buone politiche: esperienze regionali a confronto, in Rapporto 2007, cit., p. 82.

¹⁰⁷ Regione Emilia-Romagna, Assemblea legislativa, Sesto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, anno 2007, maggio 2008, p. 116 ss.

¹⁰⁸ Consiglio regionale delle Marche, Rapporto sulla legislazione, cit., p. 23.

funzione di controllo di cui il consiglio è titolare in una forma di governo presidenziale”¹⁰⁹.

Nelle leggi regionali del 2007 - così come sottolineato per il 2006¹¹⁰ - gli atti non legislativi cui il legislatore rinvia maggiormente sono quelli di giunta¹¹¹: su 656 leggi emanate, 290, pari al 44,2% del totale, prevedono l'adozione di atti dell'esecutivo, mentre solo 65, pari al 9,9% del totale, riguardano l'adozione di atti del consiglio¹¹². Il numero totale degli atti di giunta da emanare è pari a 1.189¹¹³ mentre quelli di consiglio ammontano a 101 (v. tabelle D ed E).

Naturalmente anche in questo caso le differenze tra regioni risultano sostanziali. Tra le regioni ordinarie, ad esempio, Lombardia e Lazio sono in testa con, rispettivamente, 105 e 92 atti di giunta da adottare, ma anche il numero degli atti da emanare delle regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Puglia e Veneto non è trascurabile. Tra le regioni speciali, invece, il dato più rilevante è quello delle regioni Sardegna, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta con, rispettivamente, 208, 122, e 119 atti di giunta da emanare. Quanto, infine, agli atti di consiglio, il dato più significativo è quello della regione Lombardia con 22 atti da adottare, seguito dal Piemonte con 17 atti, dall'Umbria con 14 e dalla Liguria con 10.

¹⁰⁹ Consiglio regionale dell'Abruzzo-Direzione Affari della presidenza e Legislativi-Servizio Legislativo, VIII legislatura, *Rapporto sullo stato della legislazione, Anno 2007*, giugno 2008, p.45.

¹¹⁰ Leggi "ben fatte" e buone politiche: esperienze regionali a confronto, in *Rapporto 2007*, cit., in particolare tabelle D ed E, pp. 105-106.

¹¹¹ Alcuni rinvii sono a regolamenti regionali, per altri si tratta di rinvii a delibere, direttive e atti con cui la Giunta definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari.

¹¹² Si tratta a volte di regolamenti, a volte di atti di approvazione di piani, indirizzi e programmi.

¹¹³ Il dato potrebbe non coincidere sempre con gli atti che, poi, effettivamente si adottano e questo perché in molti casi, come sottolinea la regione Liguria, le leggi prevedono l'adozione di più atti di giunta per diverse tipologie di intervento, ma la giunta potrebbe adottarli formalmente con un unico atto "cumulativo".

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, inseriti nella agenda politica di quasi tutte le regioni. Gli strumenti sopra ricordati da soli non bastano: a supporto della funzione legislativa e della funzione di indirizzo e controllo andrebbero adottati in modo più generalizzato altri e nuovi strumenti diretti, da un lato, a “comprimere” il ricorso ad ulteriori atti di difficile applicazione e, dall’altro, a valutare gli effetti delle politiche promosse con gli interventi legislativi.

Il problema delle ricadute applicative delle leggi è, ad esempio, ancora poco affrontato¹¹⁴ e questo sicuramente per una serie di difficoltà oggettive: la quasi generale assenza di “dialogo” tra giunta e consiglio, ad eccezione di alcune realtà regionali¹¹⁵ 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; la mancata coincidenza dei tempi di elaborazione dell’analisi preventiva di fattibilità con i tempi della politica.

La verifica della fattibilità di un progetto di legge è stata oggetto di studio di molte Commissioni incaricate dell’elaborazione delle nuove Carte statutarie. Come messo in luce nel Rapporto precedente, negli statuti di alcune regioni (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. Da ultimo, anche nel testo della deliberazione legislativa statutaria della Lombardia – approvata in seconda lettura dal consiglio

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Ad esempio, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte e Veneto.

regionale nella seduta del 14 maggio 2008 – all’art. 44, co. 2, si legge che “la legge regionale stabilisce i casi nei quali i testi normativi sono accompagnati da una relazione sull’analisi tecnico-normativa del testo e sull’impatto della regolazione proposta” da trasmettere al Comitato paritetico di controllo e valutazione disciplinato all’art. 45 della deliberazione statutaria richiamata.

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 Costituzione¹¹⁶; controlli sulla coerenza normativa rispetto alla restante disciplina normativa regionale e rispetto alla legislazione nazionale di principio¹¹⁷; controlli sulla coerenza economico-finanziaria nel caso che il progetto di legge preveda oneri a carico del bilancio regionale¹¹⁸. Da ultimo, in Emilia-Romagna, il nuovo regolamento interno¹¹⁹ ha previsto per i progetti di legge, su richiesta del presidente, sentiti i vicepresidenti e i relatori, la scheda tecnico-normativa (art. 47) e per i progetti di legge che comportano conseguenze economiche la scheda tecnico-finanziaria (art. 48). Inoltre, l’art. 49 ha stabilito, per i disegni di legge che ridisegnano politiche complesse, la realizzazione, su richiesta dei presidenti delle commissioni competenti, di studi di fattibilità volti ad accertare i seguenti profili: “definizione degli obiettivi dell’intervento e valutazione della congruità dei mezzi per conseguirli; destinatari degli interventi anche con riferimento all’impatto di genere; analisi delle conseguenze economiche derivanti dalle misure proposte; verifica della copertura amministrativa e della congruità dei tempi previsti per l’attuazione delle norme e dei termini da esse stabiliti; relazione e possibili effetti sulle competenze e sull’operatività delle province e dei comuni”. Infine, l’art. 50 è dedicato al

¹¹⁶ Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto.

¹¹⁷ Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, provincia di Bolzano.

¹¹⁸ Abruzzo, Basilicata, Liguria, Marche, Molise, Toscana, Veneto, province di Bolzano e di Trento, Sicilia.

¹¹⁹ Deliberazione dell’Assemblea legislativa 28 novembre 2007, n. 143 e Decreto del presidente dell’Assemblea legislativa 4 dicembre 2007, n. 1.

controllo sull'attuazione delle leggi e, in particolare, all'istituto della clausola valutativa. Istituto al quale la regione richiamata ricorre – v. di seguito nel testo – già dal 2001. Infine, anche la legge statutaria regionale n. 17/2007 della regione Friuli Venezia Giulia ha previsto (artt. 7 e 8, co. 1, lett. k)) che il consiglio eserciti il controllo sull'attuazione delle leggi e promuova la valutazione degli effetti delle politiche regionali. A tal fine, è disciplinato anche il ricorso alle clausole di valutazione da inserire nei progetti di legge.

E', dunque, alla valutazione delle leggi (e delle politiche) che, nel periodo più recente, viene riservata una attenzione particolare. Nell'ultimo periodo, infatti, in alcune regioni in 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 valido strumento 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), per arrivare, nel 2007, anche alla Puglia. 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 2007, 20 leggi regionali (di 8 regioni) contengono clausole valutative (v. tabella F), contro le 21 del 2006¹²⁰.

Inoltre, le regioni - alcune delle quali 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 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 2007, dato peraltro simile a quello del 2006, altre 14 leggi regionali prevedono, poi, altre formule di valutazione. In queste ultime - per citare solo qualche esempio - si parla di relazioni periodiche che la giunta deve presentare al consiglio (es. l.r. Calabria n. 20/2007; leggi regionali della Liguria nn. 7, 21 e 30/2007; leggi provinciali di Trento nn. 17 e 22/2007; leggi regionali della Sardegna nn. 7, 8 e 12); di relazione illustrativa che il Presidente della regione presenta all'Assemblea (es. l.r. Molise n. 20/2007); di rapporti di monitoraggio e/o di valutazione (es. l.r. Emilia-Romagna n. 17/2007, l.r. Liguria n. 22/2007, l.r. Toscana n. 30/2007).

Infine, sono da segnalare i casi delle regioni Abruzzo, Marche e Toscana, che hanno incluso formule di valutazione (monitoraggio e relazione annuale) in deliberazioni di giunta e di consiglio regionale. In particolare, si tratta per l'Abruzzo della deliberazione di giunta di approvazione del Piano sanitario 2008-2010¹²¹; per le Marche della deliberazione del consiglio di approvazione del Piano sanitario regionale 2007-2009¹²²; per la Toscana di due deliberazioni del consiglio, relative

¹²⁰ Leggi "ben fatte" e buone politiche: esperienze regionali a confronto, in Rapporto 2007, cit., in particolare tabella F, p. 105.

¹²¹ Deliberazione giunta regionale del 27 agosto 2007, n. 869, punto 5.2.6.1.4.

¹²² Deliberazione consiglio regionale n. 62/2007.

all'approvazione del Piano regionale delle attività estrattive¹²³ e del Piano regionale di azione ambientale 2007-2010¹²⁴.

A partire dal 2005, le strutture di alcune assemblee legislative (Ufficio "Analisi leggi e Politiche regionali" della Lombardia, Settore "Analisi della normazione" della Toscana e, da ultimo, 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 6 Note informative nel 2005 (3 Lombardia e 3 Toscana), 8 note informative nel 2006 (4 Lombardia e 4 Toscana), 5 note informative nel 2007 (2 Lombardia, 2 Friuli Venezia Giulia e 1 Toscana), relative all'attuazione di altrettante leggi regionali¹²⁵.

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 (ricerca) 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 un'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 essere richiesta per quelle leggi che non contengono alcuna formula di valutazione. Per citare solo qualche esempio, la regione Toscana ha presentato, a fine 2007 e nel corso di un seminario pubblico, i risultati della ricerca valutativa (affidata all'IRPET) sulla l.r. n. 39/2004, che detta interventi a favore dei comuni disagiati e montani. Il seminario - che ha visto la partecipazione di amministratori, consiglieri regionali e rappresentanti degli enti locali - è stato soprattutto l'occasione per avviare

¹²³ Deliberazione Consiglio regionale del 27 febbraio 2007, n. 27, punto 5.

¹²⁴ Deliberazione Consiglio regionale del 14 marzo 2007, n. 32, punto 5.

¹²⁵ Le Note si possono leggere in www.capiire.org>attività>note informative.

la discussione con i soggetti coinvolti nell'attuazione della legge, al fine della valutazione delle politiche presso il consiglio regionale.

Infatti, dall'elaborazione dei documenti riguardanti la valutazione degli effetti delle leggi dovrebbe scaturire proprio l'apertura del dibattito politico. E' solo dal confronto e dalla discussione che si potrà avere un legislatore "migliore" e 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-Romagna e Piemonte¹²⁶ - questi documenti sono accompagnati da *report*, schede di lettura e approfondimenti inerenti le clausole valutative e, in particolare, le ragioni che hanno portato alla formulazione dei quesiti valutativi. Sempre per restare all'anno di riferimento, la regione Toscana ha presentato alle commissioni due Note informative sull'attuazione delle politiche regionali¹²⁷. 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 risultati raggiunti e gli effetti provocati sui soggetti destinatari delle diverse leggi di spesa¹²⁸. 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

¹²⁶ Nel 2007 sono state presentate le relazioni relative alle l.r. nn. 3/2004 e 8/2006.

¹²⁷ Si tratta in particolare della nota sulla l.r. n. 78/2004 in materia di autorizzazioni all'esercizio cinematografico e di quella relativa alla l.r. n. 95/1996 che disciplina gli interventi per lo sviluppo della montagna.

¹²⁸ I lavori dell'Osservatorio hanno riguardato la l.r. n. 9/2002 sulla promozione della sicurezza e della legalità, la l.r. n. 57/1999 sulla imprenditoria giovanile e la l.r. n. 1/2000 sull'imprenditoria femminile.

relazioni informative presentate al consiglio e esprima il parere alle commissioni di merito che riferiscono all'Aula sull'esito dell'esame. Infine, in Lombardia, su iniziativa del presidente della IV Commissione consiliare, la Nota informativa n. 9 sull'attuazione della l.r. n. 1/2007 (strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia) è stata presentata in un seminario (13 dicembre 2007) rivolto ai consiglieri ed ai soggetti "portatori di interesse" (tra gli altri, Unioncamere Lombardia, Confindustria Lombardia, Assolombarda, Cestec, API Milano, Confesercenti).

Si deve, comunque, notare come – nonostante le numerose iniziative segnalate ed i progressi fatti in materia di valutazione – in nessuna regione si è arrivati, né in commissione né in consiglio, 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 controllo.

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 molti di essi 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, allo scopo di sviluppare e precisare ulteriormente i suggerimenti di tipo linguistico-comunicativo, come messo in luce nell'introduzione, è avvenuta la revisione del Manuale regionale di *drafting*. Al tema delle tecniche legislative, molte regioni dedicano da anni numerose iniziative di formazione/informazione. Per sottolineare solo qualche esempio, la provincia autonoma di Bolzano, oltre al convegno sulla chiarezza e comprensibilità dei testi legislativi - organizzato dalla terza Commissione del consiglio nel mese di maggio 2007 - ha gettato le

basi per un uso uniforme del linguaggio giuridico, economico, amministrativo e tecnico specialistico da parte dei tre gruppi linguistici presenti in Alto Adige ed ha messo in rete una serie di suggerimenti per la formulazione di testi¹²⁹.

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 – della normativa considerata “desueta”, nel 2007 si registra un arresto nell’emanazione di leggi generali di abrogazione e questo – come già messo in luce nel Rapporto dell’anno precedente – è dovuto sicuramente al fatto che la semplificazione a livello regionale non ha bisogno di periodicità ma, per come è realizzata, tende a produrre effetti stabili nel tempo. Inoltre, come evidenziato nel testo, l’attenzione sembra incentrarsi sulla predisposizione di leggi di riordino o di leggi di settore di notevole rilevanza e - anche se ancora in modo timido - sulla redazione di testi unici. In particolare, alle scelte evidenziate della Liguria e della Lombardia, si affianca il programma di innovazione e semplificazione della regione Umbria che, con la l.r. n. 23/2007 (art. 36), ha approvato, tra l’altro, la redazione, ai sensi dell’art. 40 dello Statuto, di testi unici di riordino delle disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei.

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; alcune di esse si sono “trasformate”. Il riferimento va, ad esempio, ai *Report* della collana IDEE (Informazioni e Dati per l’Esame *Ex ante*) della regione Lombardia, attivati, nel 2007, in sostituzione e come evoluzione dei Dossier *ex ante*. Si tratta di strumenti comunicativi che presentano analisi sintetiche e mettono in luce “il problema a cui il nuovo intervento legislativo intende rispondere; le soluzioni offerte dalla *policy* delineate nel progetto di legge; le strategie, gli strumenti e le risorse messi in campo; i

¹²⁹ Si possono leggere sul sito www.provincia.bz>avvocatura della provincia.

confronti con le soluzioni adottate in altri contesti per lo stesso problema¹³⁰.

Inoltre – come in varie occasioni messo in luce – il mutato assetto di competenze tra legislativi ed esecutivi, originato dalle riforme costituzionali degli ultimi anni, ha favorito l’apertura del dibattito circa il nuovo ruolo del consiglio e la riflessione su una nuova definizione delle funzioni di controllo delle assemblee legislative. In questo contesto è nato e continua a diffondersi il progetto CAPIRe¹³¹ e, per restare solo ad alcune iniziative del 2007, viene approvata la Carta di Matera¹³², concludono i lavori le Commissioni di studio interregionali istituite in vista delle riforme dei regolamenti interni delle Assemblee e della connessa legislazione - una delle quali si è occupata proprio dello sviluppo e dell’integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo nell’ambito delle politiche regionali complesse - e, sulla base dei lavori di queste ultime, vengono redatte 12 Proposte per la riforma delle assemblee regionali¹³³. Infine, sempre con l’obiettivo di potenziare strumenti di supporto alle nuove funzioni delle assemblee legislative, viene elaborato il Rapporto sulla comunicazione dei consigli regionali e delle province autonome. I consigli, infatti, proprio perché incominciano “ad aprire nuovi spazi di confronto con i cittadini, le imprese, le associazioni per favorire la partecipazione nelle definizioni delle politiche pubbliche”, iniziano ad assegnare un ruolo rilevante alla comunicazione che assumerà sempre più “valore come

¹³⁰ Consiglio regionale della Lombardia, *Rapporto 2007*, cit., p. 77.

¹³¹ CAPIRe è un progetto promosso dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome. Nasce nel 2002 con la missione di promuovere la cultura e l’uso della valutazione delle politiche in seno ai legislativi. Fanno parte del Progetto, oltre ai consigli delle 4 Regioni promotrici (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) le assemblee della provincia autonoma di Trento e delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Umbria e Veneto. L’Assemblea della Regione siciliana, pur non avendo aderito formalmente al Progetto, ha designato un funzionario a seguire i lavori del Comitato tecnico. Alle attività di CAPIRe, spesso, partecipano politici e tecnici designati anche dai consigli che non hanno formalmente aderito al Progetto.

¹³² E’ un documento di indirizzo, articolato in dieci obiettivi, per consolidare, tra le attività svolte dagli organi legislativi, il controllo dell’attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche. La Carta è pubblicata in: www.parlamentiregionali.it>documenti e ricerche>iniziative.

¹³³ Le linee guida finali dei lavori delle Commissioni e le 12 Proposte sono pubblicate in www.parlamentiregionali.it>documenti e ricerche>iniziative.

strumento di governo, di supporto alla funzione legislativa e di controllo”¹³⁴.

Per concludere, rimane sempre aperta l'esigenza di strutture e di 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 i 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, nel corso del 2007, su iniziativa del consiglio regionale dell'Umbria, si è tenuto un corso di formazione per dirigenti e funzionari delle assemblee legislative - della durata di due giorni - di introduzione all'analisi di attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche. Il corso, concepito per stimolare l'interazione tra partecipanti e docenti, ha avuto un forte taglio operativo. Tra i temi trattati, tra gli altri, il significato della funzione di controllo da parte dell'assemblea regionale, le clausole valutative, l'individuazione di una politica pubblica nei testi legislativi, l'analisi dell'attuazione di una legge, l'analisi degli effetti di una politica. Infine, nell'ambito delle attività del progetto CAPIRe, è in programma, per l'autunno, un corso di alta formazione, interamente dedicato ai temi dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche. L'esigenza di un corso/master (della durata di 2 anni) nasce dal bisogno di formare l'analista di politiche, non ancora presente in nessuna realtà regionale. L'inserimento di questa nuova figura professionale è necessaria ad integrare le competenze dei funzionari e dei dirigenti delle assemblee legislative - quasi esclusivamente di formazione giuridica ed economica - e a realizzare al meglio le sfide aperte dalle “rinnovate” funzioni legislative e di controllo.

Infine, si segnala il corso di perfezionamento e specializzazione in qualità della normazione, istituito dall'università di Firenze - facoltà di

¹³⁴ Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome e Consiglio della provincia autonoma di Trento, *Il consiglio e i cittadini. Rapporto sulla comunicazione dei consigli e delle province autonome*, 2007, p. 44, in [www.parlamentiregionali.it/documenti e ricerche/iniziative](http://www.parlamentiregionali.it/documenti_e_ricerche/iniziative).

giurisprudenza, nell'anno accademico 2007-2008. Alla prima edizione hanno partecipato numerosi dirigenti e funzionari dei Consigli regionali della Toscana e del Veneto. Il decreto rettorale del 31 luglio 2008, n. 794 ha confermato il corso anche per l'anno accademico 2008-2009, con il titolo "La buona qualità della normazione".

TABELLE

Tabella A - Produzione legislativa e leggi di manutenzione – 2007

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	C/A %
	A	B	C	D	
Abruzzo	48	29	17	2	35,4
Basilicata	30	21	9	0	30,0
Calabria	30	11	5	14	16,7
Campania	14	4	2	8	14,3
Emilia-Romagna	29	21	6	2	20,7
Lazio	27	19	6	2	22,2
Liguria*	45	30	12	1	26,7
Lombardia**	36	21	9	4	25,0
Marche	20	10	6	2	30,0
Molise	32	20	7	5	21,9
Piemonte	29	22	5	2	17,2
Puglia	41	25	9	7	22,0
Toscana	51	24	21	6	41,2
Umbria	38	26	12	0	31,6
Veneto	36	27	5	4	13,9
Totale regioni ordinarie	506	310	131	59	25,9
Friuli Venezia Giulia	32	29	2	1	6,3
P.a. Bolzano	15	6	4	3	26,7
P.a. Trento	24	16	7	1	29,2
Sardegna***	13	9	2	1	15,4
Sicilia	26	2	1	23	3,8
Trentino-Alto Adige	6	5	1	0	16,7
Valle d'Aosta	34	19	9	6	26,5
Totale regioni spec. e p.a.	150	86	26	35	17,3
TOTALE	656	396	157	94	23,9

* Non si è tenuto conto della legge statutaria n.1/2007. 2 delle 45 leggi sono testi unici.

** 2 delle 36 leggi sono testi unici.

*** La legge statutaria approvata dal consiglio il 7 marzo 2007 non è inquadrabile nello schema della tabella.

Tabella B - Normativa approvata e abrogata nell'anno 2007

Regioni e province autonome	Leggi			Regolamenti		
	Emanate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12	Emanati	Abrogati	Variazione reg.vigenti al 31/12
Abruzzo	48	9	39	3	0	3
Basilicata	30	7	23	5	1	4
Calabria	30	4	26	6	0	6
Campania	14	7	7	8	0	8
E.R.	29	14	15	2	1	1
Lazio	27	3	24	16	0	16
Liguria	45	18	27	6	0	6
Lombardia	36	71	-35	5	0	5
Marche	20	3	17	4	0	4
Molise	32	8	24	4	1	3
Piemonte	29	6	23	12	1	11
Puglia	41	7	34	28	0	28
Toscana	51	30	21	18	2	16
Umbria	38	15	23	13	1	12
Veneto	36	13	23	1	0	1
Totale regioni ordinarie	506	215	291	131	7	124
F.V.G.	32	25	7	125	25	100
P.A. Bo.*	15	5	10	111	43	68
P.A. Tre.	24	24	0	21	4	17
Sardegna	13	10	3	1	0	1
Sicilia	26	0	26	2	0	2
T.A.A.	6	0	6	13	0	13
V.d.A.	34	34	0	2	3	-1
Totale regioni spec. e p.a.	150	98	52	275	75	200
TOTALE	656	313	343	406	82	324

* I 111 regolamenti sono: 39 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 72 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tabella B1 - Normativa vigente al 31 dicembre 2007*

Regioni e province autonome	Leggi			Regolamenti		
	Emanate	Abrogate	Leggi vigenti al 31/12	Emanati	Abrogati	Reg. vigenti al 31/12
Abruzzo**	3.129	402	2.727	162	2	160
Basilicata	1.553	938	615	91	3	88
Calabria	950	166	784	46	2	44
Campania	1.304	110	1.194	n.d.	n.d.	n.d.
E.R.	1.538	624	914	84	42	42
Lazio	2.138	n.d.	n.d.	129	n.d.	n.d.
Liguria	1.646	835	811	100	43	57
Lombardia	2.021	1.378	643	138	39	99
Marche	1.466	695	771	85	35	50
Molise	1.167	201	966	55	6	49
Piemonte	1.884	1.037	847	230	84	146
Puglia	1.359	517	842	200	42	158
Toscana	2.747	1.816	931	191	73	118
Umbria	1.610	632	978	135	36	99
Veneto	1.922	1.155	767	n.d.	n.d.	n.d.
Totale regioni ordinarie	26.434	10.506	13.790	1.646	407	1.110
F.V.G.	2.196	803	1.393	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Bo.	1.311	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Tre.	1.202	510	692	787	199	588
Sardegna	2.087	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	2.910	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
T.A.A.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
V.d.A.	2.642	1.726	916	116	52	64
Totale regioni spec. e p.a.	12.348	3.039	3.001	903	251	652
TOTALE	38.782	13.545	16.791	2.549	658	1.762

* 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.

Tabella C - Produzione legislativa e leggi di riordino - 2007

Regioni e province autonome	Totale leggi	Leggi di riordino	B/A %
	A	B	
Abruzzo	48	4	8,3
Basilicata	30	2	6,7
Calabria	30	0	0,0
Campania	14	0	0,0
Emilia-Romagna	29	2	6,9
Lazio	27	2	7,4
Liguria*	45	0	0,0
Lombardia**	36	0	0,0
Marche	20	0	0,0
Molise	32	1	3,1
Piemonte	29	0	0,0
Puglia	41	0	0,0
Toscana	51	0	0,0
Umbria	38	0	0,0
Veneto	36	0	0,0
Totale regioni ordinarie	506	11	2,2
Friuli Venezia Giulia	32	5	15,6
P.a. Bolzano	15	5	33,3
P.a. Trento	24	6	25,0
Sardegna	13	2	15,4
Sicilia	26	1	3,8
Trentino-Alto Adige	6	0	0,0
Valle d'Aosta	34	3	8,8
Totale regioni spec. e p.a.	150	22	14,7
TOTALE	656	33	5,0

* 2 delle 45 leggi indicate sono testi unici.

** 2 delle 36 leggi indicate sono testi unici.

Tabella D - Atti di giunta - 2007

Regioni e province autonome	Totale leggi	Numero leggi che prevedono rinvii ad atti di giunta	B/A %	Numero di atti di giunta da adottare	Atti adottati
	A	B	C	D	E
Abruzzo	48	15	31,3	75	n.d.
Basilicata	30	5	16,7	26	n.d.
Calabria	30	7	23,3	15	2
Campania	14	10	71,4	n.d.	n.d.
Emilia-Romagna	29	18	62,1	52	44
Lazio	27	17	63,0	92	n.d.
Liguria	45	25	55,6	80	31
Lombardia	36	25	69,4	105	38
Marche	20	7	35,0	n.d.	n.d.
Molise	32	7	21,9	7	5
Piemonte	29	17	58,6	80	19
Puglia	41	21	51,2	56	0,0
Toscana	51	7	13,7	9	n.d.
Umbria	38	15	39,5	28	n.d.
Veneto	36	15	41,7	65	n.d.
Totale regioni ordinarie	506	211	41,7	690	139
Friuli Venezia Giulia*	32	17	53,1	122	18
P.a. Bolzano	15	9	60,0	50	11
P.a. Trento	24	16	66,7	n.d.	n.d.
Sardegna	13	9	69,2	208	51
Sicilia	26	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Trentino-Alto Adige	6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Valle d'Aosta	34	28	82,4	119	48
Totale regioni spec. e p.a.	150	79	52,7	499	128
TOTALE	656	290	44,2	1189	267

* Il numero degli atti adottati si riferisce ai soli regolamenti.

Tabella E - Atti di consiglio – 2007

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	48	3	6,3	4	0
Basilicata	30	1	3,3	1	1
Calabria	30	4	13,3	6	n.d.
Campania	14	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia-Romagna	29	3	10,3	4	3
Lazio	27	2	7,4	4	n.d.
Liguria	45	9	20,0	10	4
Lombardia	36	8	22,2	22	3
Marche	20	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Molise	32	3	9,4	3	1
Piemonte	29	7	24,1	17	8
Puglia	41	2	4,9	3	0
Toscana	51	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Umbria	38	11	28,9	14	7
Veneto	36	0	0,0	n.d.	n.d.
Totale regioni ordinarie	506	53	10,5	88	27
Friuli Venezia Giulia	32	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	15	0	0,0	0	0
P.a. Trento	24	1	4,2	1	1
Sardegna	13	5	38,5	6	2
Sicilia	26	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Trentino-Alto Adige	6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Valle d'Aosta	34	6	17,6	6	n.d.
Totale regioni spec. e p.a.	150	12	8,0	13	3
TOTALE	656	65	9,9	101	30

Tabella F - Clausole valutative ed altre formule di valutazione – 2007

Regioni e province autonome	Clausole valutative *		Altre formule **	
	n.	estremi	n.	estremi
Abruzzo	0		0	
Basilicata	2	(art.20 l.r.n.4; art.8 l.r.n.20)	0	
Calabria	0		1	(art.15, l.r.n.20)
Campania	0		0	
Emilia- Romagna	2	(art.15, l.r.n.2; art.28, l.r.n.15)	1	(art.7, l.r.n.17)
Lazio	0		0	
Liguria	0		4	(art.5,c.6, l.r.n.7; art.12,c.2, l.r.n.21; art.5, l.r.n.22; art.3,c.3, l.r.n.30)
Lombardia	3	(art.33, l.r.n.19; art.9, l.r.n.25; art.1,l.r.n.30)	1	(art. 3, l.r. n. 1)
Marche	0		0	
Molise	0		1	(art.10, l.r.n. 20)
Piemonte	5	(art.5, l.r.n.1; art.24, l.r.n.13; art.11, l.r.n.14; art.6,l.r.n.21; art.34, l.r.n.28)	0	
Puglia	1	(art.27, l.r.n.7)	0	
Toscana	3	(art.67, l.r.n.38; art.11, l.r.n.59; art.6, l.r.n.66)	1	(art.16, l.r.n.30)
Umbria	2	(art.6, l.r.n.25; art.7, l.r.n.28)	0	
Veneto	0		0	
Totale regioni ordinarie	18		9	
Friuli Venezia Giulia	2	(art.20, l.r.n.12; art.29, l.r.n.29)	0	
P.a. Bolzano	0		0	

Regioni e province autonome	Clausole valutative *		Altre formule **	
	n.	estremi	n.	estremi
P.a. Trento	0		2	(art.12, l.p.n.17; art.8, l.p.n.22)
Sardegna	0		3	(art. 15, l.r.n.7; art.11,c.2, l.r.n.8; art.7, l.r.n.12)
Sicilia	0		0	
Trentino-Alto Adige	0		0	
Valle d'Aosta	0		0	
Totale regioni spec. e p.a.	2		5	
TOTALE	20		14	

* Si tratta di articoli di legge espressamente dedicati alle clausole valutative

** Si tratta di articoli di legge che prevedono relazioni di giunta al consiglio, documenti di monitoraggio e valutazione, relazioni illustrative del Presidente della regione all'assemblea, ecc.

4. Consigli, Giunte e funzione normativa*

4.1. Introduzione

Le presenti riflessioni muovono dal presupposto che, nell'ambito delle forme di governo che si sono affermate a livello regionale, il rapporto concretamente esistente tra le Giunte e i Consigli sia essenziale ai fini di una produzione normativa di qualità, sotto il profilo sia del funzionamento degli enti territoriali sia della capacità di rispondere alle esigenze delle popolazioni locali.

L'analisi dei rapporti tra le Giunte e i Consigli nel 2007, per la prima volta, ha potuto beneficiare della completezza dei dati forniti dalle Regioni, ivi comprese la Campania e la Puglia. La rilevazione quantitativa non ha più, quindi, valenza meramente orientativa, tendenziale, ma ha acquistato la capacità di fornire indici sia di funzionalità delle istituzioni regionali sia di produttività dei Consigli, offrendo importanti strumenti di lettura delle attività cui si dedicano le assemblee.

Come si argomenterà in queste pagine, se gli indici di funzionalità dei Consigli confermano la loro forte frammentazione interna¹³⁵, i rapporti tra le Giunte e i Consigli sembrerebbero maggiormente improntati al confronto e alla collaborazione¹³⁶.

La propensione delle assemblee regionali, riscontrata in questi anni, a esercitare con costanza la loro funzione di indirizzo e controllo sulle Giunte deve aver prodotto alcuni effetti salutari sulla considerazione in cui le Giunte tengono i Consigli. Gli atti riconducibili a tale funzione, infatti, rappresentano anche quest'anno la voce di gran lunga principale della attività generale dei Consigli, sebbene il dato del 2007, al netto dei dati non disponibili precedentemente, risulti inferiore a quello del 2006,

* A cura di Laura Ronchetti.

¹³⁵ V. in questo Capitolo Tabella 1 – Composizione dei Consigli 2006-2007.

¹³⁶ V. in questo Capitolo Tabella 2 – Indice numerico dell'attività generale dei Consigli 2007.

soprattutto per quanto riguarda gli atti di indirizzo. Tale flessione potrebbe spiegarsi, tuttavia, con l'aumento cospicuo dell'attività consultiva che i Consigli sono chiamati a svolgere sulla attività delle Giunte, sovente in base alla stessa legislazione che rinvia ad atti di Giunta.

Altro indice significativo dell'andamento dei rapporti interistituzionali a livello regionale è, contro ogni ipotesi scolastica di progressiva netta differenziazione delle funzioni svolte dai due enti, il decisivo aumento dell'attività di alta amministrazione svolta dai Consigli, ma essenzialmente solo da quelli delle Regioni ordinarie.

L'attività minoritaria svolta dai Consigli è, quindi, proprio quella di produzione normativa in genere, sebbene nel 2007 si sia registrato un aumento dell'esercizio della funzione, sia legislativa che regolamentare¹³⁷.

La produzione legislativa dei Consigli, tuttavia, è espressione anche di un autonomo indirizzo politico perseguito dalle assemblee regionali, visto che non solo i Consigli approvano le iniziative delle Giunte con una percentuale decisamente più bassa di quella riscontrata a livello nazionale, sia in Italia che in Europa, ma è in aumento costante il numero di leggi di iniziativa consiliare promulgate.

Il progressivo incremento delle questioni di legittimità della legge regionale e provinciale sollevate in via incidentale suggerisce, inoltre, una trasformazione della legge regionale da mera norma di dettaglio, solo formalmente equiparata alla legge nazionale, a fonte normativa sempre più materialmente pariordinata alla legge dello Stato.

A ben guardare l'insieme dei dati quantitativi a disposizione, quindi, i Consigli regionali stanno tentando di valorizzare il loro ruolo nel perseguimento dell'indirizzo politico regionale, nonostante la posizione dominante della Giunta.

¹³⁷ Sul rapporto a livello regionale tra la produzione legislativa e quella regolamentare nel suo complesso cfr. in questo volume il par. 2.3. nel Capitolo *I regolamenti regionali nel 2007*.

4.2. *Composizione dei Consigli*

Nel 2007 la dimensione media delle assemblee legislative regionali si è attestata, in attesa della revisione degli ultimi statuti regionali, intorno ai 53 membri, per un numero complessivo di 1119 consiglieri a fronte dei 945 parlamentari italiani¹³⁸. Questo dato numerico, sebbene rilevante anche in termini assoluti, deve intrecciarsi con un'analisi del funzionamento dei Consigli come sede di snodo dei molteplici interessi regionali.

4.2.1. *Gruppi consiliari*

Ogni Consiglio regionale o provinciale si suddivide in media in 13 gruppi¹³⁹. Sotto questo profilo, deve notarsi una netta differenziazione tra autonomie ordinarie e speciali, laddove i Consigli delle prime non scendono mai al di sotto dei 10 gruppi, mentre le assemblee delle autonomie speciali si attestano, tranne quella della provincia autonoma di Trento, al di sotto di tale soglia. Soprattutto, mentre le autonomie speciali hanno in genere mantenuto o ridotto il numero dei gruppi (tranne la provincia autonoma di Bolzano, che ne ha aggiunto 1), le Regioni ordinarie hanno costituito altri 15 gruppi. Per il 2007, in particolare, il Piemonte conta ben 7 gruppi in più del 2006 mentre la Puglia ha strappato il primato dei 21 gruppi al Lazio, unica Regione ordinaria ad aver ridotto, anche se solo di un'unità, il loro numero.

Un significativo calo del numero di gruppi, d'altra parte, si era registrato, nel 2006¹⁴⁰, solo in Calabria, dove nel 2007 si sono formati altri 2 gruppi per un totale di 12.

Questi numeri sono resi possibili dai regolamenti interni approvati dai singoli Consigli, che consentono, spesso sotto forma di deroga, la costituzione di gruppi monoconsiliari.

Solo poche Regioni hanno messo a punto strumenti per tentare di contenere questo fenomeno, in considerazione dei riflessi negativi in

¹³⁸ V. citata Tabella 1 – Composizione dei Consigli 2006-2007.

¹³⁹ V. in questo Capitolo Tabella 3 – Numero di gruppi consiliari.

¹⁴⁰ V. in proposito *Rapporto 2007*, parte II, cap. 4, par 4.2., p. 103.

termini di costi e di rallentamento dei lavori consiliari: in alcune Regioni non è possibile costituire un gruppo con meno di 3 consiglieri (Campania, Sardegna, Umbria, Veneto, in Lombardia almeno non durante la legislatura), ovvero con meno di 2 (Friuli Venezia Giulia, Toscana e Valle D'Aosta). In alcuni casi si è intervenuto direttamente sugli statuti (Toscana, art. 2; Umbria, art. 52), limitando in tema la discrezionalità dei regolamenti. Anche in queste Regioni, tuttavia, non si è registrata alcuna flessione del numero dei gruppi, ma anzi un loro aumento rispetto alla legislatura precedente.

Nonostante le differenze regionali, infatti, il numero dei gruppi in cui si riuniscono i consiglieri, nell'insieme delle Regioni, tende a restare piuttosto invariato nelle varie legislature. In base ai valori medi calcolati sugli ultimi anni, tuttavia, dal 2005 in poi è come se per ogni Regione ci fosse un gruppo consiliare in più, facendo della frammentazione interna alle assemblee regionali e provinciali una costante.

4.2.2. Commissioni consiliari

L'articolazione dei Consigli in commissioni ha conosciuto per la prima volta una flessione, seppur di minime proporzioni, di 2 commissioni grazie al decremento registratosi in Umbria (-1) e nel Lazio (-2) a fronte della nuova commissione istituita in Basilicata¹⁴¹. Il Lazio, tuttavia, detiene ancora il primato delle commissioni permanenti (16), con uno stacco minimo rispetto alle altre Regioni di 7 commissioni (le 9 del Piemonte), così come l'Umbria continua a vantare il minor numero (3).

Nel complesso delle Regioni comunque la media di commissioni permanenti resta ferma ai dati del 2006, confermando l'aumento di quasi una commissione in più in media per Regione registrato con il passaggio di legislatura.

Continua a diminuire, invece, il numero delle commissioni speciali, con una progressiva flessione inaugurata con la nuova legislatura regionale,

¹⁴¹ V. Tabella 4 – Numero di commissioni permanenti.

con un saldo nel 2007 di ben 10 in meno¹⁴²: accanto alla soppressione di una commissione in Sardegna, il Lazio e il Veneto hanno eliminato ciascuno 5 commissioni speciali, mentre la Toscana, in controtendenza, è l'unica ad averne istituito una nuova. In tal modo il Lazio ha perso il primato del 2006 di 7 commissioni, lasciando al vertice della classifica le 5 commissioni speciali presenti in Abruzzo.

4.3. Giunta in Consiglio

La capacità degli enti autonomi territoriali di esercitare nel miglior modo possibile le competenze normative di cui sono titolari è fortemente accresciuta da rapporti virtuosi tra Giunta e Consiglio.

Sotto questo profilo il 2007 offre il segnale confortante della presenza costante, non solo dell'assessore competente, ma addirittura del Presidente della Giunta in almeno tre Regioni (Basilicata, Campania e Toscana)¹⁴³. Nel 2006 questo avvenne solo in Basilicata e in Sardegna: se la prima è l'unica Regione che conferma una partecipazione assidua del Presidente ai lavori del Consiglio, la Sardegna, invece, segna nel 2007 una netta inversione di tendenza che ha visto il Presidente sardo partecipare in percentuale decisamente più bassa rispetto ad una media nazionale del 62% delle sedute.

Proprio in queste due Regioni, inoltre, il Presidente della Giunta ha preso la parola tutte le volte che si è presentato in Consiglio¹⁴⁴. In media, invece, i Presidenti sono intervenuti solo nella metà delle sedute cui hanno partecipato.

Di norma, infatti, sono gli assessori ad esprimere la posizione della Giunta sui singoli provvedimenti all'attenzione del Consiglio: in base ai dati a disposizione, tuttavia, gli assessori hanno preso la parola in meno della metà delle sedute consiliari cui hanno partecipato¹⁴⁵. La Regione dove gli

¹⁴² V. in questo Capitolo Tabella 5 – Numero di commissioni speciali.

¹⁴³ V. in questo Capitolo Tabella 6 – Presenza Giunta in Consiglio.

¹⁴⁴ V. in questo Capitolo Tabella 7 - Partecipazione del Presidente della Giunta alle sedute consiliari.

¹⁴⁵ V. in questo Capitolo Tabella 8 - Partecipazione degli assessori alle sedute consiliari.

assessori sono intervenuti di meno è l'Abruzzo con il 55% delle sedute, soglia battuta solo nel 2006 dall'Umbria, dove la Giunta aveva preso la parola il 47% delle sedute cui aveva partecipato. In media, infatti, la partecipazione attiva ai lavori consiliari da parte degli assessori è addirittura aumentata, sebbene il numero degli assessori esterni sia cresciuto di 11 unità¹⁴⁶.

A parte che nelle Province autonome, solo in Puglia la Giunta ha pronunciato un intervento su tutte le leggi regionali (41) mentre in altre Regioni ciò è avvenuto solo per gli atti normativi più significativi (Basilicata, Friuli Venezia Giulia, in 9 casi in Calabria, Umbria, Valle d'Aosta). Se nella maggior parte dei casi la Giunta è intervenuta nel corso della approvazione delle leggi (28 proposte di legge in Sicilia, 24 in Piemonte, 21 in Liguria e in Lombardia, 20 in Molise, 14 in Sardegna, 12 in Abruzzo e in Emilia-Romagna, 1 in Toscana), non sempre gli interventi degli assessori hanno avuto ad oggetto l'attività legislativa, quanto piuttosto atti di programmazione finanziaria e di bilancio (12 in Sicilia), testi unici (1 in Liguria), proposte di deliberazione e provvedimenti amministrativi (10 e 3 in Liguria), proposte di regolamento (2 in Lombardia, 1 in Sardegna), mozioni (2 in Sardegna), provvedimenti di attuazione dello Statuto (1 in Sardegna).

4.4. Attività dei Consigli: molto controllo, poche norme

L'analisi dell'attività generale dei Consigli¹⁴⁷ conferma la notevole importanza assunta dalla funzione di controllo e di indirizzo sulle Giunte: per controbilanciare il rafforzamento degli esecutivi regionali i Consigli hanno speso gran parte delle loro energie, da un lato, a interrogare le Giunte per acquisire informazioni, dall'altro, ad approvare atti di indirizzo del loro operato non solo su orientamenti politici ma anche sull'attività normativa.

La funzione di controllo ha sempre assunto dimensioni significative soprattutto nelle autonomie speciali, con riferimento specifico alla

¹⁴⁶ V. in questo Capitolo Tabella 9 – Numero di assessori esterni.

¹⁴⁷ V. la già citata Tabella 2 – Indice numerico dell'attività generale dei Consigli 2007.

Provincia di Bolzano, che da sola ha realizzato la metà degli atti di sindacato ispettivo delle specialità; nelle 15 Regioni ordinarie, invece, l'ammontare degli atti di indirizzo e controllo è inferiore al numero registrato tra le 7 specialità.

Decisamente più netta è la differenziazione che deve segnalarsi tra specialità e autonomie ordinarie in merito all'attività amministrativa: le prime hanno adottato solo 63 atti amministrativi a fronte della notevole cifra di 983 delle seconde, numero inferiore solo agli atti di indirizzo e di controllo.

Altra funzione consiliare importante è quella consultiva che, sul totale delle Regioni, conta i medesimi dati quantitativi dell'attività normativa: 688 sono gli atti normativi dei Consigli e 687 quelli consultivi. Deve però segnalarsi anche in questo caso una differenziazione tra specialità e Regioni ordinarie: nelle prime è prevalente l'attività normativa dei Consigli (153 a 120), nelle seconde quella consultiva (567 a 535).

La produzione normativa in altri termini non è, almeno dal punto di vista quantitativo, l'attività principale svolta dai Consigli.

4.5. Funzione legislativa

Con il 2007 si conferma la tendenza all'incremento della produzione legislativa, con un aumento non solo del numero delle leggi promulgate nell'anno (656 su 22 autonomie nel 2007, 567 su 20 nel 2006) ma anche della loro portata in termini di commi (28.139 nel 2007, 21.391 nel 2006)¹⁴⁸. Questo aumento potrebbe essere considerato un sintomo di un assestamento sia dei rapporti intersoggettivi tra Stato e Regioni sia dei rapporti interistituzionali tra Giunte e Consigli.

Nonostante la "nuova" fase statutaria non sia ancora completata e parte della revisione costituzionale del 2001 debba ancora essere attuata, la riforma nel suo complesso sembrerebbe essere stata in parte metabolizzata, consentendo anche alle Giunte e ai Consigli di collaborare.

¹⁴⁸ V. in Appendice, Tabella 1 – Numero e dimensione delle leggi 2007 e v. analoga Tabella nel *Rapporto 2007*.

4.5.1. Iniziativa legislativa

L'iniziativa legislativa è esercitata nel complesso prevalentemente dai consiglieri, che hanno presentato, sia nel solo 2007 che dall'inizio della VIII legislatura, più del doppio dei disegni di legge depositati dalle Giunte¹⁴⁹. Sono però le Giunte a vantare una percentuale di successo delle loro iniziative, calcolato in base al rapporto percentuale tra ddl presentati e ddl approvati, pari al 72%¹⁵⁰, mentre il tasso di approvazione delle proposte consiliari si è attestato intorno al 16%.

Deve sottolinearsi infine che il tasso di successo delle iniziative consiliari coinvolge anche le opposizioni: ad esempio il Consiglio veneto ha approvato il 23% delle proposte di legge presentate dalla sola opposizione e il 34% delle iniziative miste (maggioranza/opposizione).

4.5.2. Leggi promulgate

Guardando, invece, al numero delle leggi promulgate per evidenziare quante siano d'iniziativa di Giunta e quante di Consiglio, emerge che le prime rappresentano il 65% delle leggi promulgate nell'anno: in termini assoluti, a fronte di 193 leggi d'iniziativa consiliare sono stati approvati 427 disegni di legge di Giunta¹⁵¹.

La valutazione di questo dato deve tener conto, da un lato, che a livello statale l'incidenza dell'iniziativa legislativa del Governo supera l'88% delle leggi approvate, dall'altro, che la stessa percentuale regionale è inferiore agli altri anni a disposizione: i Consigli hanno negli ultimi anni visto aumentare la percentuale di approvazione delle iniziative sia consiliari, pari a quasi al 30%, sia miste Giunta/Consiglio, pari a quasi il 5%¹⁵².

¹⁴⁹ V. in Appendice, Tabella 4 – Dati quantitativi sull'iniziativa legislativa – Regioni ordinarie (dall'inizio dell'VIII legislatura al 31 dicembre 2007) e Tabella 4a – Dati quantitativi sull'iniziativa legislativa 2007.

¹⁵⁰ V. in questo Capitolo Tabella 10 - Tasso di approvazione della iniziativa legislativa della Giunta e del Consiglio 2007.

¹⁵¹ V. in Appendice, Tabella 2 – Iniziativa legislativa delle leggi promulgate 2007.

¹⁵² V. in questo Capitolo Tabella 11 – Iniziativa delle leggi promulgate 2005-2007.

I Consigli, quindi, non si limitano a condividere l'indirizzo politico perseguito dalla Giunta, ma conservano tuttora una loro autonomia nella determinazione delle politiche regionali, valorizzando anche la dialettica maggioranza/opposizione.

In base ai (parziali) dati a disposizione, può rilevarsi che nel 2007, se in Molise tutte le iniziative legislative il cui *iter* si è felicemente concluso sono state presentate dalla maggioranza, invece in Toscana sono state approvate anche 3 proposte di minoranza (20%); in Abruzzo 2 (9%); in Emilia Romagna 1 (12%).

Altrettanto significativa è l'approvazione di iniziative miste maggioranza/opposizione, che in Piemonte e in Liguria risulta essere la norma con percentuali dell'83% e 82% delle leggi approvate, si attesta al 53% in Toscana, al 38% in Emilia Romagna, al 30% nelle Marche. In Friuli Venezia Giulia sono state approvate sia 2 proposte trasversali, sottoscritte da consiglieri di maggioranza e di opposizione, sia 4 proposte comuni, risultanti dall'abbinamento di proposte sia di maggioranza che di opposizione.

4.5.3. Durata dell'*iter* di approvazione delle leggi

Se si guarda alla durata dell'*iter* di approvazione delle leggi¹⁵³, può notarsi che dei 5 Consigli regionali più celeri, quelli cioè che hanno approvato oltre la metà delle proprie leggi entro 30 giorni (Calabria, Molise, Sicilia, Toscana, Umbria), soltanto quello della Toscana ha approvato disegni di legge di Giunta con una percentuale di poco più alta della media (70% contro il 65% di media). Solo in Umbria e in Calabria, d'altra parte, si sono registrate proposte miste Giunta/Consiglio (8 e 7%). In tutti i Consigli in questione, invece, la percentuale di proposte di legge consiliari approvate ha superato, anche di molto, il valore medio regionale.

Se si guarda agli indici di funzionamento dei Consigli, le assemblee più celeri si caratterizzano per vantare ognuna, tranne il caso del Molise, un numero di gruppi consiliari inferiore ai valori medi. Soprattutto nessuna

¹⁵³ V. in Appendice, Tabella 3a - Durata dell'*iter* di approvazione delle leggi % 2007.

supera i valori medi di presenza di commissioni permanenti. Deve dirsi, tuttavia, che il Lazio e la Puglia, che sono le Regioni con più gruppi consiliari e commissioni permanenti, mantengono tempi di approvazione delle leggi piuttosto veloci.

Il Veneto, comunque, che ha approvato oltre i 360 giorni¹⁵⁴ il maggior numero di leggi (13) - sia rispetto alle altre autonomie che nell'ambito delle proprie leggi -, conta 14 gruppi, 7 commissioni permanenti, da metà 2007 nessuna commissione speciale, ma soprattutto un tasso di approvazione dell'iniziativa legislativa consiliare più alta della media.

4.5.4. Rinvii di leggi ad atti di Giunta

In media è aumentato anche il numero di rinvii che le leggi fanno ad atti della Giunta, sia di carattere regolamentare che di altra natura: nel complesso potrebbe sostenersi che quasi una legge su due contiene un rinvio a successivo atto della Giunta¹⁵⁵.

Diventa quindi necessario capire nella sostanza il peso di questi rinvii, in base all'oggetto e alla forma dell'atto cui si rinvia. E' altresì opportuno valutare quanto della funzione consultiva svolta dai Consigli miri a (e consenta di) recuperare la quota di potere decisionale rimesso alle Giunte attraverso tali rinvii.

4.6. Produzione regolamentare dei Consigli regionali

L'attività regolamentare dei Consigli nel 2007 sembrerebbe, ragionando in termini di commi, aver doppiato il dato del 2006 (1616 su 858), anche se il numero dei regolamenti consiliari segna una flessione rispetto al 2006¹⁵⁶.

Tenendo presente che in 7 Regioni la potestà regolamentare spetta unicamente al Consiglio, le restanti assemblee hanno comunque

¹⁵⁴ V. in Appendice, Tabella 3 – Durata dell'iter di approvazione delle leggi 2007.

¹⁵⁵ V. in questo Capitolo Tabella 12 – Rinvii di leggi ad atti di Giunta 2006-2007.

¹⁵⁶ V. in Appendice, Tabella 9 – Numero e dimensione dei regolamenti di Consiglio 2007.

partecipato alla loro produzione rendendo ben 103 pareri sui 374 regolamenti adottati dalle Giunte¹⁵⁷: scorporando dal totale il dato peculiare della provincia autonoma di Bolzano, che ha prodotto 111 provvedimenti sostanzialmente regolamentari di Giunta non prevedendo alcuna forma di coinvolgimento del Consiglio, si potrebbe sostenere che le assemblee - tramite la attività consultiva - hanno partecipato alla formazione dei regolamenti di Giunta quasi una volta su due. Questo, però, è un dato che non tiene conto delle forti differenze che si riscontrano tra le autonomie.

Provando, quindi, a evidenziare le differenze, si segnala che nelle tre Regioni in cui la competenza regolamentare è condivisa tra Consiglio e Giunta, non solo i regolamenti regionali sono stati pochi, ma su tre regolamenti approvati dalla Giunta (Basilicata, Emilia-Romagna e Marche) in un caso si è reso un parere consiliare (Emilia-Romagna).

Nelle Regioni con la previsione statutaria di parere consiliare obbligatorio sui regolamenti, tale obbligo è stato assolto in pieno in Umbria e in Puglia, in Toscana invece il Consiglio è debitore di un parere. Il Consiglio del Piemonte ha reso solo 1 parere su 12 regolamenti, presumibilmente nella competenza di attuazione di obblighi internazionali e comunitari per cui lo Statuto lo prevede come obbligatorio¹⁵⁸.

Anche nelle Regioni dove il parere non è previsto obbligatoriamente, le Giunte hanno richiesto un parere ai Consigli, 25 volte in Friuli Venezia Giulia, 8 nella provincia autonoma di Trento, 6 in Liguria e 4 nel Lazio.

Rinviando *supra* al capitolo sui regolamenti regionali del 2007 per l'analisi delle materie in cui sono adottati, si vuole dar conto, in ordine di importanza, dei macrosettori in cui sono intervenuti i regolamenti di Giunta per i quali sia stato reso comunque un parere dei Consigli: sviluppo economico e attività produttive (8 in Toscana, 2 in Liguria, 1 nella provincia autonoma di Trento e nel Lazio); territorio, ambiente e infrastrutture (6 in Toscana, 2 in Liguria e nella provincia autonoma di Trento); servizi alla persona e alla comunità (3 nel Lazio e in Toscana, 2 in

¹⁵⁷ V. in questo Capitolo la già citata Tabella 2 – Indice numerico dell'attività generale dei Consigli 2007 e la corrispondente Tabella pubblicata nel *Rapporto 2007*, p.160.

¹⁵⁸ V. in questo Capitolo Tabella 13 – Attività regolamentare del Consiglio 2007.

Liguria e nella provincia autonoma di Trento); ordinamento istituzionale (2 nella provincia autonoma di Trento e 1 in Emilia Romagna); finanza regionale (1 nella provincia autonoma di Trento) e 1 multisettore in Toscana. Il parere obbligatorio che la competente commissione consiliare toscana non ha adottato nell'*iter* di formazione del regolamento verteva (deve dedursi dai dati a disposizione) in materia di alimentazione per l'introduzione delle mense biologiche.

Si deve segnalare infine che, sebbene non reso, la Giunta siciliana aveva richiesto un parere alla commissione Affari istituzionali su alcuni decreti assessorili riguardanti la ripartizione del Fondo delle autonomie in favore dei comuni.

4.7. Funzione consultiva dei Consigli regionali

Come già rilevato, l'insieme dell'attività consultiva svolta dai Consigli equivale in termini quantitativi a quella normativa.

Indice rilevante delle forme che sta assumendo la collaborazione interistituzionale è, quindi, anche l'accresciuto numero di pareri su atti non regolamentari della Giunta, tanto più elevato se si tiene presente che il dato di 426 atti del 2006 era comprensivo anche dei pareri resi sui regolamenti di Giunta, mentre per il 2007 il dato disaggregato è di 584. Il Consiglio che contribuisce notevolmente a tenere alto il numero dei pareri è quello del Veneto, che supera addirittura il record del 2006, passando da 154 a 195 pareri.

4.8. Attività amministrativa dei Consigli regionali

Nel 2007 è decisamente incrementata anche l'attività amministrativa esercitata dai Consigli, con un totale di 983 atti approvati a fronte dei 760 (senza i dati della Calabria e della Puglia) del 2006. A questo dato relativo alle Regioni a statuto ordinario, tra cui spicca l'attività intensa svolta dai Consigli di Molise e di Toscana, devono aggiungersi i 63 atti imputabili alle

specialità, per un totale di 1046 atti amministrativi a fronte dei 688 atti normativi adottati nel 2007¹⁵⁹.

La maggior parte degli atti amministrativi sono stati adottati nell'ambito dell'autonomia contabile e organizzativa-istituzionale dei Consigli (319 atti) grazie, tuttavia, a un esorbitante 202 annoverato dal Molise.

La tipologia di atti amministrativi più sostanziosa nella generalità delle Regioni è quella dei "piani, programmi e progetti" (220), voce assente solo in tre specialità (provincia autonoma di Bolzano, Friuli Venezia Giulia e Sicilia). Anche la classica voce "nomine" riveste molta importanza nelle Regioni ordinarie, in particolar modo nelle Marche dove è l'attività amministrativa principale del Consiglio (51) ma è presente, tra le specialità, solo in Friuli Venezia Giulia e in Sardegna, per un totale complessivo di 180 atti. Non poco rilevante è pure la "approvazione di atti di enti dipendenti", pari a 114 atti, assente in tutte le specialità e in alcune Regioni ordinarie, rivestendo invece la voce più importante dell'attività amministrativa della Toscana (48).

A questi devono poi aggiungersi i criteri ed indirizzi, i piani di riparto, i pareri a ministeri o altri organi statali, nonché atti amministrativi di diversa natura.

4.9. Attività di indirizzo e controllo dei Consigli regionali

L'attività di indirizzo e controllo delle Giunte assorbe gran parte delle energie dei Consigli. Nel complesso delle Regioni ha contato ben 8.552 atti, anche se nella maggior parte dei casi si è trattato di atti di controllo (6.741 a 1.811). Si deve comunque tenere presente che in 12 Regioni e nella provincia autonoma di Bolzano tali atti non hanno mai avuto ad oggetto l'attività normativa regionale.

In alcune Regioni, invece, si sono utilizzati gli atti indirizzo e controllo anche in riferimento all'attività normativa, in particolare modo in Piemonte (55 casi) e in Sicilia (45). Talora si è trattato di interventi nell'*iter* di

¹⁵⁹ V. in questo Capitolo Tabella 14 – Atti amministrativi approvati dal Consiglio regionale 2007.

formazione delle leggi (1 caso in Abruzzo e nella provincia autonoma di Trento, 6 in Umbria, 15 in Lombardia, 17 casi in Emilia-Romagna), talvolta in merito all'attuazione delle leggi (3 casi in Abruzzo, 4 in Sardegna), talaltra ancora nella predisposizione di un progetto di legge statale (1 in Lombardia), se non nella modifica del regolamento consiliare (1 nella provincia autonoma di Trento).

Quando si è intervenuto su una proposta di legge si sono approvati ordini del giorno (1 in Abruzzo e nella provincia autonoma di Trento, 6 in Umbria, 17 in Emilia-Romagna); quando si è intervenuto sulla loro attuazione si è fatto ricorso sia ad atti di indirizzo, come le risoluzioni (1 in Abruzzo) e le mozioni (4 in Sardegna), che ad atti di sindacato ispettivo, come le interpellanze (2 in Abruzzo). Si dà notizia, infine, che con mozione il Consiglio della provincia autonoma di Trento ha impegnato l'Ufficio di Presidenza ad elaborare una modifica del regolamento interno.

4.9.1. Atti di indirizzo

Non potendo confrontare il dato complessivo degli atti di indirizzo presentati nel 2007 (3.370) con il dato incompleto del 2006, è opportuno ragionare intorno ai valori medi degli atti presentati negli anni per prendere atto della flessione di 10 unità per ente autonomo¹⁶⁰. Se ne potrebbe evincere un leggero rallentamento della funzione di indirizzo da parte dei Consigli, impressione che troverebbe riscontro anche nei valori medi relativi al numero degli atti definiti, che dai 93 del 2006 sono diventati 86 nel 2007. Attività, quella di indirizzo, che potrebbe aver trovato sbocco nell'attività consultiva.

Sotto questo profilo il dato più interessante è quello della Lombardia, che è passata dai 770 atti presentati nel 2006 ai 431 del 2007, mantenendo comunque il primato con uno stacco di circa 100 unità dal Piemonte, che ne vanta 340, in leggero aumento rispetto al 2006. Ma è in Friuli Venezia Giulia che si è registrato l'aumento più cospicuo, da 36 a 138 atti di indirizzo presentati.

¹⁶⁰ V. in questo Capitolo Tabella 15 – Atti di indirizzo 2004-2007.

Resta, invece, piuttosto costante nel tempo la percentuale di atti definiti su quelli presentati, quota che nel complesso delle Regioni si è aggirata sempre tra il 50 e il 60%, attestandosi per il 2007 al 54%¹⁶¹. Le percentuali più alte e più basse si sono registrate in particolare in Friuli Venezia Giulia con il 97% e in Lombardia con circa il 20%. Si deve tenere presente, tuttavia, che gli atti definiti contengono non solo gli atti approvati, ma anche quelli respinti e ritirati: si tratta quindi ancora di un indice di efficienza più che di un chiaro indicatore della capacità di contribuire alla determinazione dell'indirizzo politico regionale.

4.9.2. Atti di sindacato ispettivo

I valori medi degli atti di sindacato ispettivo presentati dai Consigli indicano un aumento di circa 50 unità tra il 2004 e il 2006 e, invece, una decisa stabilità tra il 2006 e il 2007 con 502 e 503 atti presentati per Regione¹⁶². A ben vedere gli aumenti registrati nelle singole Regioni (Abruzzo, Basilicata, Lazio, Liguria, Lombardia per limitarsi ai più sostanziosi) sono nel complesso compensati dalla forte diminuzione verificatasi nella provincia autonoma di Bolzano e in Sicilia¹⁶³.

Con il 2007 si è innalzato di 50 unità anche il valore medio degli atti ispettivi definiti, passato da 271 a 321 per Regione¹⁶⁴. Cifra che deve la sua consistenza in particolare alla provincia autonoma di Bolzano, all'Abruzzo e alla Campania, che vantano una percentuale di atti definiti rispettivamente pari al 122% (con la conclusione evidentemente di atti di controllo presentati negli anni precedenti), 112% e 100%. Tali percentuali sono in ogni caso indicative di un rapporto Giunta-Consiglio leale e collaborativo. Altrettanto non può dirsi per il 9% registratosi in Calabria, con il minor numero di atti definiti, peraltro sul minor numero di atti presentati.

¹⁶¹ V. in questo Capitolo Tabella 17 – Atti di indirizzo definiti rispetto agli atti presentati 2004-2007.

¹⁶² V. in questo Capitolo Tabella 16 – Atti di sindacato ispettivo 2004-2007.

¹⁶³ Questi passano rispettivamente da 1.684 e 1.035 atti nel 2006 a 1.511 e 765 nel 2007.

¹⁶⁴ V. in questo Capitolo Tabella 18 – Atti di sindacato ispettivo definiti rispetto agli atti presentati.

Negli anni la percentuale degli atti di sindacato ispettivo definiti rispetto agli atti presentati ha conosciuto variazioni con una media nel periodo 2003-2007 del 58%, in cui il 2007 ha registrato il 63%, ponendosi al di sopra della media della serie storica considerata.

4.10. Conclusioni

Rispetto alle forme di governo che si sono inverate nelle Regioni, i Consigli regionali hanno sviluppato negli anni alcune forme di contrappeso al rafforzamento del Presidente e della Giunta regionale.

Particolarmente evidente è il frequente ricorso agli strumenti di controllo e di indirizzo della Giunta, che però solo parzialmente hanno ad oggetto l'attività normativa regionale.

Rispetto a quest'ultima, i consiglieri coltivano soprattutto la fase dell'iniziativa e in genere approvano più celermente le proposte che i disegni di legge. Soprattutto i ddl di Giunta sono approvati con una percentuale, per quanto alta, ben più bassa del tasso di approvazione dei ddl governativi da parte del Parlamento nazionale.

Eppure le leggi regionali sempre più spesso contengono rinvii a successivi atti di Giunta, la cui natura andrebbe indagata, per capire quanta parte della funzione legislativa viene rimessa sostanzialmente agli esecutivi regionali. E' pure vero, tuttavia, che sovente le leggi obbligano le Giunte a chiedere il parere consiliare sugli atti di Giunta. Bisognerà quindi capire se è in atto un trasferimento dell'esercizio della funzione legislativa dai Consigli alle Giunte secondo un percorso per certi versi assimilabile al fenomeno della delega legislativa a livello nazionale.

TABELLE

Tabella 1 – Composizione dei consigli 2006-2007

Regioni e province autonome	numero consiglieri	gruppi		
		2006	2007	
		a	b	b-a
Abruzzo	40	15	19	4
Basilicata	30	12	12	0
Calabria	50	10	12	2
Campania	60	<i>n.d.</i>	13	<i>n.d.</i>
Emilia R.	50	12	13	1
Friuli V. G.	60	10	10	0
Lazio	71	21	20	-1
Liguria	40	15	15	0
Lombardia	80	15	15	0
Marche	40	12	12	0
Molise	30	15	15	0
Piemonte	63	11	18	7
P.A. Bolzano	35	9	10	1
P.A. Trento	35	13	13	0
Puglia	70	<i>n.d.</i>	21	<i>n.d.</i>
Sardegna	85	11	9	-2
Sicilia	90	8	7	-1
Toscana	65	10	10	0
Umbria	30	10	11	1
Valle d'Aosta	35	7	7	0
Veneto	60	14	14	0
TOTALE	1119	230	276	46
valori medi*	53	12	13	-

* Per il 2006 i valori sono calcolati con esclusione delle Regioni con dati non disponibili.

(segue Tabella 1)

commissioni permanenti			commissioni speciali		
2006	2007		2006	2007	
7	7	0	5	5	0
4	5	1	0	0	0
6	6	0	2	2	0
<i>n.d.</i>	8	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	4	<i>n.d.</i>
6	6	0	0	0	0
7	7	0	0	0	0
18	16	-2	7	2	-5
8	8	0	0	0	0
7	7	0	1	1	0
6	6	0	0	0	0
4	4	0	4	4	0
9	9	0	1	1	0
6	6	0	3	3	0
5	5	0	1	1	0
<i>n.d.</i>	7	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	0	<i>n.d.</i>
8	8	0	1	0	-1
7	7	0	0	0	0
7	7	0	3	4	1
4	3	-1	1	1	0
5	5	0	0	0	0
7	7	0	5	0	-5
131	144	-2	34	28	-10
7	7	-	2	1	-

Tabella 2 - Attività generale del Consiglio - 2007

Regioni a statuto ordinario	atti normativi		pareri	
	n. leggi	n. regolamenti	n. pareri su regolamenti di Giunta	n. pareri su atti di Giunta
Abruzzo	48	3	0	40
Basilicata	30	4	0	13
Calabria	30	0	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Campania	14	8	0	0
Emilia R.	29	1	1	27
Lazio	27	0	4	79
Liguria	45	0	6	5
Lombardia	36	5	-	1
Marche	20	3	0	31
Molise	32	4	-	44
Piemonte	29	0	1	24
Puglia	41	0	28	-
Toscana	51	0	17	36
Umbria	38	0	13	2
Veneto	36	1	-	195
TOTALE st. ord.	506	29	70	497
TOTALE st. ord.	535		567	
Regioni e province a statuto speciale				
Friuli V. G.	32	0	25	23
P.A.Bolzano	15	0	0	0
P.A.Trento	24	0	8	17
Sardegna	13	1	-	35
Sicilia	26	0	-	12
Trentino A.A.	6	0	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Valle d'Aosta	34	2	-	0
TOTALE st. spec.	150	3	33	87
TOTALE st. spec.	153		120	
TOTALE	656	32	103	584
TOTALE	688		687	

* In FVG devono aggiungersi 88 deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza.

(segue Tabella 2)

altri atti			
n. atti amministrativi	n. atti di indirizzo	n. atti di controllo	TOTALE
33	40	269	433
54	39	95	235
17	10	8	65
22	12	398	454
57	94	511	720
22	66	194	392
57	163	387	663
65	84	119	310
87	116	191	448
239	39	41	399
62	157	258	531
18	28	222	337
137	161	93	495
45	35	141	274
68	33	126	459
983	1.077	3.053	6.215
983	4.130		
6	134	228	448
0	196	1.845	2.056
14	152	833	1.048
11	31	163	254
3	198	182	421
<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
29	23	437	525
63	734	3.688	4.758
63	4.422		4.758
1.046	1.811	6.741	10.973
1.046	8.552		10.973

Tabella 3 - Numero dei gruppi consiliari

Regioni e province autonome	legisl. prec.*	2005	2006	2007
Abruzzo	10	13	15	19
Basilicata	15	12	12	12
Calabria	20	10	10	12
Campania	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	13
Emilia R.	12	12	12	13
Friuli V. G.	10	10	10	10
Lazio	13	16	21	20
Liguria	13	14	15	15
Lombardia	12	15	15	15
Marche	13	12	12	12
Molise	12	12	15	15
Piemonte	16	14	11	18
P.A. Bolzano	9	9	9	10
P.A. Trento	13	13	13	13
Puglia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	21
Sardegna	11	11	11	9
Sicilia	12	12	8	7
Toscana	10	10	10	10
Umbria	9	10	10	11
Valle d'Aosta	7	7	7	7
Veneto	12	14	14	14
TOTALE	229	226	230	276
**valori medi	12	12	12	13

* Per le Regioni ordinarie era la VII legisl., tranne per il Molise che ha iniziato la IX legisl. nel 2007.

** Fino al 2006 i valori sono calcolati con esclusione delle Regioni con dati non disponibili.

Tabella 4 - Numero di commissioni permanenti

Regioni e province autonome	VII Leg.	VIII Leg.	2006	2007
Abruzzo	7	6	7	7
Basilicata	4	4	4	5
Calabria	4	6	6	6
Campania	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	8
Emilia R.	6	6	6	6
Friuli V. G.	5	<i>n.d.</i>	7	7
Lazio	12	18	18	16
Liguria	5	5	8	8
Lombardia	7	7	7	7
Marche	6	6	6	6
Molise	4	<i>n.d.</i>	4	4
Piemonte	8	8	9	9
P.A. Bolzano	6	<i>n.d.</i>	6	6
P.A. Trento	5	<i>n.d.</i>	5	5
Puglia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	7
Sardegna	8	<i>n.d.</i>	8	8
Sicilia	8	<i>n.d.</i>	7	7
Toscana	6	7	7	7
Umbria	4	4	4	3
Valle d'Aosta	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	5	5
Veneto	7	7	7	7
TOTALE	112	84	131	144
valori medi*	6,2	7,0	6,9	6,9

* Fino al 2006 i valori sono calcolati con esclusione delle Regioni con dati non disponibili.

Tabella 5 - Numero di commissioni speciali

Regioni e province autonome	VII legisl	VIII Leg.	2006	2007
Abruzzo	6	4	5	5
Basilicata	1	0	0	0
Calabria	2	2	2	2
Campania	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	4
Emilia R.	0	0	0	0
Friuli V. G.	1	<i>n.d.</i>	0	0
Lazio	6	6	7	2
Liguria	5	0	0	0
Lombardia	3	1	1	1
Marche	0	0	0	0
Molise**	3	<i>n.d.</i>	4	4
Piemonte	4	0	1	1
P.A. Bolzano	2	<i>n.d.</i>	3	3
P.A. Trento	1	<i>n.d.</i>	1	1
Puglia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	0
Sardegna	0	<i>n.d.</i>	1	0
Sicilia	1	<i>n.d.</i>	0	0
Toscana	5	3	3	4
Umbria	1	1	1	1
Valle d'Aosta	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	0	0
Veneto***	3	5	5	0
TOTALE	44	22	34	28
valori medi*	2,4	1,8	1,8	1,3

* Fino al 2006 i valori sono calcolati con esclusione delle Regioni con dati non disponibili.

** I Molise è entrato nella IX legislatura nel 2006.

*** Sono cessate il 30 luglio 2007.

Tabella 6 – Presenza Giunta in Consiglio

Regioni e province autonome	2006			2007		
	numero sedute consiliari			numero sedute consiliari		
	con presenze assessori	con presenza Presidente	% presenze Presidente	con presenze assessori	con presenza Presidente	% presenze Presidente
Abruzzo	41	26	63,4	45	31	68,9
Basilicata	18	18	100,0	20	20	100,0
Calabria	9	4	44,4	13	7	53,8
Campania	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	53	53	100,0
Emilia R.	32	18	56,3	43	23	53,5
Friuli V. G.	52	36	69,2	76	62	81,6
Lazio	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	16	<i>n.d.</i>
Liguria	60	37	61,7	59	42	71,2
Lombardia	34	20	58,8	31	21	67,7
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	39	26	66,7	41	22	53,7
Piemonte	97	63	64,9	132	85	64,4
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	73	63	86,3	83	50	60,2
Puglia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	28	23	82,1
Sardegna	21	21	100,0	103	8	7,8
Sicilia	43	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Toscana	38	34	89,5	39	39	100,0
Umbria	34	17	50,0	37	14	37,8
Valle d'Aosta	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Veneto	42	18	42,9	45	8	17,8
TOTALE	633	401	63,3	848	524	61,8
valori medi*	42	29	-	53	30,8	-

* I valori sono calcolati con esclusione delle regioni con dati non disponibili.

Tabella 7 - Partecipazione del Presidente della Giunta alle sedute consiliari

Regioni e province autonome	2006			2007		
	presenze in Consiglio	numero di interventi	% di presenze con intervento	presenze in Consiglio	numero di interventi	% di presenze con intervento
Abruzzo	26	26	100,0	31	10	32,3
Basilicata	18	18	100,0	20	20	100,0
Calabria	4	4	100,0	7	2	28,6
Campania**	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	53	8	15,1
Emilia R.	18	5	27,8	23	3	13,0
Friuli V. G.	36	9	25,0	62	4	6,5
Lazio	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	16	9	56,3
Liguria	37	20	54,1	42	23	54,8
Lombardia	20	4	20,0	21	5	23,8
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	26	16	61,5	22	20	90,9
Piemonte	63	28	44,4	85	41	48,2
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	63	63	100,0	50	29	58,0
Puglia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	23	19	82,6
Sardegna	21	21	100,0	8	8	100,0
Sicilia	<i>n.d.</i>	7	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	24	<i>n.d.</i>
Toscana	34	15	44,1	39	16	41,0
Umbria	17	13	76,5	14	3	21,4
Valle d'Aosta	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	100,0	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Veneto	18	5	27,8	8	5	62,5
TOTALE	401	254	65,4	524	249	49,1
valori medi*	29	17	-	31	14	-

*1 valori sono calcolati con esclusione delle regioni con dati non disponibili.

** La presenza del Presidente in Consiglio è presunta.

Tabella 8 - Partecipazione degli assessori alle sedute consiliari

Regioni e province autonome	2006			2007		
	presenze assessori	numero di interventi	% di presenze con intervento	presenze assessori	numero di interventi	% di presenze con intervento
Abruzzo	41	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	45	25	55,6
Basilicata	18	18	100,0	20	20	100,0
Calabria	9	9	100,0	13	13	100,0
Campania	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	53	53	100,0
Emilia R.	32	25	78,1	43	28	65,1
Friuli V. G.	52	52	100,0	76	76	100,0
Lazio	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	31	<i>n.d.</i>
Liguria	60	59	98,3	59	51	86,4
Lombardia	34	32	94,1	31	30	96,8
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	39	22	100,0	41	32	78,0
Piemonte	97	79	81,4	132	88	66,7
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	73	73	100,0	83	83	100,0
Puglia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	28	28	100,0
Sardegna	21	21	100,0	103	75	72,8
Sicilia	43	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	30	<i>n.d.</i>
Toscana	38	37	97,4	39	38	97,4
Umbria	34	16	47,1	37	35	94,6
Valle d'Aosta	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Veneto	42	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	45	35	77,8
TOTALE	633	443	70,0	848	771	90,9
valori medi*	42	30	-	53	43	-

* I valori sono calcolati con esclusione delle Regioni con dati non disponibili.

Tabella 9 - Numero di assessori esterni

Regioni e province autonome	2004	2006	2007
Abruzzo	4	6	6
Basilicata	3	2	<i>n.d.</i>
Calabria	<i>n.d.</i>	2	2
Campania	12	<i>n.d.</i>	12
Emilia R.	8	10	10
Friuli V. G.	10	10	10
Lazio	2	5	3
Liguria	3	8	8
Lombardia*	5	3,5	3
Marche	0	5	5
Molise	2	5	4
Piemonte	3	14	14
P.A. Bolzano	0	0	0
P.A. Trento	2	2	1
Puglia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	5
Sardegna	12	12	12
Sicilia**	3	6,5	7,5
Toscana	9	12	14
Umbria	3	6	6
Valle d'Aosta	0	0	0
Veneto*	12	2	2,5
TOTALE	93	111	125

* In Lombardia gli assessori erano 5 sino al 6.7.2006, 2 sino al 18.3.2007 e 3 successivamente.

** In Sicilia nella XIII legislatura erano 5, nella XIV nel primo governo 8 e nel secondo 7.

*** In Veneto nel 2007 sono passati da 2 a 3 a partire dal 25.06.2007.

Tabella 10 - Tasso di approvazione della iniziativa legislativa della Giunta e del Consiglio - 2007

Regioni e province autonome	di Giunta			di Consiglio		
	ddl	ddl approvati	%	pdl	pdl approvati	%
Abruzzo	42	25	59,5	96	22	22,9
Basilicata	29	24	82,8	38	6	15,8
Calabria	20	15	75,0	75	13	17,3
Campania	24	9	37,5	82	3	3,7
Emilia R.	20	17	85,0	40	8	20,0
Friuli V. G.	35	18	51,4	43	9	20,9
Lazio	30	17	56,7	92	8	8,7
Liguria	28	34	121,4	49	11	22,4
Lombardia	33	22	66,7	51	12	23,5
Marche	22	13	59,1	46	6	13,0
Molise	33	20	60,6	44	12	27,3
Piemonte	31	21	67,7	87	6	6,9
P.A. Bolzano	18	15	83,3	21	0	0,0
P.A. Trento	16	10	62,5	52	9	17,3
Puglia	34	32	94,1	18	8	44,4
Sardegna	8	6	75,0	35	5	14,3
Sicilia	35	14	40,0	207	12	5,8
Toscana	51	36	70,6	44	15	34,1
Trentino A.A.	<i>n.d.</i>	5	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	1	<i>n.d.</i>
Umbria	24	23	95,8	28	12	42,9
Valle d'Aosta	34	29	85,3	13	5	38,5
Veneto	25	22	88,0	49	10	20,4
TOTALE*	592	427	72,1	1.210	193	16,0

*1 valori sono calcolati con esclusione delle Regioni con dati non disponibili.

Tabella 11 - Iniziativa delle leggi promulgate (2005-2007)

	2005	2006	2007
n. leggi	549	632	656
<i>di cui di iniziativa di:</i>			
Giunta	381	391	427
Consiglio	149	152	193
mista (G./C.)	19	24	32
Enti Locali	0	0	3
Popolare	0	0	1
<i>valori percentuali</i>			
Giunta	69,4	69	65,1
Consiglio	27,1	26	29,4
mista (G./C.)	3,5	4,2	4,9
Enti Locali	0	0	0,5
Popolare	0	0	0,2
Totale	100,0	100,0	100,0

Tabella 12 - Rinvii di leggi ad atti di Giunta - 2006-2007

	n. leggi	numero leggi che prevedono rinvii ad atti di Giunta	%
	a	b	a/b
2006	632	391	35,9
2007	656	425	44,2

Tabella 13 - Attività regolamentare del Consiglio

Regioni e province autonome	regolamenti di Consiglio	regolamenti di Giunta	pareri su regolamenti di Giunta
Abruzzo	3	0	-
Basilicata	4	1	0
Calabria	-	6	<i>n.d.</i>
Campania	8	0	-
Emilia R.	1	1	1
Friuli V. G.	-	125	25
Lazio	-	16	4
Liguria	-	6	6
Lombardia	5	0	-
Marche	3	1	0
Molise	4	0	-
Piemonte	-	12	1
P.A. Bolzano **	-	111	0
P.A. Trento	-	21	8
Puglia*	-	28	28
Sardegna	1	0	-
Sicilia	-	2	0
Toscana*	-	18	17
Trentino A.A.	-	13	<i>n.d.</i>
Umbria*	-	13	13
Valle d'Aosta	2	-	-
Veneto	1	-	-
TOTALE	32	374	103

* Gli statuti prevedono l'obbligo di acquisire il parere consiliare.

** Tale numero include i provvedimenti sostanzialmente regolamentari.

Tabella 14 - Atti amministrativi approvati dal Consiglio regionale

Regioni e province autonome	piani, programmi, progetti	criteri, indirizzi	piani di riparto	approvazione atti di enti dipendenti
Abruzzo	14	2	2	7
Basilicata	16	1	2	23
Calabria	1	1	0	9
Campania	13	1	1	0
Emilia R.	24	4	0	6
Friuli V. G.	0	0	0	0
Lazio	7	0	0	0
Liguria	21	3	1	1
Lombardia	8	5	7	15
Marche	23	6	0	2
Molise	17	0	3	0
Piemonte	12	2	1	0
P.A. Bolzano	0	0	0	0
P.A. Trento	0	0	0	0
Puglia	1	0	0	0
Sardegna	2	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0
Toscana	37	5	8	48
Umbria	9	2	1	2
Valle d'Aosta	4	2	0	0
Veneto	15	0	0	1
TOTALE	224	34	26	114

(segue Tabella 14)

pareri a ministeri o altri organi statali	nomine	altro	autonomia contabile e organizzativa	TOTALE ATTI
0	4	2	2	33
0	8	0	4	54
0	0	2	4	17
0	0	7	0	22
1	1	17	4	57
0	2	0	4	6
0	8	3	4	22
0	8	18	5	57
1	6	10	13	65
0	51	1	4	87
0	4	13	202	239
0	29	7	11	62
0	0	0	0	0
2	0	9	3	14
0	11	5	1	18
1	6	0	2	11
0	0	0	3	3
0	15	9	15	137
0	21	4	6	45
8	0	13	2	29
2	6	14	30	68
15	180	134	319	1.046

Tabella 15 - Atti di indirizzo 2004-2007*

Regioni e province autonome	2004		
	atti presentati	atti definiti	atti definiti % sugli atti presentati
Abruzzo	66	37	56,1
Basilicata	36	15	41,7
Calabria	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Campania	61	34	55,7
Emilia R.	131	116	88,5
Friuli V. G.	124	104	83,9
Lazio***	209	80	38,3
Liguria	188	138	73,4
Lombardia	287	170	59,2
Marche	107	76	71,0
Molise	67	27	40,3
Piemonte****	98	32	32,7
P.A. Bolzano	346	150	43,4
P.A. Trento*****	152	70	46,1
Puglia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Sardegna	38	39	102,6
Sicilia	220	14	6,4
Toscana	127	76	59,8
Umbria	68	22	32,4
Valle d'Aosta	59	46	78,0
Veneto	44	20	45,5
TOTALE	2428	1266	52,1
valori medi**	127,8	66,6	

* Nel 2005 il questionario non conteneva la rilevazione di questo dato.

** Per il 2004-2006 i valori sono calcolati con esclusione delle regioni con dati non disponibili.

*** Nel Lazio nel 2006 sono stati ritirati 38 e nel 2007 12 .

**** In Piemonte 93 sono stati approvati.

***** Nella P.A. di Trento ne sono stati approvati 114, respinti 31 e ritirati 9.

(segue Tabella 15)

2006			2007		
atti presentati	atti definiti	atti definiti- % sugli atti presentati	atti presentati	atti definiti	atti definiti % sugli atti presentati
63	25	39,7	73	40	54,8
30	10	33,3	79	39	49,4
12	9	75,0	25	10	40,0
<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	34	12	35,3
164	44	26,8	215	94	43,7
36	28	77,8	138	134	97,1
152	84	55,3	181	66	36,5
269	220	81,8	190	163	85,8
770	411	53,4	431	84	19,5
122	67	54,9	174	116	66,7
29	12	41,4	71	39	54,9
325	160	49,2	340	157	46,2
190	131	68,9	233	196	84,1
272	122	44,9	308	152	49,4
<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	60	28	46,7
55	33	60,0	62	31	50,0
307	149	48,5	309	198	64,1
260	193	74,2	254	161	63,4
75	32	42,7	85	35	41,2
66	25	37,9	41	23	56,1
37	6	16,2	67	33	49,3
3141	1726	55,0	3370	1811	53,7
170,2	92,7		160,5	86,2	

Tabella 16 - Atti di sindacato ispettivo 2004-2007*

Regioni e province autonome	2004		
	atti presentati	atti definiti	atti definiti-% sugli atti presentati
Abruzzo	118	44	37,3
Basilicata	130	63	48,5
Calabria	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Campania	394	216	54,8
Emilia R.	1014	887	87,5
Friuli V. G.	653	157	24,0
Lazio	553	196	35,4
Liguria	365	251	68,8
Lombardia	192	100	52,1
Marche	328	181	55,2
Molise	83	20	24,1
Piemonte	590	341	57,8
P.A. Bolzano	1673	1755	104,9
P.A.Trento	374	354	94,7
Puglia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Sardegna	299	100	33,4
Sicilia	614	315	51,3
Toscana	230	155	67,4
Umbria	235	51	21,7
Valle d'Aosta	461	459	99,6
Veneto	341	170	49,9
TOTALE	8647	5815	67,2
valori medi**	455,1	306,1	

* Nel 2005 il questionario non conteneva la rilevazione di questo dato.

** Per il 2004-2006 i valori sono calcolati con esclusione delle regioni con dati non disponibili.

(segue Tabella 16)

2006			2007		
atti presentati	atti definiti	atti definiti- % sugli atti presentati	atti presentati	atti definiti	atti definiti- % sugli atti presentati
117	62	53,0	240	269	112,1
208	90	43,3	351	95	27,1
99	27	27,3	84	8	9,5
<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	398	398	100,0
855	726	84,9	885	511	57,7
612	361	59,0	573	228	39,8
382	127	33,2	619	194	31,3
412	287	69,7	559	387	69,2
174	57	32,8	233	119	51,1
406	339	83,5	328	191	58,2
48	5	10,4	105	41	39,0
731	466	63,7	752	258	34,3
1684	152	9,0	1511	1845	122,1
1025	968	94,4	1062	833	78,4
<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	367	222	60,5
392	212	54,1	464	163	35,1
1035	235	22,7	765	182	23,8
450	329	73,1	256	93	36,3
211	65	30,8	275	141	51,3
400	367	91,8	466	437	93,8
294	271	92,2	280	126	45,0
9535	5146	54,0	10573	6741	63,8
501,8	270,8		503,5	321,0	

Tabella 17 - Atti di indirizzo definiti rispetto agli atti presentati*

Regioni e province autonome	2003	2004	2006	2007
Abruzzo	46,4	56,1	39,7	54,8
Basilicata	41,3	41,7	33,3	49,4
Calabria	39,3	<i>n.d.</i>	75,0	40,0
Campania	27,4	55,7	nd	35,3
Emilia R.	83,5	88,5	26,8	43,7
Friuli V. G.	82,9	83,9	77,8	97,1
Lazio	20,8	38,3	55,3	36,5
Liguria	85,0	73,4	81,8	85,8
Lombardia	100,0	59,2	53,4	19,5
Marche	60,0	71,0	54,9	66,7
Molise	56,1	40,3	41,4	54,9
Piemonte	49,5	32,7	49,2	46,2
P.A. Bolzano	<i>n.d.</i>	43,4	68,9	84,1
P.A. Trento	51,4	46,1	44,9	49,4
Puglia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>nd</i>	46,7
Sardegna	66,0	102,6	60,0	50,0
Sicilia	4,6	6,4	48,5	64,1
Toscana	60,6	59,8	74,2	63,4
Umbria	28,3	32,4	42,7	41,2
Valle d'Aosta	85,7	78,0	37,9	56,1
Veneto	67,1	45,5	16,2	38,3
TOTALE	58,9	52,1	55,0	53,6

* Nel 2005 il questionario non conteneva la rilevazione di questo dato.

Tabella 18 - Atti di sindacato ispettivo definiti rispetto agli atti presentati*

Regioni e province autonome	2003	2004	2006	2007
Abruzzo	11,8	37,3	53,0	112,1
Basilicata	68,7	48,5	43,3	27,1
Calabria	12,8	<i>n.d.</i>	27,3	9,5
Campania	66,3	54,8	<i>n.d.</i>	100,0
Emilia R.	92,5	87,5	84,9	57,7
Friuli V. G.	26,5	24,0	59,0	39,8
Lazio	22,4	35,4	33,2	31,3
Liguria	59,4	68,8	69,7	69,2
Lombardia	26,9	52,1	32,8	51,1
Marche	29,0	55,2	83,5	58,2
Molise	22,0	24,1	10,4	39,0
Piemonte	67,7	57,8	63,7	34,3
P.A. Bolzano	<i>n.d.</i>	104,9	9,0	122,1
P.A. Trento	78,2	94,7	94,4	78,4
Puglia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	60,5
Sardegna	27,3	33,4	54,1	35,1
Sicilia	43,0	51,3	22,7	23,8
Toscana	45,8	67,4	73,1	36,3
Umbria	18,4	21,7	30,8	51,3
Valle d'Aosta	94,9	99,6	91,8	93,8
Veneto	88,5	49,9	92,2	45,0
TOTALE	48,3	67,2	54,0	63,8

* Nel 2005 il questionario non conteneva la rilevazione di questo dato.

5. Procedimenti per l'approvazione e l'attuazione degli Statuti Regionali e per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia (ex art. 116.3 Cost.)*

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

Alla fine del 2007, a otto anni dalla legge costituzionale 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 ancora soltanto dieci le regioni che hanno adottato la loro *legge fondamentale* (Puglia, Calabria, Lazio, Toscana, Piemonte, Marche, Emilia-Romagna, Umbria, Liguria e Abruzzo). Le altre cinque regioni, a seguito del rinnovo dei rispettivi Consigli tra 2005 e 2006¹⁶⁵, hanno nuovamente istituito delle Commissioni temporanee¹⁶⁶ o permanenti¹⁶⁷ con il compito specifico di elaborare il testo dello statuto regionale¹⁶⁸, seguendo la prassi generalmente utilizzata per la prima approvazione di queste nuove fonti regionali. In Campania questo speciale organo consiliare ha approvato un testo per l'*iter* in Assemblea¹⁶⁹. In Lombardia, al termine di una prima fase istruttoria, alla fine dell'anno di riferimento del presente Rapporto, è stato formalmente presentato il progetto dello Statuto d'autonomia da parte del

* A cura di Antonio Ferrara

¹⁶⁵ Le elezioni regionali del Molise si sono svolte nel novembre del 2006.

¹⁶⁶ Campania, d.p.c.r. 15 luglio 2005, n. 37 (v. inoltre r. 5 dicembre 2005, n. 4, Regolamento per il funzionamento della Commissione consiliare speciale per la revisione dello Statuto della Regione Campania e del regolamento interno del Consiglio regionale); Lombardia, d.c.r. 5 dicembre 2006, n. VIII/266 (che ha revocato e sostituito la precedente d.c.r. 28 giugno 2005, n. VIII/7); Molise l.r. 26 gennaio 2007, n. 2.

¹⁶⁷ Veneto art. 15 ss. del reg. c.r., così come modificato dalla d.c.r. 31 gennaio 2003, n. 4.

¹⁶⁸ A queste commissioni, nella maggior parte dei casi, è anche assegnato il compito di esame della legge elettorale regionale e/o del nuovo regolamento interno del Consiglio regionale. Sul progressivo avanzamento dei procedimenti di formazione degli statuti nel corso della precedente legislatura regionale si rinvia ai precedenti *Rapporti*.

¹⁶⁹ Testo del 13 luglio 2007.

Presidente della Commissione speciale (p.d.l. n. 292 del 27 dicembre 2007)¹⁷⁰. Le regioni Veneto e Molise hanno, invece, quantomeno avviato la fase istruttoria, mentre in Basilicata non si è registrato nessun avanzamento del procedimento legislativo¹⁷¹.

Prima di passare alla sommaria ricognizione dei progetti di legge statutaria della Lombardia (definitivamente approvato nel maggio 2008) e della Campania, vanno rilevate alcune modifiche ai rispettivi statuti di Liguria¹⁷² e Marche¹⁷³, il cui contenuto principale è volto all'integrazione della denominazione costituzionale del *Consiglio regionale* (art. 121.1) con quella di *Assemblea legislativa*. Un'altra novità, meno appariscente ma di maggior sostanza, sta nella scelta operata dall'assemblea legislativa della Liguria di sottrarre, esplicitamente e per intero, lo *status* dei consiglieri regionali all'iniziativa popolare e al *referendum*, abrogativo e consultivo, integrando in tal senso la disposizione statutaria che individua i limiti oggettivi di questi istituti di democrazia diretta.

Per una schematica indicazione dei dati relativi all'*iter* di formazione dei vari statuti e alla loro successiva manutenzione si rinvia alla *Tabella 1*.

5.1.1. Il progetto di legge statutaria della Regione Lombardia

La Commissione speciale Statuto, istituita dal Consiglio regionale con deliberazione del 5 dicembre 2006, si è insediata formalmente il 26 febbraio 2007 e ha iniziato i suoi lavori il 5 marzo 2007. Terminata la prima fase istruttoria ed entrata in vigore la legge di disciplina del *referendum*

¹⁷⁰ Il p.d.l. è stato successivamente approvato in Commissione (5 marzo 2008) e in Assemblea (13 marzo e 14 maggio 2008) e pubblicato in via notiziale sul BUR n. 21, s.s., del 24 maggio 2008.

¹⁷¹ 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).

¹⁷² L. statutaria promulgata il 5 ottobre 2007, n. 1 (previa deliberazione consiliare definitiva del 27 giugno 2007).

¹⁷³ L. statutaria promulgata il 22 gennaio 2008, n. 2 (previa deliberazione consiliare definitiva del 2 ottobre 2007).

statutario confermativo¹⁷⁴ (che regola una fase eventuale ma necessaria dello speciale procedimento legislativo), il 27 dicembre 2007 è formalmente presentato il progetto di legge recante lo *Statuto di autonomia della Lombardia*, d’iniziativa del consigliere Adamoli, Presidente della Commissione statuto. Il testo è successivamente licenziato da questo speciale organo consiliare il 5 marzo 2008 ed emendato e approvato dal Consiglio regionale, in prima lettura, il 13 marzo 2008 e, in seconda deliberazione conforme, il 14 maggio 2008. E’ dunque della versione uscita dall’Assemblea legislativa che terremo qui conto. La legge statutaria conferma “la forma di governo imperniata sull’elezione diretta del Presidente della Regione e il rafforzamento robusto delle funzioni, delle prerogative e del ruolo del Consiglio regionale”¹⁷⁵. Non solo, si badi bene, delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo di quest’ultimo, ma anche dei suoi compiti di compartecipazione all’attività amministrativa. Tra gli elementi qualificativi della “carta fondamentale” lombarda spicca, inoltre, la particolare rilevanza riconosciuta al principio di sussidiarietà, inteso sia in senso verticale (a garanzia delle autonomie territoriali) sia in senso orizzontale (a garanzia delle autonomie funzionali e sociali). Va infine segnalata – per la sua originalità e il particolare rilievo, anche simbolico, che ricopre nel rapporto *governanti-governati* – la previsione in base alla quale per la validità del *referendum* abrogativo regionale è sufficiente che abbiano partecipato al voto i due quinti del corpo elettorale (art. 51.6). Si tratta della sola previsione statutaria che – insieme a quella, sia pur diversa, già introdotta dallo Statuto toscano (art. 75.4) – ha abbassato il *quorum* di partecipazione al di sotto della maggioranza degli aventi diritto al voto¹⁷⁶. Va anche rilevato, tuttavia, che – per contro – è stato fortemente alzato il numero di firme necessario per la richiesta della consultazione popolare, che è stato portato da 90.000 a ben 300.000: circa il 4% di tutti gli elettori lombardi (art. 51.1)¹⁷⁷.

¹⁷⁴ L.r. 28 novembre 2007, n. 31, *Disposizioni in materia di referendum ai sensi dell’articolo 123, terzo comma, della Costituzione*. Sulle leggi regionali di disciplina del referendum statutario v. il *Rapporto*, 2004-2005, p. 164 ss.

¹⁷⁵ Dalla *premessa* al p.d.l. n. 292, VIII leg., presentato il 27 dicembre 2007.

¹⁷⁶ Immutato è naturalmente rimasto il quorum di approvazione, pari alla maggioranza dei voti validamente espressi.

¹⁷⁷ Previsioni di ben maggior favore per il principale istituto della democrazia diretta erano contenute nel progetto di legge presentato il 27 dicembre 2007 dal Presidente della

5.1.2. *Il progetto di legge statutaria della Regione Campania*

La Commissione speciale statuto ha licenziato il progetto di nuovo Statuto il 13 luglio 2007. Il testo approvato ripropone, con pochi aggiustamenti, quello già favorevolmente votato in prima deliberazione consiliare nella precedente legislatura regionale¹⁷⁸. Il successivo 26 luglio ha avuto inizio l'esame in Assemblea che - alla data di chiusura di questo *Rapporto* - non si è ancora concluso.

Per quanto riguarda l'impostazione generale del testo e il contesto culturale di cui è espressione sul piano politico-istituzionale, si può rilevare, intanto, che anche in questo caso è pienamente confermata la forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, con il contestuale potenziamento dei poteri di indirizzo, controllo e alta amministrazione dell'Assemblea legislativa e la previsione di uno "statuto dell'opposizione". Oltre al *Consiglio delle autonomie locali*, istituito ai sensi di quanto previsto dall'art. 123, comma 4, della Costituzione, verrebbero introdotti, inoltre, il *Consiglio regionale dell'economia e del lavoro*, il *Consiglio regionale dell'istruzione e della formazione*, la *Consulta degli immigrati*, il *Difensore civico* e la *Consulta di garanzia statutaria*. Per il resto, rispetto allo Statuto del 1971, fanno la comparsa nuove *parole*, cariche di valori identitari o indicative di nuovi concetti giuridici e nuovi ambiti di interesse per la Regione. Parole quali *unità nazionale*, *sussidiarietà* e *coesione economica-sociale*; *differenza di genere* e *pari opportunità*; *chiarezza* dei testi normativi, *separazione* tra politica e amministrazione e diritto di *accesso agli atti*; *Unione europea* e *rapporti internazionali*.

Commissione Statuto. Era qui previsto, infatti, che per la richiesta del referendum occorressero le firme di almeno 1/50 degli elettori regionali (circa 150.000) e che, per la validità della consultazione, avesse partecipato al voto almeno un terzo del corpo elettorale.

¹⁷⁸ D.c.r. del 18 settembre 2004.

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'articolo 123, comma 4, della Costituzione, e sulle altre leggi di diretta attuazione degli statuti. Nel corso dell'anno di riferimento non sono da segnalare novità, invece, in materia di legislazione elettorale regionale¹⁷⁹.

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)¹⁸⁰. In Emilia-Romagna è stata creata, invece, una *Commissione permanente* con lo specifico compito di elaborazione e proposta del regolamento interno dell'assemblea, della legislazione elettorale regionale e delle leggi istitutive dei nuovi organismi previsti dallo statuto. 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, che nella Regione Marche, per quanto attiene al 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 Presidenza¹⁸¹ e, per quanto attiene al procedimento di formazione della legge di disciplina del Consiglio delle autonomie locali (CAL), è stato costituito un gruppo di lavoro misto, formato da funzionari della Giunta e del Consiglio e da rappresentanti degli enti locali, quale supporto tecnico alla Commissione consiliare competente.

¹⁷⁹ Per la quale rinviamo al Rapporto 2006, II, p. 66 ss.

¹⁸⁰ 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 statutarie e per il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale.

¹⁸¹ Delib. Uff. di Pres. n. 713/2007.

5.2.1. *La revisione dei regolamenti interni dei Consigli*

Dopo i Consigli regionali della Calabria e della Liguria, che sono stati i primi a provvedervi¹⁸², nel periodo di riferimento del presente *Rapporto* sono stati approvati i regolamenti consiliari delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria¹⁸³ e sono state apportate modifiche parziali a quelli delle assemblee legislative della Calabria¹⁸⁴, del Lazio¹⁸⁵, della Liguria¹⁸⁶, del Piemonte¹⁸⁷, della Puglia¹⁸⁸ e della Toscana¹⁸⁹. Solo in quest'ultimo caso le modifiche apportate sono di notevole ampiezza. Segneremo dunque, qui di seguito, le più evidenti e rilevanti novità che si riscontrano, rispetto alle norme precedentemente vigenti in Emilia-Romagna, Umbria e Toscana.

In Emilia-Romagna: la previsione sulla presentazione del programma di legislatura e della Giunta regionale in adeguamento alla forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (art. 5) e quella, connessa, relativa alla verifica e valutazione dell'attuazione del programma di governo (art. 19); la disciplina delle procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione e il controllo sull'attuazione delle leggi (Titolo VI); la regolazione dei rapporti con la Consulta di garanzia statutaria (art. 55), con il Consiglio delle autonomie locali e il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (Titolo VIII); la norma d'attuazione statutaria ampliativa del periodo di *prorogatio* dell'Assemblea, a partire

¹⁸² Rispettivamente con la d.c.r. 27 maggio 2005, n. 5 e la d.c.r. 9 giugno 2006, n. 18.

¹⁸³ Rispettivamente con d.c.r. 28 novembre 2007, n. 143 (in B.U.R. 5 dicembre 2007) e con d.c.r. 8 maggio 2007, n. 141 (in B.U.R. 23 maggio 2007). E' da ricordare che l'Umbria è stata l'unica regione (oltre alla Val d'Aosta), fino all'acquisto di efficacia di quest'ultima deliberazione, ad aver adottato il regolamento interno del Consiglio e le sue successive modifiche con legge; il vecchio regolamento è stato dunque abrogato dalla l.r. 14 maggio 2007, n. 13, art. 1, in B.U.R. 23 maggio 2007.

¹⁸⁴ D.c.r. 5 aprile 2007, n. 126, in B.U.R. 2 maggio 2007, integrazione al reg. interno del Consiglio regionale (art. 25 bis, revoca di nomine ed incarichi).

¹⁸⁵ D.c.r. 12 dicembre 2007, n. 43, in B.U.R. 21 gennaio 2008, modifiche all'art. 14 del regolamento dei lavori del Consiglio (commissioni consiliari permanenti).

¹⁸⁶ D.c.r. 1 febbraio 2007, n. 4, in B.U.R. 28 febbraio 2007, modifiche al reg. interno (artt. 30.3, 31.2 e 118.3).

¹⁸⁷ D.c.r. 22 dicembre 2006, n. 95, in B.U.R. 11 gennaio 2007, modifica all'art. 13 del regolamento interno (gruppi consiliari).

¹⁸⁸ D.c.r. 17 luglio 2007, n. 114, in B.U.R. 9 agosto 2007, modifica all'art. 6 del reg. interno (adesione ai gruppi).

¹⁸⁹ D.c.r. 12 dicembre 2006, in B.U.R. 17 gennaio 2007.

dalla pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali fino all'insediamento del nuovo Consiglio¹⁹⁰, limitatamente agli adempimenti urgenti e improrogabili (art. 123).

In Umbria: la creazione della *Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari* (art. 12), del *Comitato per la legislazione* (art. 39) e del *Comitato per il monitoraggio e la vigilanza sull'amministrazione regionale* (art. 40); l'introduzione dello *Statuto delle opposizioni* (art. 13); la disciplina della *legge comunitaria regionale* (art. 19) e della partecipazione alla formazione degli atti normativi comunitari (art. 32); la regolamentazione dei pareri del *Consiglio delle autonomie locali* e del loro seguito (art. 20); la creazione delle *Commissioni in sede redigente* (artt. 28-29); il potenziamento dell'attività di controllo sullo stato di attuazione delle leggi e delle deliberazioni consiliari e dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche (artt. 33, 34, 40 e 42); la previsione degli strumenti necessari ad assicurare la qualità, il riordino e la semplificazione normativa (artt. 39 e 43); l'adeguamento alle norme statutarie in materia di mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale (art. 101) e nei confronti di un singolo Assessore (art. 102).

In Toscana: la nuova disciplina delle funzioni del *Presidente del Consiglio regionale* (art. 7), dell'*Ufficio di presidenza* (art. 10) e del *Portavoce dell'opposizione* (art. 14 bis); varie modifiche alla composizione, la durata e le attività delle commissioni permanenti e speciali (capo VI); l'istituzione della *Commissione per le pari opportunità* (capo VI ter); la nuova organizzazione dei lavori del Consiglio regionale (artt. 49-54).

Nelle altre regioni sono invece 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 costituzionale n. 1 del 1999 (Abruzzo, Basilicata, Campania, Lombardia, Marche e Veneto). 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

¹⁹⁰ L'art. 3.2 della l. 17 febbraio 1968, n. 108, disponeva in passato l'attenuazione dei poteri del Consiglio nei 45 giorni antecedenti quello delle elezioni e la successiva totale cessazione delle sue funzioni. Sulla prorogatio dei Consigli regionali, dopo la revisione del Titolo V, v. Corte cost., sent. 5 giugno 2003, n. 196.

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 (CAL) quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali in attuazione dell'articolo 123, comma 4, della Costituzione, prevedendone in genere l'istituzione presso il Consiglio regionale¹⁹¹.

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 (Abruzzo¹⁹², Calabria, Emilia-Romagna¹⁹³, Lazio, Liguria¹⁹⁴, Marche e Umbria¹⁹⁵). 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; Lazio, artt. 37 e 67.1; Liguria, art. 66.1) e in un caso si prevede, anche, la discussione di questi progetti di legge entro un preciso termine dalla data della loro presentazione (Lazio).

Un altro potere è previsto dalle regioni Abruzzo (art. 71.5 St.) e Calabria (art. 45.2 St.). Nel caso in cui il CAL ritenga che una legge regionale (in

¹⁹¹ Abruzzo, art. 72; Calabria, art. 48; Emilia-Romagna, art. 23; Lazio, art. 66-67; Liguria, art. 65-67; Marche, art. 37-38; Piemonte, art. 88-89; Puglia, art. 45; Toscana, art. 66-67; Umbria, art. 28-29.

¹⁹² In materia di conferimento di funzioni amministrative e di riparto di competenze tra regione ed enti locali (art. 72.3).

¹⁹³ 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).

¹⁹⁴ 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).

¹⁹⁵ La Giunta regionale, per gli atti di propria competenza è tenuta inoltre a motivare il rigetto del parere (art. 29.2).

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 assoluta¹⁹⁶.

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, debba deliberare a maggioranza assoluta dei membri. Il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale della Liguria dispone, inoltre, che – nei casi in cui lo statuto prevede che sia necessaria un'approvazione consiliare a maggioranza assoluta per discostarsi dal parere del CAL – anche le Commissioni permanenti, che non intendano tener conto di detto parere, debbano approvare il provvedimento con il voto favorevole di un numero di commissari in grado di esprimere la metà più uno dei consiglieri regionali. Nella Regione Calabria, diversamente, è previsto che la Commissione, nel caso in cui decida di non tenere conto del parere negativo del CAL, debba indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea¹⁹⁷. 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, presenti 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 accoglimento.¹⁹⁸

Nel periodo di riferimento di questo *Rapporto* questo nuovo organo è stato istituito in Abruzzo (l.r. 11 dicembre 2007, n. 41) Calabria (l.r. 5 gennaio 2007, n. 1), Lazio (l.r. 26 febbraio 2007, n. 1) e Marche (l.r. 10 aprile 2007, n. 4). In precedenza vi avevano già provveduto Liguria, Piemonte e Puglia¹⁹⁹, tenendo a parte il caso delle regioni Toscana e

¹⁹⁶ 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. 55 e la nt. 59.

¹⁹⁷ Art. 78 reg. interno del Consiglio.

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ Rispettivamente: l.r. 26 maggio 2006, n. 13; l.r. 7 agosto 2006, n. 30; l.r. 26 ottobre 2006, n. 29

Umbria che hanno creato un organo similare già nel 1998²⁰⁰ e delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, che non sono qui considerate. Delle regioni che hanno approvato il nuovo statuto manca all'appello dunque la sola Regione Emilia-Romagna²⁰¹. Riportiamo nella *Tabella 2* il confronto sinottico dei principali contenuti normativi delle leggi istitutive del CAL nelle regioni Abruzzo, Calabria, Lazio e Marche²⁰².

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

Sei statuti, dei dieci nuovi fin qui adottati, prevedono l'istituzione di un organo di consultazione in materia economica e sociale denominato *Consiglio regionale dell'economia e del lavoro*, rinviando alla legge per la sua disciplina²⁰³. In Calabria, in Emilia-Romagna e nelle Marche è specificato che il CREL ha sede presso il Consiglio regionale²⁰⁴. La Liguria e le Marche attribuiscono all'organo anche la potestà d'iniziativa legislativa²⁰⁵.

Secondo un diverso modello, gli statuti della Puglia e della Toscana prevedono, rispettivamente, una *Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale*²⁰⁶ e una *Conferenza permanente delle autonomie sociali*²⁰⁷, poste entrambe presso il Consiglio regionale con analoghi compiti di consultazione ai fini della

²⁰⁰ 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*; l.r. Umbria, 14 ottobre 1998, n. 34, art. 15. Tutte le altre regioni, ad eccezione della Campania che regola diversamente la concertazione con gli enti locali, hanno tuttavia degli altri organismi di consultazione con le autonomie locali, a composizione mista, che sono, più o meno frequentemente, coinvolti nei procedimenti di formazione delle leggi, dei regolamenti e di atti amministrativi generali.

²⁰¹ Si vedano però gli artt. 56-58 del nuovo reg. int. del C. reg. sui rapporti dell'Assemblea leg. con il CAL.

²⁰² Per la rilevazione dei contenuti delle leggi istitutive dei CAL in Liguria, Piemonte e Puglia si rinvia invece al precedente *Rapporto*.

²⁰³ St. Calabria, art. 56; St. Emilia-Romagna, art. 59; St. Lazio, art. 71; St. Liguria, art. 68; St. Marche, art. 40; St. Piemonte, art. 87.

²⁰⁴ Si noti che il Lazio, che ha istituito il CREL nella scorsa legislatura, lo ha costituito invece presso la Presidenza della Giunta regionale.

²⁰⁵ St. Liguria, art. 68.3, St. Marche, art. 30.1, lett. d).

²⁰⁶ Art. 46.

²⁰⁷ Art. 61.

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 Giunta²⁰⁸.

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 convochi annualmente "i rappresentanti istituzionali, funzionali, economici e sociali della regione" nella Conferenza regionale dell'economia e del lavoro²⁰⁹.

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 Veneto²¹⁰. Nella Regione Marche, invece, questo ruolo è stato effettivamente svolto dal *Tavolo regionale della concertazione*, costituito all'inizio dell'VIII legislatura (giugno 2005)²¹¹.

Nel periodo di riferimento di questo *Rapporto* l'organismo consultivo in materia economico-sociale, così come previsto dai rispettivi statuti, è stato istituito in Calabria (l.r. 21 agosto 2007, n. 17) e Toscana (l.r. 4 aprile 2007, n. 20)²¹². In precedenza vi avevano già provveduto Lazio e Liguria

²⁰⁸ Art. 73.

²⁰⁹ Art. 19.2.

²¹⁰ 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*.

²¹¹ Il *Comitato economico e sociale* istituito dall'art. 13 della l.r. 5 settembre 1992, n. 46, che in precedenza svolgeva questo medesimo compito consultivo, non è ora più operativo.

²¹² Successivamente modificata dalla l.r. 27 luglio 2007, n. 44.

²¹³. Riportiamo nell'allegata *Tabella 3* il confronto sinottico dei principali contenuti normativi di queste due ultime leggi ²¹⁴.

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 statutaria²¹⁵. Tra i compiti ad essi assegnati spicca, in particolare, la valutazione circa la conformità allo statuto delle leggi (*rectius*: deliberazioni legislative) o dei progetti di legge e, spesso, anche dei regolamenti regionali (*rectius*: deliberazioni regolamentari) o dei relativi progetti²¹⁶. Si tratta di un'eventuale fase - consultiva - del procedimento normativo che in genere è facoltativa (per richiesta di soggetti determinati) ma che può essere anche obbligatoria (per previsione normativa)²¹⁷ e che, secondo i casi, si inserisce o in una fase procedimentale - non sempre ben definita direttamente dalle previsioni statutarie - che si colloca tra l'iniziativa normativa e l'approvazione dell'atto (Calabria, Liguria, Piemonte e Puglia)²¹⁸ o in quella – più chiaramente determinata – che si situa tra l'approvazione della deliberazione normativa e la sua promulgazione o emanazione (Abruzzo,

²¹³ V., rispettivamente, l.r. 23 ottobre 2006, n. 13, e l.r. 16 giugno 2006, n. 16. Il CREL del Lazio è stato costituito con decreto del Presidente della Regione 10 marzo 2008.

²¹⁴ Per la rilevazione dei contenuti delle leggi istitutive dei corrispondenti organi di Lazio e Liguria si rinvia invece al precedente *Rapporto*.

²¹⁵ 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. 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. Piemonte, art. 91-92; St. Puglia, art. 47ss.; St. Toscana, art. 57; St. Umbria, art. 81-82.

²¹⁶ Calabria, Emilia-Romagna, Liguria (per i soli regolamenti di competenza del Consiglio), Piemonte, Toscana e Umbria.

²¹⁷ 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".

²¹⁸ 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.

Emilia-Romagna, Lazio, Toscana e Umbria)²¹⁹. L'eventuale parere di non conformità può essere superato, salvo rare eccezioni²²⁰, 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)²²¹ e/o la necessità di un'approvazione a maggioranza assoluta (Abruzzo, Calabria e Lazio)²²².

Tra le altre funzioni assegnate a detti organi si rinvencono, inoltre, la risoluzione dei conflitti di attribuzione e di competenza²²³, il giudizio di

²¹⁹ 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)

²²⁰ Può sempre essere superato dal Consiglio regionale in caso di deliberazione di propria competenza.

²²¹ 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 parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa".

²²² 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.

²²³ Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte e Toscana. Solo in Calabria e in Piemonte gli organi di garanzia esprimono pareri sull'interpretazione dello statuto nei conflitti di attribuzione tra la regione e gli enti locali, oltre che tra gli organi della regione. E' da considerare però che in Abruzzo e in Calabria, a tutela delle autonomie locali, è previsto inoltre che il CAL possa richiedere l'acquisizione del parere dell'organo di garanzia statutaria per il controllo di compatibilità statutaria delle

ammissibilità dei *referendum* e delle iniziative legislative popolari²²⁴, il giudizio sulla legittimità del regolamento interno del Consiglio regionale²²⁵, i compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni²²⁶, nonché varie funzioni di consulenza tecnico-giuridica²²⁷.

Le Regioni Liguria e Piemonte sono le prime che hanno approvato le leggi istitutive dell'organo di garanzia statutaria nel corso del 2006²²⁸. Nel periodo di riferimento di questo *Rapporto* un simile organismo è stato istituito anche in Abruzzo (l.r. 11 dicembre 2007, n. 42), Calabria (l.r. 5 gennaio 2007, n. 2), Emilia-Romagna (l.r. 4 dicembre 2007, n. 23), Lazio (l.r. 21 dicembre 2007, n. 24) e Umbria (l.r. 31 luglio 2007, n. 27). Riportiamo nella *Tabella 4* il confronto sinottico dei principali contenuti normativi delle rispettive leggi regionali²²⁹.

5.2.5. Le altre leggi di attuazione statutaria

Nel corso del periodo di riferimento di 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

leggi (e in Abruzzo anche dei provvedimenti) riguardanti gli enti locali (St. Abruzzo, art. 71.5; St. Calabria, art. 45.2).

²²⁴ 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.

²²⁵ Abruzzo, l.r. 11 dicembre 2007, n. 42, art. 3.2.

²²⁶ Abruzzo, l.r. 11 dicembre 2007, n. 42, art. 6.

²²⁷ 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).

²²⁸ L.r. Liguria, 24 luglio 2006, n. 19, Istituzione della Consulta statutaria; l.r. Piemonte, 26 luglio 2006, n. 25, Costituzione e disciplina della Commissione di garanzia.

²²⁹ Per la rilevazione sinottica dei contenuti delle corrispondenti leggi di Liguria e Piemonte v. il precedente *Rapporto*.

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
 - norme sull'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del Consiglio regionale²³⁰;
 - norme generali sull'organizzazione della struttura organizzativa del Consiglio regionale²³¹;
 - disposizioni in ordine alle indennità dei consiglieri regionali²³²;
- b.** norme di disciplina di altri organi regionali previsti dagli statuti
 - la nuova disciplina del difensore civico regionale²³³;
 - il differimento della durata del mandato del difensore civico regionale in prima attuazione dello Statuto²³⁴;
 - le modifiche alla legge istitutiva del Comitato regionale per le comunicazioni (Co.Re.Com.)²³⁵;
- c.** previsioni normative in materia di normazione
 - nuovo ordinamento del BUR e norme per la pubblicazione degli atti²³⁶;
- d.** nuove previsioni in materia di *referendum* popolare
 - disciplina del *referendum* abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa²³⁷;

²³⁰ L.r. Puglia, 21 marzo 2007, n. 6.

²³¹ L.r. Umbria, 12 giugno 2007, n. 21, in attuazione dell'art. 31 St.

²³² L.r. Umbria, 16 maggio 2007, n. 17, in attuazione dell'art. 58.4 St.

²³³ L.r. Umbria, 27 novembre 2007, n. 30, in attuazione dell'art. 83 St.

²³⁴ L.r. Toscana, 2 febbraio 2007, n. 1, *in prima attuazione dell'art. 56 St.*

²³⁵ L.r. Liguria, 13 agosto 2007, n. 26 e 12 novembre 2007, n. 35, in attuazione dell'art. 73 St.

²³⁶ L.r. Toscana, 23 aprile 2007, n. 23, in attuazione dell'art. 43 St.

²³⁷ L.r. Abruzzo, 19 dicembre 2007, n. 44.

- disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto²³⁸;
- e. previsioni normative in materia di amministrazione
 - riforma del sistema amministrativo regionale e locale²³⁹;
 - controllo sugli enti dipendenti e strumentali della Regione²⁴⁰;
 - conferimento di funzioni e compiti amministrativi²⁴¹;
- f. previsioni normative che richiamano, riconoscono e valorizzano principi e finalità, fissati dai rispettivi statuti, concernenti:
 - l'identità storico-culturale della comunità regionale²⁴²;
 - le politiche di genere²⁴³;
 - la partecipazione popolare²⁴⁴;
 - il volontariato²⁴⁵;
 - le politiche economiche e del lavoro²⁴⁶;
 - le politiche sociali²⁴⁷.

²³⁸ L.r. Toscana, 23 novembre 2007, n. 62, in attuazione dell'art. 77 St.

²³⁹ L.r. Umbria, 9 luglio 2007, n. 23.

²⁴⁰ L.r. Abruzzo, 31 dicembre 2007, n. 47, *legge finanziaria regionale 2008*, art. 1, co. 43-50 (in attuazione dell'art. 26 St.).

²⁴¹ L.r. Calabria, 21 agosto 2007, n. 18, *norme in materia di usi civici*, in attuazione degli artt. 2 e 46 St.

²⁴² L.r. Piemonte, 21 dicembre 2007, n. 26, norme per l'esposizione delle bandiere delle minoranze linguistiche-storiche presenti sul territorio della Regione, in attuazione dell'art. 7.4 St.

²⁴³ L.r. Puglia, 21 marzo 2007, n. 7, norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro.

²⁴⁴ L.r. Toscana, 27 dicembre 2007, n. 69, norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali (in attuazione dell'art. 72 St.); l.r. Lazio 7 dicembre 2007, n. 20, promozione degli strumenti di partecipazione istituzionale delle giovani generazioni alla vita politica e amministrativa locale; l.r. Liguria 6 marzo 2007, n. 8, istituzione del Parlamento regionale degli studenti (in attuazione dell'art. 6 St.).

²⁴⁵ L.r. Calabria, 21 agosto 2007, n. 19, *servizio volontario di vigilanza ecologica*, in attuazione dell'art.2.2, lett. I), St.

²⁴⁶ L.r. Lazio, 18 settembre 2007, n. 16, *disposizioni dirette alla tutela del lavoro*, in attuazione dell'art. 6.5 St.;

²⁴⁷ L.r. Emilia-Romagna, 27 luglio 2007, n. 15, sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e l'alta formazione, in attuazione dell'art. 1.1

5.3. *Procedimenti per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia regionale (ax art. 116.3 Cost.).*

Le Regioni Lombardia e Veneto hanno dato avvio al percorso per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia, secondo quanto previsto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione²⁴⁸. I rispettivi Consigli, seguendo un procedimento simile²⁴⁹, hanno deliberato il testo della proposta di intesa con il Governo²⁵⁰ sulla base di uno schema predisposto dalla Giunta regionale²⁵¹ e sottoposto al parere degli enti locali²⁵². L'eventuale intesa intergovernativa dovrà essere sottoposta alla successiva legge di approvazione a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere.

Le deliberazioni individuano i settori materiali per i quali le due regioni chiedono una maggiore autonomia a soddisfazione delle istanze espresse dalle rispettive popolazioni. Comune è l'interesse manifestato ad assumere nuovi compiti e funzioni nel campo dell'*organizzazione della giustizia di pace e della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni*

St.; l.r. Puglia, 27 giugno 2007, n. 18, norme in materia di diritto agli studi dell'istruzione universitaria e dell'alta formazione.

²⁴⁸ Anche il Consiglio della Regione Piemonte ha approvato un o.d.g. (31 ottobre 2006 n. 480) con il quale ha dato mandato alla Commissione consiliare Affari istituzionali di definire le linee di una possibile proposta a riguardo, ma non sono da segnalare significative fasi di avanzamento entro al fine del 2007 al di là della presentazione di tre proposte di deliberazione di iniziativa consiliare (p.d.c.r. n. 208, n. 273 e n. 287) non esaminate nel merito.

²⁴⁹ V. il documento d'indirizzo approvato dalla Giunta reg. Lombardia il 15 settembre 2006 (d.g.r. 3159/2006), facendo seguito all'o.d.g. approvato dal Consiglio regionale il 27 luglio 2006, e la d.g.r. Veneto 24 ottobre 2006, n. 3255 (in BUR n. 101 del 21 novembre 2006), a seguito della risoluzione n. 18 del Consiglio regionale (approvata con d.c.r. 1 marzo 2006, n. 15).

²⁵⁰ 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.

²⁵¹ 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.

²⁵² La Conferenza delle autonomie locali della Regione Lombardia si è espressa sulla d.c.r. n. 367/2007 con il parere del 13 dicembre 2007.

culturali (che sono materie di competenza esclusiva dello Stato), cui si aggiunge un'ampia selezione di materie di competenza ripartita:

- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- ordinamento della comunicazione;
- previdenza complementare e integrativa;
- protezione civile;
- infrastrutture²⁵³;
- banche a carattere regionale²⁵⁴.

Differiscono parzialmente le voci della piattaforma rivendicativa, invece, 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, alla sola organizzazione sanitaria) e in quella dell'*istruzione* (limitata, per la Lombardia, 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 regionale²⁵⁵.

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

²⁵³ Più precisamente: porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e navigazione.

²⁵⁴ Più precisamente: casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale ed enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

²⁵⁵ 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.

chiesto al Governo nazionale di dare inizio alla fase negoziale. Il 30 ottobre 2007 è effettivamente partito il confronto intergovernativo.

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

5.4.1. Gli aspetti procedurali. L'iniziativa della Regione Valle d'Aosta e le iniziative parlamentari collegate

Per quanto riguarda il procedimento per la revisione degli statuti speciali va ricordato, intanto, che il Consiglio regionale della Valle d'Aosta ha presentato una proposta di legge costituzionale per la modifica dell'art. 50 del proprio statuto di autonomia al fine di assicurare il pieno rispetto del principio pattizio nel procedimento di revisione statutaria²⁵⁶. Secondo la Regione proponente, il rapporto pattizio tra Stato e Regione è alla base dell'ordinamento autonomo valdostano e implica la necessità dell'assenso del massimo organo rappresentativo della Regione rispetto ad ogni proposta di modificazione dello statuto speciale votata dal Parlamento nazionale, impedendo in tal modo alterazioni unilaterali dell'autonomia regionale. Si propone, di conseguenza, che i progetti di legge di modificazione dello statuto, approvati dalle due Camere in prima deliberazione, siano trasmessi al Consiglio della Valle per l'intesa e che l'assenso sia espresso, entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio. Il Parlamento non potrebbe adottare la legge costituzionale in mancanza di quest'ultima. Allo stesso modo va considerato, inoltre, l'art. 48 della proposta di legge costituzionale di revisione dello Statuto del Friuli Venezia Giulia²⁵⁷. La Regione propone in questo caso, sempre in virtù del medesimo principio pattizio, che i progetti di modificazione dello statuto d'iniziativa governativa o parlamentare siano comunicati all'Assemblea

²⁵⁶ V. AC/XV/1601 e AS/XV/943, presentati il 9 agosto 2006 e assegnati alle rispettive commissioni affari costituzionali il 19 e 28 settembre 2006.

²⁵⁷ V. AC/XV/519 e AS/XV/281 dell'8 e 9 maggio 2006 (ma v. già AC/XIV/5617 e AS/XIV/3301 del 14 febbraio 2005).

legislativa regionale per il raggiungimento dell'intesa. Nel caso in cui questa non sia raggiunta ovvero le Camere decidano di discostarsi dal testo proposto dall'Assemblea legislativa regionale o dal testo su cui si era già raggiunta l'intesa, la legge costituzionale può essere adottata solo a maggioranza dei due terzi. In tal caso il *referendum* popolare regionale confermativo è obbligatorio e non facoltativo²⁵⁸.

Sempre per quanto concerne la procedura per la modifica degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, sono da registrare, infine, alcune proposte di legge costituzionale d'iniziativa parlamentare. In cinque casi s'intenderebbe modificare le rispettive disposizioni di tutti gli statuti di autonomia²⁵⁹ e in altri due solo quelle riguardanti la Regione Friuli Venezia Giulia²⁶⁰. Tutte le proposte considerate – analogamente alle iniziative regionali – prevedono che le modifiche statutarie debbano essere adottate, con legge costituzionale (secondo quanto previsto dall'articolo 116 della Costituzione), ma previa intesa con la regione interessata (mentre ora è richiesto solo il previo parere del Consiglio regionale)²⁶¹. Si tratta, in queste ipotesi, della sostanziale riproposta di quanto già in precedenza previsto dall'art. 38 della legge costituzionale recante modifiche alla Parte II della Costituzione, approvata dal Parlamento nella XIV legislatura²⁶² ma non confermata dal successivo *referendum* popolare del 25-26 giugno 2006. Si dispone dunque che qualora, entro tre mesi dalla trasmissione del testo, la Regione non rifiuti l'assenso con voto a maggioranza dei due terzi, le Camere possano approvare la legge

²⁵⁸ Al di là delle procedure, le due diverse proposte regionali differiscono per il fatto che la soluzione valdostana si presterebbe ad essere applicata già in occasione della revisione totale dello statuto (avviata parallelamente e da presentarsi in seguito, in maniera distinta), mentre quella del Friuli Venezia Giulia si collocherebbe nel generale contesto della revisione totale, in atto, e si applicherebbe di conseguenza solo per le modificazioni successive.

²⁵⁹ AC/XV/203, Zeller; AC/ XV/980, Bressa; AC/ XV/1241, Boato; AC/ XV/1606, Biancofiore; AS/ XV/648, Peterlini.

²⁶⁰ AC/ XV/1672, Maran; AS/ XV/1062, Antonione.

²⁶¹ La legge cost. n. 2 del 2001, estendendo e adattando alle altre regioni speciali quanto già previsto in precedenza dal solo statuto sardo, ha previsto che i progetti di modificazione degli statuti d'iniziativa governativa o parlamentare siano comunicati dal Governo della Repubblica all'organo legislativo regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. In Trentino – Alto Adige il parere è espresso anche dai Consigli provinciali.

²⁶² V. testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005.

costituzionale di modifica statutaria²⁶³. Dal punto di vista formale, tuttavia, la modifica del procedimento di revisione statutaria non s'inserisce più nella disposizione dell'articolo 116 della Costituzione, ma è posta direttamente nel testo degli statuti di autonomia particolare. Ne deriva una più intensa regionalizzazione delle norme che disciplinano questo procedimento²⁶⁴ che non può che ribadire con ancor maggior nettezza – anche sul piano formale – la forte specializzazione normativa e la posizione non del tutto parificata delle leggi costituzionali di adozione degli statuti speciali rispetto alla Costituzione. E' già chiaramente da escludere, infatti, che queste speciali fonti di valore costituzionale, con le quali si definiscono e si modificano le “forme e le condizioni particolari” dell'autonomia delle regioni differenziate, possano derogare ad altre norme della Costituzione al di fuori di quelle del Titolo V della sua seconda Parte o comunque incidere su quei principi supremi che, come insegna la giurisprudenza costituzionale, “non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali”²⁶⁵.

Nel corso dell'anno di riferimento di questo *Rapporto* la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati ha concluso l'esame dei testi abbinati concernenti la procedura per la modifica degli statuti delle regioni a statuto speciale (AC/XV/203 e abb.), adottando un testo unificato come testo base (9 maggio 2007) e deliberando di conferire al relatore il

²⁶³ Non si tiene qui conto degli aspetti peculiari che differenziano le singole iniziative parlamentari, cui necessariamente si rinvia. V. anche, per una disamina puntuale, il *dossier* di documentazione elaborato in materia dal servizio studi della Camera dei deputati (n. 30 del 22 febbraio 2007).

²⁶⁴ Già i testi originali degli statuti di autonomia contenevano limitate e singolari deroghe regionali al procedimento di revisione statutaria rispetto a quello previsto, in genere, per le leggi costituzionali. La legge cost. n. 2 del 2001 ha poi introdotto più ampie disposizioni derogatorie del procedimento in questione all'interno degli statuti medesimi. Le modificazioni così apportate hanno previsto, in generale, l'esplicitazione dell'iniziativa anche consiliare per l'avvio del procedimento di revisione, il parere dell'assemblea legislativa regionale sui progetti di modificazione statutaria d'iniziativa statale e la sottrazione delle modificazioni approvate al referendum popolare nazionale previsto dall'art. 138 della Costituzione. Le altre disposizioni derogatorie, introdotte dalla stessa legge cost., costituiscono invece specifici adattamenti concernenti le singole regioni.

²⁶⁵ V. Corte cost. 29 dicembre 1988, n. 1146, in un giudizio di legittimità costituzionale significativamente riguardante alcune disposizioni di uno statuto speciale.

mandato a riferire all'Assemblea in senso favorevole al provvedimento (5 luglio 2007)²⁶⁶. Sul provvedimento in oggetto si è favorevolmente espressa anche la Commissione parlamentare per le questioni regionali (20 giugno 2007)²⁶⁷. Successivamente, tuttavia, non si sono verificati ulteriori avanzamenti dell'*iter* legislativo.

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

Per quanto riguarda, invece, gli aspetti sostanziali della revisione statutaria, considereremo qui, in particolare, il progetto di revisione dello Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia²⁶⁸, che è stato all'esame della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati in una serie di undici sedute svoltesi tra il 20 dicembre 2006 e il 15 novembre 2007. Nel precedente *Rapporto* abbiamo prestato attenzione alla questione cruciale dell'assetto delle competenze configurato dal disegno di legge, nel testo presentato dalla Regione proponente. Ci soffermiamo adesso, invece, sul testo unificato adottato dalla Commissione come testo base, individuando

²⁶⁶ Nella dichiarazione di voto contrario del gruppo di FI, invece, si invita la maggioranza ad accantonare il provvedimento in esame. Si esprime il timore, infatti, che, per quanto riguarda in particolare l'Alto Adige, l'aver escluso la possibilità della votazione separata per gruppi linguistici (secondo quanto previsto dall'art. 56 St. speciale) possa determinare un affievolimento dei diritti delle minoranze etnico-linguistiche italiana e ladina dell'Alto Adige.

²⁶⁷ Si riporta il testo: "La Commissione parlamentare per le questioni regionali, esaminato il testo unificato delle proposte di legge costituzionale C. 203 ed abb., in corso di esame presso la I Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni della Camera, recante «Disposizioni concernenti la procedura per la modifica degli statuti delle Regioni a statuto speciale»; rilevato che il provvedimento si compone di cinque articoli che introducono previsioni di analogo tenore al testo degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, stabilendo che le modifiche agli statuti medesimi debbano essere adottate, con legge costituzionale, previa intesa con la regione o con la provincia autonoma interessata; considerato che la predetta intesa andrebbe raggiunta sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione, che verrebbe a tal fine trasmesso al consiglio regionale, nonché anche ai consigli delle province autonome per le proposte di modifica che riguardano lo statuto del Trentino-Alto Adige; e che la previsione dell'intesa recepisce le istanze manifestate da rappresentanti delle regioni a statuto speciale in occasione del dibattito svoltosi sulla legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione nella XIV legislatura; *esprime parere favorevole*".

²⁶⁸ AC/XV/519, nuovo statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia, e abbinati (nn. 840, 1166 e 1816).

in particolare le principali modifiche che si è ritenuto di poter direttamente apportare alla proposta d'iniziativa regionale, in sede d'adozione del nuovo Statuto speciale, e le motivazioni che si ricavano dai resoconti parlamentari.

Sono stati espunti dal testo, innanzitutto, il preambolo, in quanto privo di autonomo contenuto normativo, e le disposizioni ripetitive, in tutto o in parte, di principi fondamentali della Costituzione, cui anche gli statuti speciali devono il pieno e assoluto rispetto²⁶⁹. Alla necessità di conformarsi esattamente all'articolo 116 della Costituzione è da attribuire, inoltre, il ripristino della denominazione della Regione "Friuli Venezia Giulia" nella sola lingua italiana, in luogo di quella plurilingue (italiano, friulano, sloveno e tedesco)²⁷⁰. La richiamata disposizione costituzionale - che è quella su cui si fonda la speciale autonomia delle regioni ivi nominativamente individuate - adotta infatti, nel suo testo attuale, la denominazione plurilingue solo per le Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta.

A ulteriore frustrazione della volontà della Regione di marcare più fortemente la propria identità, è eliminata dal testo unificato anche la previsione circa la possibilità di rappresentarsi simbolicamente attraverso l'uso di una propria bandiera, oltre che del gonfalone e dello stemma²⁷¹. La sottesa evidente preoccupazione della Commissione circa l'emersione di una piccola patria regionale che rappresenti sé stessa in forme antitetiche alla sovranità dello Stato determina, tuttavia, una *condizione particolare d'autonomia* senz'altro ingiustificatamente discriminatoria rispetto a quanto parallelamente concesso alle regioni ordinarie: la maggioranza dei nuovi statuti fin qui definitivamente approvati dai Consigli

²⁶⁹ "E' compito della Regione, delle Province e dei Comuni rimuovere ogni ostacolo di ordine economico e sociale che impedisca il pieno sviluppo della persona e l'eguaglianza nel godimento dei diritti" (art. 4.1); "Il Friuli Venezia Giulia persegue una politica di pace e di dialogo con tutti i popoli; promuove la cooperazione internazionale; ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; sostiene i processi di moratoria delle armi di distruzione di massa" (art. 4.4).

²⁷⁰ AC/XV/519, art. 1.1.

²⁷¹ AC/XV/519, art. 3.1.

delle regioni di diritto comune ha infatti pacificamente previsto la bandiera regionale²⁷².

Passando dalle rappresentazioni simboliche agli aspetti di sostanza, si rileva primariamente un ridimensionamento e una normalizzazione del potere estero della Regione – rispetto alla richiesta di un potenziamento tanto forte da correre il rischio di svolgersi in parallelo o in conflitto con quello dello Stato²⁷³ – ed anche delle prerogative rivendicate in materia di autonomia finanziaria, in assenza di una cornice generale di attuazione del federalismo fiscale che ne assicuri l'armonia con l'articolo 119 della Costituzione²⁷⁴.

Il testo unificato della Commissione interviene, inoltre, sull'elencazione delle competenze legislative. E' eliminata, in primo luogo, l'elencazione tassativa delle competenze esclusive statali e operato un rinvio, esterno allo Statuto, alle materie espressamente riservate allo Stato dalla Costituzione. E' qui da rilevare, tuttavia, che, se il sistema a quattro elenchi di competenza²⁷⁵ proposto dalla Regione è certamente barocco, la soluzione prospettata dal testo unificato adottato della Commissione non semplifica e non chiarisce il quadro delle competenze. In particolare, non si comprende se questa diversa formulazione dispositiva²⁷⁶ abbia inteso sottrarre – in tutto o in parte – l'ordinamento degli enti locali alla competenza speciale²⁷⁷ già attualmente riconosciuta alla Regione²⁷⁸.

Sempre per quanto riguarda le competenze, in secondo luogo, è sottratta la materia della tutela della salute dall'elenco delle materie di potestà legislativa esclusiva della Regione – riportata, in parallelo con le

²⁷² Lazio, art. 1.1; Liguria, art. 1.5; Lombardia, art. 1.4; Piemonte, art. 1.4; Puglia, art. 7.3; Umbria, art. 3.3.

²⁷³ AC/XV/519, art.18.3, ma v. anche art. 15, co. 2 e 3, e art. 5.4.

²⁷⁴ AC/XV/519, art.70, e art. 68 del TU 15 novembre 2007.

²⁷⁵ Materie esclusive dello Stato, materie esclusive della Regione, materie concorrenti e materie per le quali alla Regione spetta una competenza integrativa statutariamente riconosciuta (AC/XV/519, art. 56.2).

²⁷⁶ Nello specifico v. l'art. 53.1.

²⁷⁷ Si tratta questa, infatti, di una materia espressamente riservata alla competenza esclusiva della Regione dalla disposizione rinviante (art. art. 53.1, lett. g, TU 15 novembre 2007) e, allo stesso tempo, alla competenza esclusiva dello Stato dalla disposizione rinviata (art. 117.2, lett. p, Cost.).

²⁷⁸ St. art. 4, n. 1-bis (così come modificato dalla l. cost. 23 settembre 1993, n. 2, art. 5.1).

regioni ordinarie, nell'elenco delle materie concorrenti²⁷⁹ – ed eliminata la previsione in base alla quale i decreti legislativi di attuazione dello Statuto potrebbero attribuire alla potestà legislativa della Regione ulteriori funzioni tra quelle riservate in via esclusiva allo Stato²⁸⁰.

Per quanto riguarda gli strumenti di raccordo Stato-Regione, infine, è soppressa la disposizione del disegno di legge d'iniziativa regionale in base alla quale la Commissione paritetica per il coordinamento tra Stato e Regione svolge funzioni di conciliazione in caso di controversie²⁸¹. La ragione che sta alla base di questa modifica è quella, dichiarata nel dibattito, secondo la quale “non può immaginarsi di attribuire a commissioni paritetiche un ruolo che può spettare unicamente alla Corte costituzionale”²⁸²; ma appare evidente la preoccupazione, dietro la volontà di escludere un simile strumento conciliativo, che l'affermarsi del principio pattizio rivendicato dalla Regione possa mettere in dubbio la prevalenza dello Stato sovrano in caso di disaccordo.

5.4.3. Le leggi statutarie delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Bolzano e Trento

Per quanto riguarda le cosiddette leggi statutarie – quelle speciali leggi che, in attuazione della legge costituzionale n. 2 del 2001, consentono la completa regionalizzazione della disciplina della forma di governo, in precedenza regolata direttamente dagli statuti-leggi costituzionali della Repubblica – nel corso del 2007 ne sono state approvate sei (contando anche la deliberazione legislativa approvata il 7 marzo 2007 dal Consiglio regionale della Sardegna). Di queste vanno segnalate, in particolare, la legge sulla forma di governo e il sistema elettorale della Regione Friuli Venezia Giulia (l.r. 18 giugno 2007, n. 17)²⁸³ e la citata deliberazione

²⁷⁹ AC/XV/519, art. 55.1, lett. a); art. 53.1, lett. a) e 54.1, lett. s), del TU 15 novembre 2007.

²⁸⁰ AC/XV/519, art. 56.4.

²⁸¹ AC/XV/519, art. 76.5, lett. d).

²⁸² AC/XV, *Commissione affari costituzionali*, 14 novembre 2007, pom., on. Bressa.

²⁸³ Il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ha approvato la disciplina del procedimento per l'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale

legislativa sarda²⁸⁴. Si tratta, infatti, delle prime due leggi statutarie che non disciplinano alcuni singoli oggetti riservati a questa fonte *sui generis*, ma che intervengono per determinare nell'ambito di un solo provvedimento unitario la forma di governo regionale²⁸⁵, con la sola eccezione della legge elettorale regionale, per la Sardegna, e dell'iniziativa popolare delle leggi e dei *referendum*²⁸⁶ e – parzialmente – delle cause di ineleggibilità e incompatibilità con le cariche di governo regionale²⁸⁷, per il Friuli Venezia Giulia.

Il sistema normativo si presenta dunque, in entrambi i casi, organico e complesso, restando fuori soltanto parti limitate della materia riservata - per le quali in Sardegna si rinvia espressamente ad una successiva legge

con la successiva l.r. 18 dicembre 2007, n. 28 (così come previsto dall'art. 37 della legge regionale statutaria, per quanto non previsto direttamente da essa)

²⁸⁴ Il *referendum* popolare confermativo della legge statutaria, su richiesta di un quinto dei componenti del Consiglio regionale (v. art. 15.4 St.), si è svolto il 21 ottobre 2007. Ha votato il 16% degli elettori, i NO all'approvazione della legge sono stati il 68% e i SI solo il 32%. La Corte d'appello di Cagliari, nel corso del procedimento di verifica dei risultati, ha sollevato – 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 ha sospeso il procedimento di verifica dei risultati referendari. La Consulta, con la recente sentenza del 20 maggio 2008, n. 164, ha dichiarato 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, ha posto le condizioni affinché il procedimento di formazione della legge riprenda il suo corso. Di quest'ulteriore fase si darà conto nel prossimo Rapporto.

²⁸⁵ 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.

²⁸⁶ Materia già precedentemente disciplinata con l.r. Friuli Venezia Giulia, 7 marzo 2003, n. 5. Nella medesima materia v. anche già la l.p. Bolzano 18 ottobre 2005, n. 11, la l.r. Sicilia 10 febbraio 2004, n. 1, la l.r. Valle d'Aosta 25 giugno 2003, n. 19 (succ. mod. dalla l.r. 14 marzo 2006, n. 5) e la l.p. Trento 5 marzo 2003, n. 3.

²⁸⁷ L'intervenuta legge sulla forma di governo regionale ha infatti solo parzialmente modificato la precedente legislazione statutaria regionale specificamente indirizzata alla disciplina della materia (l.r. 29 luglio 2004, n. 21).

statutaria²⁸⁸ - e la normativa di attuazione per cui si rinvia a ordinarie leggi regionali²⁸⁹ o al regolamento interno del Consiglio²⁹⁰. Più in dettaglio, dette leggi fanno propria l'elezione diretta del Presidente della Regione²⁹¹, cui spetta nominare e revocare gli assessori²⁹², ma cercano di rafforzare, allo stesso tempo, i poteri e gli strumenti di controllo del Consiglio regionale²⁹³ e le garanzie delle opposizioni²⁹⁴. Nella dinamica istituzionale dei rapporti tra gli organi di governo della Regione, in Sardegna, è previsto lo scioglimento del Consiglio regionale per il caso dell'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente, delle dimissioni volontarie dello stesso ovvero per le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti dell'assemblea legislativa. Non viene dunque riproposta, in questo caso, la causa di scioglimento prevista dall'articolo 126, terzo comma, della Costituzione per il caso della rimozione, dell'impedimento

²⁸⁸ V. art. 10.1 della legge statutaria approvata dal Consiglio regionale della Sardegna: "Il Consiglio regionale è composto da ottanta consiglieri eletti a suffragio universale e diretto. Il Presidente della Regione ne fa parte. *Con legge regionale approvata ai sensi dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale è stabilito il sistema elettorale sulla base dei principi di rappresentatività e stabilità*" (corsivo nostro).

²⁸⁹ Leggi di attuazione cui, in Sardegna, si rinvia per la disciplina del procedimento e delle modalità di attuazione dei referendum (art. 7), per stabilire le indennità e il trattamento economico da corrispondere al Presidente e agli assessori (art. 19.4), per la disciplina dei poteri e della composizione del CAL (art. 30.3), per la costituzione e il funzionamento della Consulta di garanzia (art. 34.5). In Friuli Venezia Giulia si rinvia, invece, alla legge ordinaria la disciplina del procedimento elettorale, per quanto non direttamente previsto dalla legge statutaria (art. 37). Nella stessa regione, successive leggi di attuazione sono anche previste per specificare le modalità e gli effetti dei pareri del Consiglio regionale sulle nomine di competenza del Governo regionale (art. 8.1, lett. e), per la disciplina dell'indennità dei consiglieri (art. 9.7), per la disciplina delle modalità di accertamento delle cause di cessazione del Presidente diverse dalla sfiducia, dalle dimissioni e dalla rimozione (art. 13.5), per stabilire il numero minimo e massimo degli assessori regionali (art. 15.1) e per promuovere pari opportunità di accesso alla carica di consigliere regionale a favore del genere sottorappresentato (art. 32).

²⁹⁰ Per il Friuli Venezia Giulia v. in generale l'art. 5.4; Per la Sardegna v. invece in particolare l'art. 16.

²⁹¹ Ponendo però, in entrambi i casi, un divieto di immediata rieleggibilità alla fine del secondo mandato (FVG art. 20.3; SAR art. 8.3).

²⁹² La cui carica, in Sardegna, è incompatibile con quella di consigliere regionale.

²⁹³ Si vedano ad es. le norme sulle nomine (FVG, art. 8.1, lett e-f; SAR, art. 12), sul controllo dell'attuazione delle leggi e sulla valutazione degli effetti delle politiche regionali (FVG, artt. 7 e 8.1, lett. k; SAR, art. 13), sugli strumenti d'informazione e d'inchiesta (FVG, art. 11; SAR artt. 14-15).

²⁹⁴ FVG, art. 12; SAR, art. 16.

permanente o della morte del Presidente²⁹⁵. In Friuli Venezia Giulia, invece, è stato integralmente recepito il meccanismo istituzionale del *simul stabunt simul cadent* esattamente negli stessi termini già previsti per le Regioni ordinarie²⁹⁶.

La sola deliberazione legislativa statutaria della Regione Sardegna - sulla base di un'interpretazione ampia della competenza normativa esercitabile da questo genere di fonte in materia di *forma di governo* (non limitata, dunque, ai soli oggetti *specificamente* individuati dallo Statuto speciale)²⁹⁷ - prevede, inoltre, la costituzione del Consiglio delle autonomie locali, quale organo di rappresentanza istituzionale degli enti locali con funzioni consultive e di proposta²⁹⁸, e disciplina nelle sue linee

²⁹⁵ SAR, art. 22.

²⁹⁶ FVG, art. 13.

²⁹⁷ L'art. 1 della delibera legislativa sarda espressamente individua nel proprio oggetto quei "principi di organizzazione e funzionamento" che sono propri della nuova competenza statutaria delle regioni ordinarie (v. art. 123 Cost.), ma che non costituiscono espresso ambito di competenza delle leggi statutarie della Regione (v. art. 15.2 St. Sardegna). Una siffatta lettura ampia della competenza normativa della legislazione regionale statutaria consente senz'altro di occuparsi già in questa sede dell'organizzazione amministrativa regionale e non solo degli organi regionali di governo e delle loro relazioni istituzionali (la forma di governo in senso stretto).

²⁹⁸ Nella deliberazione legislativa del 11 marzo 2002 (non confermata dal referendum popolare del successivo 29 settembre) anche il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia aveva previsto l'istituzione di un'*Assemblea delle autonomie locali* (art. 12). In seguito, tuttavia, l'organo di consultazione e raccordo tra la Regione e gli enti locali (il CAL) è stato istituito direttamente dall'ordinaria l.r. 9 gennaio 2006, n. 1, con la quale la Regione ha definito i principi e le norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali in Friuli Venezia Giulia, e una simile previsione non è stata più riproposta nella legge statutaria promulgata il 18 giugno 2007. Sulla validità di questa scelta v. peraltro la sent. della Corte cost., 14 novembre 2006, n. 370, la quale - con riferimento al caso analogo dell'ordinaria legge n. 7/2005 della Provincia autonoma di Trento - ha chiaramente escluso una riserva di statuto a riguardo. Si tenga anche conto, inoltre, che - oltre al Friuli Venezia Giulia e alla Provincia autonoma di Trento - hanno istituito e disciplinato il CAL con legge ordinaria anche le Regioni Sardegna e Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano (v. rispettivamente, l.r. 1/2005, l.r. 54/1998 e l.p. 10/2003). Ovviamente la mancanza di una riserva di statuto speciale non esclude necessariamente che la legge regionale c.d. statutaria abbia facoltà di occuparsi di detto organo per garantirgli maggiore stabilità e maggiori poteri. Per ammettere questa possibilità, tuttavia, occorre accettare la validità di almeno due delle seguenti condizioni: (1) ritenere che l'istituzione e la regolazione delle funzioni del CAL incida effettivamente sulla *forma di governo* della Regione (intesa in senso ampio), ovvero (2) ritenere che la fonte legislativa statutaria non abbia competenze strettamente limitate a quelle ad essa esclusivamente riservate. E' interessante notare che in Sardegna - dove, con ogni evidenza, si sono ritenute valide dette condizioni - l'istituzione del CAL con l'ordinaria l.r. 17 gennaio 2005, n. 1 (e la sua effettiva

essenziali un organo con funzioni consultive nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali e altre funzioni di garanzia della legalità statutaria²⁹⁹.

Come abbiamo accennato, la legge statutaria del Friuli Venezia Giulia disciplina nelle sue linee essenziali anche il sistema elettorale per l'elezione del Consiglio regionale. In questa Regione è prevista l'elezione diretta e contestuale del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e un premio di maggioranza che garantisce alla coalizione collegata al candidato eletto Presidente della Regione almeno il 55% dei seggi del Consiglio e alle opposizioni *almeno* il 40% (dunque con eventuale premio di minoranza). L'espressione del voto per l'elezione degli organi del governo regionale si esercita su un'unica scheda ed è consentito il voto disgiunto e la possibilità di esprimere una preferenza nel voto di lista a livello circoscrizionale. Per l'ammissione delle liste alla ripartizione dei seggi si applica una clausola di sbarramento al livello regionale (che è del 4% per le liste che non fanno parte di alcuna coalizione o che fanno parte di coalizioni che hanno avuto meno del 15% dei voti)³⁰⁰. Successivamente, per l'attribuzione dei seggi alle liste ammesse, a livello regionale, e la ripartizione degli stessi tra le rispettive liste circoscrizionali, si adotta un metodo proporzionale.

costituzione con d.p.g.r. 17 ottobre 2005) non ha distolto la Regione – come abbiamo visto – dall'intenzione di introdurre una previsione di principio che garantisca e rafforzi la funzione istituzionale di detto organo nell'ambito della speciale legge sulla forma di governo regionale (creando una catena normativa tra la legge statutaria e la legge regionale di attuazione).

²⁹⁹ Alla Consulta di garanzia (art. 34) spetterebbe, in particolare, nei casi e con gli effetti previsti (art. 35): a) esprimere parere sulla conformità allo Statuto speciale e alla legge statutaria delle delibere legislative, prima della loro promulgazione; b) esprimere parere obbligatorio sulla legittimità dei regolamenti, prima della loro emanazione; c) esprimere parere sui conflitti di competenza tra organi della Regione; d) decidere sulla regolarità e sull'ammissibilità delle proposte di iniziativa legislativa popolare e dei referendum; e) contestare ai componenti della Giunta le cause di incompatibilità e decidere su di esse; f) decidere sulla sussistenza delle cause di incompatibilità previste per il Presidente, i consiglieri e gli assessori; g) dichiarare la sussistenza dell'impedimento permanente del Presidente della Regione.

³⁰⁰ Per le liste che fanno parte di una coalizione che abbia ottenuto almeno il 15% dei voti la clausola di sbarramento è invece del 1,5% (ma v. ulteriormente l'art. 26.3 della cit. legge statutaria di governo).

Come si vede, dunque, risultano sostanzialmente confermati i tratti essenziali del sistema elettorale transitorio introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. La più marcata differenza che vale la pena qui di notare riguarda l'abolizione del cosiddetto listino regionale bloccato al quale attingere per l'attribuzione dei seggi dell'eventuale quota maggioritaria.

Tra le altre leggi statutarie approvate nel corso del 2007 spicca, inoltre, il pacchetto di tre provvedimenti approvato dalla Regione Valle d'Aosta, recanti le disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli assessori, nonché in materia di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale (l.r. 7 agosto 2007, n. 21), alcune modifiche alle norme per l'elezione del Consiglio regionale e per il funzionamento dei gruppi consiliari (l.r. 7 agosto 2007, n. 22)³⁰¹ e la disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di consigliere regionale (l.r. 7 agosto 2007, n. 20)³⁰². Su quest'ultimo oggetto specifico è intervenuta anche la Regione Sicilia (l.r. 5 dicembre 2007, n. 22, *norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei deputati regionali*)^{303 304}.

³⁰¹ In precedenza, nella materia elettorale v. la l.r. Sicilia 3 giugno 2005, n. 7, la l.p. Trento 5 marzo 2003, n. 2 (norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia), la l.p. Bolzano 14 marzo 2003, n. 4 (legge elettorale transitoria) e la l.r. Valle d'Aosta 13 gennaio 2002, n. 21 (modifica della legge elettorale).

³⁰² Questa legge è stata impugnata dal Governo per violazione degli artt. 2, 3 e 51 Cost. (ricorso del 6 giugno 2007 in riferimento all'art. 2, co. 1, lett. S e co. 2, lett. E) e dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevedeva che non sarebbero stati eleggibili alla carica di consigliere regionale i professori, i ricercatori di ruolo ed i titolari di contratti di insegnamento in corsi universitari realizzati in Valle d'Aosta (Corte cost., sent. 13 febbraio 2008, n. 25). La Consulta ha ritenuto, invece, non irragionevole la disposizione che prevede che non sia eleggibile alla medesima carica il Rettore dell'Università della Valle d'Aosta, in ragione del fatto che la peculiare disciplina differenziata della Regione prevede una significativa influenza dell'amministrazione regionale che si evidenzia, in particolare, nelle modalità di nomina del Rettore.

³⁰³ Su questa legge è stata promossa, da un comitato di elettori, la raccolta delle firme necessarie per la richiesta di referendum confermativo (v. annuncio in GURS n. 52 del 2 novembre 2007). Non è stato raggiunto tuttavia il numero di firme necessario all'indizione della consultazione popolare sul testo deliberato dall'Assemblea regionale.

³⁰⁴ In precedenza, specificamente nella materia dell'ineleggibilità e incompatibilità v. la l.r. Friuli Venezia Giulia 29 luglio 2004, n. 21.

Le leggi valdostane hanno recato alcune modifiche alle norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione e degli assessori, ma hanno confermato la forma di governo parlamentare e il sistema elettorale proporzionale, pur introducendo dei correttivi in grado di rafforzare il ruolo dell'esecutivo e la cosiddetta governabilità. Le principali novità consistono nella previsione dell'istituto della sfiducia costruttiva dell'esecutivo, nel rafforzamento degli strumenti necessari a promuovere l'equilibrio della rappresentanza tra i generi nel Consiglio regionale (con una quota minima del 20%)³⁰⁵, nella necessaria presentazione di un programma elettorale di lista o di coalizione, nell'innalzamento della soglia di accesso alla ripartizione proporzionale dei seggi (occorre aver ottenuto almeno 2 quozienti interi su 35, con un effetto tacito di sbarramento stimabile al 5,7%) e nell'introduzione di un premio di maggioranza eventuale per la lista o la coalizione che ha superato al primo turno il 50% dei voti validi (con l'attribuzione di 21 seggi su 35) o per la lista o la coalizione che ottiene al secondo turno di ballottaggio chiuso³⁰⁶ il maggior numero di voti validi (con l'attribuzione di 18 seggi, pari alla maggioranza assoluta dei membri del Consiglio).

In materia di forma di governo ben più spinte erano le proposte di legge d'iniziativa popolare a potenzialità rafforzata dal nuovo istituto regionale del *referendum* propositivo³⁰⁷. Le quattro iniziative depositate dai comitati promotori, infatti, miravano a limitare ad uno solo il voto di preferenza (anziché tre)³⁰⁸, a introdurre la dichiarazione preventiva delle alleanze politiche e la possibilità del voto di coalizione (anziché la mera possibilità

³⁰⁵ In precedenza la l.r. (statutaria) 13 novembre 2002, n. 21, prevedeva semplicemente che le liste elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale dovevano comprendere candidati di entrambi i generi a pena di invalidità (art. 2).

³⁰⁶ Vale a dire, tra le due liste (o gruppi) che hanno ottenuto un maggior numero di voti al primo turno.

³⁰⁷ La l.r. 25 giugno 2003, n. 19 così come modificata dalla l.r. 14 marzo 2006, n. 5, infatti, consente al corpo elettorale – a determinate condizioni – di approvare direttamente le proposte di legge d'iniziativa popolare di cui l'assemblea non abbia recepito i principi ispiratori ed i contenuti essenziali. Un analogo procedimento di legislazione popolare si riscontra anche nella Provincia autonoma di Bolzano (l.p. 18 novembre 2005, n. 11, art. 15) e nella Provincia autonoma di Trento (l.p. 5 marzo 2003, n. 3, art. 19.8). Il referendum propositivo disciplinato dalla Regione Friuli Venezia Giulia (l.r. 7 marzo 2003, n. 5, art. 23.4), pur rafforzando l'ordinaria iniziativa legislativa, non ha invece carattere deliberativo.

³⁰⁸ P.d.l. n. 138/XII.

di presentare un programma elettorale comune a più liste)³⁰⁹, a prevedere l'elezione diretta dell'intera Giunta regionale (anziché l'elezione consiliare del Presidente della Regione e degli altri membri dell'esecutivo)³¹⁰ e a stabilire che nelle liste dei candidati non possono essere presenti più di 2/3 di candidati dello stesso genere (anziché non più di 4/5)³¹¹. Le leggi statutarie approvate dal Consiglio regionale³¹² non hanno recepito nessuno di questi contenuti essenziali³¹³ e, di conseguenza, i *referendum* propositivi – pur in presenza di dubbi e incertezze sull'applicabilità di questo istituto per la deliberazione di leggi regionali cosiddette statutarie³¹⁴ – sono stati indetti per il 18 novembre 2007³¹⁵. Alla consultazione ha

³⁰⁹ P.d.l. n. 140/XII.

³¹⁰ Pd.l. n. 139/XII.

³¹¹ P.d.l. n. 141/XII.

³¹² Con distinte deliberazioni del 18 e 19 aprile 2007 il Consiglio regionale ha approvato le proposte di legge di iniziativa consiliare (nn. 167 e 168) e ha respinto le quattro proposte di legge di iniziativa popolare presentate il 15 novembre 2006.

³¹³ Secondo quanto previsto dalla l.r. 25 giugno 2003, n. 19, in caso di deliberazione legislativa del Consiglio della Valle che non si limiti ad approvare senza modificazioni la proposta di legge di iniziativa popolare, ma comunque intervenga sulla materia, è compito della *Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare* (art. 40) verificare che la legge approvata dal Consiglio recepisca “i principi ispiratori ed i contenuti essenziali” della proposta medesima (art. 13.4). Nel caso specifico, in seguito alle deliberazioni di cui alla precedente nota, il Presidente della Regione con lettera del 27 aprile 2007 comunicava alla *Commissione* che era intervenuta l'approvazione da parte del Consiglio regionale di deliberazioni legislative recanti, in materia, un testo diverso rispetto a quelle oggetto delle iniziative legislative popolari. Il conseguente parere reso dall'organo di garanzia, con deliberazione del 6 giugno 2007, risultava negativo per le leggi approvate dal Consiglio.

³¹⁴ Il Presidente della Regione (ancora con la lettera del 27 aprile 2007) – oltre a quanto già segnalato nella precedente nota – trasmetteva alla Commissione regionale per i procedimenti referendari copia della risoluzione del 19 aprile 2007 con la quale il Consiglio regionale - considerate le perplessità emerse circa la compatibilità del procedimento del referendum propositivo di cui alla l.r. 19/2003 con quello della legislazione c.d. statutaria sulla forma di governo regionale e le altre materie di cui all'art. 15 dello Statuto speciale - invitava il detto organo di garanzia, in buona sostanza, a riesaminare l'ammissibilità delle proposte di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo. La Commissione accoglieva l'invito a esprimere il proprio parere sulla fondatezza dei dubbi segnalati, ritenendo senz'altro ammissibile il referendum propositivo nelle materie di legislazione regionale c.d. statutaria in mancanza di limitazioni esplicite che possano essere tratte, al riguardo, dalla Costituzione, dallo Statuto speciale e dalla legge (statutaria) che disciplina l'iniziativa legislativa popolare e il referendum propositivo. Si faceva notare in questo parere, peraltro, che il procedimento del referendum propositivo aveva già trovato pacifica applicazione, in precedenza, in una delle materie di legislazione regionale c.d. statutaria (e si tratta proprio della l.r. 14 marzo 2006, n. 5, che ha recepito i principi ispiratori ed i contenuti essenziali della proposta di legge di iniziativa popolare tesa ad

partecipato il 27% degli elettori³¹⁶ ma, non essendo stato raggiunto il prescritto *quorum* di partecipazione (45%), i quattro *referendum* in questione sono stati dichiarati non validi.

Per un quadro sintetico d'insieme delle leggi statutarie sin qui approvate dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e Bolzano si rinvia alla *Tabella 5*.

5.4.4. 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 i regolamenti interni delle assemblee legislative – che sono funzionalmente connessi alla disciplina della forma di governo – e vanno dunque segnalate le modifiche e le integrazioni al regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia (d.c.r. 25 ottobre 2007, n. 292)³¹⁷ e la parziale modifica approvata dal Consiglio della Valle d'Aosta (d.c.r. 24 gennaio 2007, n. 2443)³¹⁸.

Il primo intervento di modifica è molto ampio ed è conseguente alla già segnalata legge sulla forma di governo regionale, del precedente mese di giugno. Si segnala, in particolare: la sostituzione dell'intero capo sugli strumenti di programmazione controllo economico-finanziario;

attribuire al referendum propositivo, di cui all'art. 14 della l.r. 19/2003, il suo attuale carattere deliberativo).

³¹⁵ A seguito del parere della *Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare* (depositato il 6 giugno 2007), il Presidente della Regione – ai sensi dell'art. 13.4 della l.r. 19/2003 – ha indetto i referendum propositivi con decreto 8 giugno 2007.

³¹⁶ Preferenza unica (27,6); Elezione diretta della giunta regionale (27,5); Dichiarazione preventiva delle alleanze politiche (27,6); Equilibrio della rappresentanza tra i generi (27,4).

³¹⁷ La revisione organica del regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia era stata approvata con d.c.r. 6 ottobre 2005 ed era entrata in vigore il 1° gennaio 2006.

³¹⁸ In precedenza, a seguito delle riforme del 2001, erano già state apportate alcune modifiche ai regolamenti consiliari delle regioni Sicilia (2003 e 2006), Valle d'Aosta (2005) e Sardegna (2005) e delle province autonome di Trento (2002) e Bolzano (2001 e 2003).

l'introduzione di un nuovo capo relativo alla richiesta di *referendum* costituzionale e al parere sulle variazioni territoriali; l'inserimento di un capo concernente la partecipazione del CAL a procedimenti di competenza del Consiglio regionale; la sostituzione della disposizione sulla mozione di sfiducia e l'inserimento di due nuovi articoli per regolare la *questione di governo* e la censura a un singolo assessore; la previsione di un rapporto annuale sullo stato della regione e sull'attuazione del programma di governo e la disciplina dei collegati strumenti di indirizzo, controllo, valutazione e acquisizione di informazioni da parte del Consiglio.

In Valle d'Aosta, invece, la modifica del regolamento interno del Consiglio è puntuale e circoscritta alla creazione di un'apposita sessione europea e internazionale nel corso della quale il Consiglio è convocato per la presentazione della relazione del Presidente della Regione sulle attività svolte dalla regione a livello europeo e internazionale e per la discussione della legge comunitaria regionale.

TABELLE

Tabella 1 - 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)			
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 iter (28/06/06)					
	No	28/12/06 (statuto)	10/01/07 (BUR n. 1 str.)	11/01/07 (art. 88 st.)	
Nuovo iter (06/05/04)					
	No	19/10/04 (l.r. n. 25)	23/10/04 (BUR n. 19, s.s. n. 6)	07/11/04 (art. 59 st.)	l.r. n. 11/05
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.)	
	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

(segue tabella 1)

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). -

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.)	
Preso 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.)	

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.

Tabella 2 - Quadro sinottico dei contenuti essenziali delle leggi istitutive dei Consigli delle autonomie locali

	Abruzzo	Calabria	Lazio	Marche
Sede	Presso il Consiglio regionale			
Membri complessivi	20	35	40	30
Membri di diritto	<ul style="list-style-type: none"> - I Presidenti delle Province - I sindaci dei comuni capoluogo di provincia 	<ul style="list-style-type: none"> - I Presidenti delle Province - I sindaci dei comuni capoluogo di provincia 	<ul style="list-style-type: none"> - I Presidenti delle Province - Il sindaco di Roma e i sindaci degli altri comuni capoluogo di provincia - I presidenti dell'ANCI Lazio, dell'UPI Lazio, dell'UNCEM Lazio, della Lega delle autonomie Lazio e dell'AICCRE Lazio 	<ul style="list-style-type: none"> - I Presidenti delle Province - I sindaci dei comuni capoluogo di provincia
Membri designati			5 consiglieri rappresentanti dei rispettivi consigli provinciali	
Membri elettivi: I - comuni	12 rappr. degli EELL eletti in collegi elettorali provinciali tra i sindaci di comuni non capoluogo	<ul style="list-style-type: none"> - 9 sindaci di comuni non capoluogo con popolazione non inferiore a 5.000 ab. - 3 sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5.000 ab. 	17 rappresentanti dei comuni non capoluogo di provincia, eletti secondo criteri di equa rappresentanza provinciale di cui 5 dei comuni >15.000 ab.,	17 sindaci in rappresentanza dei comuni non capoluogo di provincia

	Abruzzo	Calabria	Lazio	Marche
		<ul style="list-style-type: none"> - 3 sindaci di comuni di minoranza linguistica - 2 presidenti di Consigli comunali - 3 presidenti di comunità montana - 3 sindaci di comuni montani - 2 sindaci il cui comune fa parte di una unione di comuni 	5 dei comuni tra 5.000-15.000 ab., e 5 dei comuni <5.000 ab.	
Membri elettivi: II - comunità montane			3 rappr. delle comunità montane e di arcipelago, appartenenti a province diverse, eletti tra i presidenti delle rispettive comunità	3 presidenti di comunità montana
Modalità d'elezione: I - comuni	Eletti dai consiglieri comunali dei comuni non capoluogo di provincia in collegi elettorali provinciali	Eletti da un'assemblea elettorale composta dai sindaci di tutti i comuni della Regione nell'ambito di collegi provinciali	I rappresentanti dei Comuni non capoluogo di provincia sono eletti dai rispettivi Sindaci e consiglieri, con voto limitato alla classe demografica di appartenenza, nell'ambito di un collegio unico regio-	I rappresentanti dei Comuni non capoluogo di provincia sono eletti dalle Assemblies. dei Sindaci di ciascuna provincia in proporzione alla popolazione residente e in modo da assicurare una equilibrata

	Abruzzo	Calabria	Lazio	Marche
			nale	rappresen- tanza dei co- muni con po- polazione su- per. o infer. a 5.000 ab.
Modalità d'elezione: II – comunità montane			I rappresen- tanti delle comunità montane e di arcipelago sono eletti da un'assemblea costituita dai loro presi- denti	I rappresen- tanti delle comunità montane sono eletti dall'Assemble a dei loro presidenti con voto limitato
Delega della rappresentanza	Si, salvo ec- cezioni de- terminate	No	Si, per i sin- daci e presi- denti di prov. componenti di diritto	Si, a soggetti determinati
Voci di costo della carica	Il rimborso, per ogni gior- nata di se- duta, delle spese di viaggio spet- tante ai diri- genti regionali	Gettone di presenza e rimborso spese per la partecipa- zione alle se- dute	Indennità pari al 40% di quella del Presidente e dei compo- nenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio reg.; gettone di presenza per ogni se- duta; rim- borso delle spese di viag- gio	
Durata in carica	Per la durata del Consiglio reg. e fino alla nomina dei loro suc- cessori, salvo decadenza	Per la durata del Consiglio reg. e fino alla nomina dei loro suc- cessori, salvo decadenza	Per la durata del Consiglio reg. e fino all'insediame nto del nuovo CAL, salvo decadenza	Il CAL è rin- novato entro 90 gg. dalla elezione per il rinnovo degli organi della maggioranza

	Abruzzo	Calabria	Lazio	Marche
				dei Comuni della Regione. I componenti restano in carica sino alla loro sostituzione
Partecipazione senza diritto di voto: I – soggetti istituzionali	<p>Il Pres. o il vicepres. della Giunta reg.; il Pres. o un vicepres. del Consiglio reg.; l'Ass. reg. competente in materia di EELL; gli Ass. reg. competenti per le materie all'o.d.g.; i Consiglieri reg. firmatari e relatori dei provvedimenti all'esame; i Presidenti dell'ANCI, UPI, UNCEM, AICCRE e Lega delle autonomie locali.</p>	<p>I Consiglieri reg., il Pres. e i componenti della Giunta reg. ; I Presidenti. reg. ANCI, UNCEM, Legautonomie, ANPCI</p>	<p>Il Pres. della Regione e il Pres. del Cons. reg.</p>	<p>Il Pres. della Giunta reg., gli assessori, i consiglieri reg.</p>
Partecipazione senza diritto di voto: II – altri soggetti		<p>Il Pres. CAL può invitare a partecipare alle sedute i rappr. di organizzaz. Sindacali, professionali, imprenditoriali, sociali, delle Università e delle istitu-</p>		<p>Il CAL può chiedere l'intervento dei dirigenti della Regione e degli EELL alle proprie sedute, al fine di acquisire le notizie e le informazioni utili allo svol-</p>

	Abruzzo	Calabria	Lazio	Marche
		zioni scolastiche ovvero figure di particolare competenza in relazione agli argomenti all'o.d.g.		gimento della propria attività
Funzionamento I – reg. interno	L'organiz. e il funzionamento dei lavori sono disciplinati da un regolamento interno approv. a magg. ass. dei componenti, per quanto non direttamente previsto dalla legge istitutiva	L'organiz. e il funzionamento dei lavori sono disciplinati da un regolamento interno approv. a magg. ass. dei componenti, per quanto non direttamente previsto dalla legge istitutiva	L'organiz. e il funzionamento dei lavori sono disciplinati da un regolamento interno approv. a magg. dei 2/3 dei componenti, per quanto non direttamente previsto dalla legge istitutiva	Le competenze, l'organizzazione e le modalità di funzionamento e di adozione delle decisioni sono stabilite da un regolamento interno approv. a magg. dei rispettivi componenti di Comuni, Province e Comunità montane, per quanto non direttamente previsto dalla legge istitutiva e nel rispetto dei suoi principi
Funzionamento II – voto per tipologia di ente locale				Salvo quanto diversamente disposto dal regolamento interno, i pareri del CAL sono deliberati con la magg. dei voti validi, sempre che non vi sia il voto contra-

	Abruzzo	Calabria	Lazio	Marche
				rio della magg. dei componenti di una delle tre tipologie di EELL (Comuni, Province e Com. mont.)
Funzioni: I - iniziativa legislativa	A magg. ass., senza limite di materia	A magg. ass., senza limite di materia (Art. 48.9 St.)	A magg. ass., in materia di revisione dello Statuto reg., conferimento o disciplina delle funzioni degli EELL, disciplina dei rapporti degli EELL con la Regione	Senza limite di materia
Funzioni: II - pareri obbligatori	A magg. ass.: - sui progetti di legge e di reg. in materie riguardanti gli EELL, il conferimento di funz. amm. o il riparto di competenze tra Regione e EELL - sull'esercizio dei poteri sostitutivi. - nelle materie attinenti all'organizzazione territoriale locale, alle competenze e alle	Sulle proposte di atti all'esame del Consiglio. reg. che attingono: - alla determinazione o modificazione delle competenze degli EELL; - al riparto di compet. tra Regione ed EELL ovvero tra EELL; - alla istituzione di enti e agenzie reg.; - al conferimento di funz. amm.;	A magg. dei 2/3 su: le prop. di legge di conferimento di funzioni agli EELL o di modifica del riparto delle competenze tra Regione e EELL A magg. ass. su: - l. di revisione Statuto. - l. bilancio - l. finanziaria - DPEF - programmazione gene-	Il CAL esprime pareri al Consiglio reg. sulle proposte concernenti: - il bilancio di previsione e gli altri atti di programmazione finanziaria - il conferimento di funzioni o la modifica del riparto delle competenze tra EELL e tra questi e la Regione - gli atti di programm. e

	Abruzzo	Calabria	Lazio	Marche
	<p>attribuzioni degli EELL o che comportino entrate e spese per gli stessi ai fini della partecipazione al processo normativo dell'UE e sulle proced. di esecuzione degli obblighi comunitari.</p> <p>A magg. ord.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sul DPEF reg. - sugli atti di proposta dei doc. econ. finanz. 	<ul style="list-style-type: none"> - alle modifiche territoriali; - al bilancio reg.; - agli atti di programmazione gen.; - alle modifiche dello Statuto. reg.; - alle modifiche della legge istitutiva del CAL; - alla delegificazione e semplificazione amm. <p>Sui principali atti di compet. della Giunta reg. che abbiano attinenza con il sistema delle autonomie locali</p>	<p>rurale</p> <ul style="list-style-type: none"> - pianificazione territoriale gen. 	<p>pianificazione generale e settoriale</p> <p>Il CAL esprime pareri alla Giunta reg.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nei casi di esercizio del potere sost. nei confronti degli EELL - sugli accordi di programma quadro e intese istituzionali di programma che coinvolgono lo sviluppo territoriale locale - sui regolamenti di interesse degli EELL - sugli atti di indir. e di programm. che incidono sulle funzioni degli EELL
<p>Funzioni:</p> <p>III - pareri facoltativi</p>	<p>Su richiesta facoltativa del Consiglio e della Giunta reg.</p>	<p>Su richiesta facoltativa del Consiglio reg. su ogni altra questione che abbia ricadute sul sistema delle autonomie loc.</p>	<p>Su richiesta facoltativa del Pres. della Regione o di almeno ¼ dei componenti del Consiglio reg. sugli atti di rispet. competenza</p>	<p>Su richiesta facoltativa del Consiglio e della Giunta reg.</p>

	Abruzzo	Calabria	Lazio	Marche
Funzioni: IV - altri pareri	Su ogni altra questione ad esso demandata dalla Cost. dallo St. e dalle l. stat. o reg.	Su quanto demandato dallo St. e dalle ll. reg.	Su tutte le altre questioni ad esso demandate dallo St. e dalle ll. reg.	
Funzioni: V - osservazioni e proposte	<ul style="list-style-type: none"> - Presenta osservazioni sulle proposte di modifica dello Statuto riguardanti gli EELL - Formula motivate proposte e indirizzi su questioni di interesse degli EELL nei casi previsti dalla l. reg. - Valuta la relazione che accompagna il rendic. consunt. 	Il CAL può esprimere osservazioni su tutte le proposte depositate in Consiglio reg. (non sottoposte a parere)		Il CAL può far pervenire alla Giunta reg. e al Consiglio reg. proprie osservazioni in merito agli atti di competenza
Funzioni: VI - rapporto annuale			Elabora un rapporto annuale sull'attività amministrativa della Regione al fine di verificare il rispetto del principio di sussidiarietà	Elabora e presenta al Consiglio reg. un rapporto annuale sugli effetti prodotti dalle politiche reg. d'interesse degli EELL
Funzioni: VII - ricorso all'organo di garanzia statutaria	Può ricorrere all'organo di garanzia statutaria per l'interpretazione dello St. e		Con deliberazione motivata a magg. ass. può chiedere all'org. ga-	

	Abruzzo	Calabria	Lazio	Marche
	la compat. stat. di leggi e provvedimenti riguardanti gli EELL		ranz. statut. di pronunciarsi sulla conformità allo St. delle leggi e dei regolamenti reg. autorizzati e sull'interpretazione dello St.	
Funzioni: VIII - proposta di ricorso alla Corte cost.	Propone alla Giunta e al Consiglio reg. di promuovere la questione di leg. cost. su atti legislativi dello Stato ritenuti lesivi delle competenze degli EELL		Con delib. motiv. a magg. ass. propone al Pres. della Regione l'impugnativa delle leggi dello Stato e delle altre Regioni, il ricorso per conflitto di attrib. dinanzi alla Corte cost., nonché il ricorso alla Corte giust. CE, a tutela degli EELL	Può segnalare al Pres. della Giunta. reg. eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e provvedimenti statali al fine della promozione di questione di leg. cost. o di conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte cost.
Funzioni: IX - nomine e designazioni	- Nomina un comp. della sez. reg. contr. C. Conti - Nomina e designa a magg. ass. i rapp. del sistema degli EELL nei casi previsti dalla l. reg. - Indica a			

	Abruzzo	Calabria	Lazio	Marche
	magg. qualif. un esperto per l'org. reg. garanz. stat.			
Termini dei pareri obbligatori	Entro 30 gg. dalla richiesta; entro 10 gg. per gli atti norm. UE o esecutivi obbl. com.	- Entro 20 gg. dal ricevimento. sugli atti all'esame del Consiglio reg. (30 gg. per bilancio e programma di sviluppo); - Entro 15 gg. dalla richiesta sugli atti all'esame della Giunta reg.	Entro 15 gg. dal ricevimento dei progetti (+15 gg. in caso di richiesta del CAL)	- Al Consiglio reg. entro 15 gg. dalla trasmissione del testo da parte della Comm. cons. compet. (termine riducibile per motivate ragioni di urgenza o prorogabile fino a 30 gg. su richiesta mot. del Pres. CAL); - Alla Giunta reg. entro 15 gg. dal ricevimento degli atti (termine riducibile per ragioni di urgenza dal Pres. Giunta reg.)
Effetti dei pareri obbligatori	Nel caso in cui il CAL esprima parere negativo o condizionato, il Consiglio reg. può procedere senza adeguarsi al medesimo a magg. ass.	- Nel caso in cui il CAL esprima parere negativo o condizionato sull'atto all'esame del Consiglio reg., questo può procedere senza adeguarsi al medesimo a magg. ass.; - Nel caso in cui il CAL	Nel caso in cui il CAL esprima parere negativo o condizionato sulle p.d.l. di conferimento di funzioni o di modif. del riparto delle competenze, il Consiglio reg. può procedere senza adeguarsi al medesimo a	Nel caso in cui il CAL esprima al Consiglio reg. parere negativo o condizionato sugli atti di conferimento di funzioni o di modifica del riparto delle competenze, la seconda può procedere senza

	Abruzzo	Calabria	Lazio	Marche
		esprima parere negativo o condizionato sull'atto all'esame della Giunta reg., questa può procedere senza adeguarsi al medesimo con motivaz. espressa.	magg. ass.	adeguarsi al medesimo a magg. ass.
Seduta congiunta Cons. reg. - CAL		Il Consiglio reg. e il CAL si riuniscono annualmente in sed. cong. per un esame dello stato del sistema delle autonomie nella Regione	Il Consiglio reg. e il CAL si riuniscono annualmente in seduta cong. per un esame dello stato del sistema delle autonomie e delle prospettive del decentramento amm.	
Concertazione con la Giunta regionale	Su richiesta della Giunta reg. , il Pres. CAL convoca tavoli di concertazione per raggiungere le intese necessarie a garantire la partecipazione degli EELL ai processi decisionali di interesse locale, nonché per concludere accordi al fine di coord.	In tutti i casi in cui la l. reg. prevede un'intesa negli organi di raccordo Regione-EELL questa si perfeziona con l'espressione dell'assenso della Giunta reg. e del CAL a magg. ass.. Se l'intesa non è raggiunta entro 30 gg. dalla prima	Il CAL elegge al proprio interno una delegazione con il compito di svolgere attività di concertazione con la Giunta reg. La delegazione composta dal Pres. CAL e da max 10 membri è convocata dal Presidente reg. o dall'ass. reg. delegato an-	

	Abruzzo	Calabria	Lazio	Marche
	l'esercizio delle competenze e per svolgere attività di interesse comune	seduta del CAL, la Giunta reg. provvede con delib. motivata	che su richiesta motivata del Pres. CAL	
Abrogazione o modificazione di leggi	Abr. l.r. 18 aprile 1996, n. 21, Istit. conf. perm. R.-EELL	Abr. l.r. 12 agosto 2002, n. 34, capo II, Conf. R.-AALL	Abr. l.r. 14/1999, art. 20, Istit. conf. perm. R.-EELL	Abr. l.r. 5 settembre 1992, n. 46, art. 2, Istit. Conf. reg. delle autonomie e mod. di altre 35 disp. di legge
Norme finanziarie	Non sono previsti oneri finanziari per l'esercizio finanziario 2007	La spesa per l'esercizio finanziario 2007 è di 400.000 euro	Lo stanz. nel bilancio reg. di prev. è di 80.000 euro	

Tabella 3: Quadro sinottico dei contenuti essenziali delle leggi istitutive degli organi consultivi in materia economico-sociale

	Calabria	Toscana
Denominazione	Consiglio regionale dell'economia e del lavoro	Conferenza permanente delle autonomie sociali
Sede	Presso il Consiglio regionale	Presso il Consiglio regionale
Membri complessivi	19	30
Composizione	<ul style="list-style-type: none"> - 5 membri designati dalle OOSS dei lavoratori dipendenti presenti nel CNEL - 6 membri designati dalle Ass. dei settori Industria e Artigianato, Turismo e Commercio, Agricoltura, ABI reg, - 2 rappr. delle coop. sociali e delle ass. dei consumatori - 1 rappr. della Comm. reg. Pari Opportunità - 4 rappr. delle Università della R. - 1 rappr. dell'Unione Camere di commercio della R. 	<ul style="list-style-type: none"> - 20 rappr. di ass. e fondazioni operanti in modo preval. nel sett. sociale - 6 rappr. di imprese e coop. sociali - 4 rappr. delle ass. delle imprese e delle coop. sociali
Nomina	Il Pres. del C. reg. nomina i componenti sulla base delle designazioni pervenute dalle rispettive organizzazioni magg. rappr. a livello reg. a seguito della pubbl. dell'avviso di costituzione adottato dal Pres. med.	I componenti sono nominati con d.p.c.r., a seguito delle designazioni effettuate dall'Uff. di pres. entro 30 gg. dalla scadenza del termine per la presentazione dei candidati delle diverse categorie
Durata in carica	Il CREL dura in carica quanto il C. reg. ed è rinnovato entro 90 gg. dalla prima sed. Del C. reg. successiva al rinnovo elettorale	La Conf. dura in carica quanto il C. reg.; i suoi componenti decadono dopo 180 gg. dalla prima seduta del nuovo C. reg. o nel più breve termine in cui si insedia la nuova conferenza
Incompatibilità		La carica è incompatibile con quella di: <ul style="list-style-type: none"> - membro dei consigli e delle giunte regionali, provinciali e comunali

	Calabria	Toscana
		<ul style="list-style-type: none"> - componente di organi esecutivi di partiti o movimenti politici a livello nazionale, regionale e provinciale - dipendente della Regione o titolare di rapporti di collaborazione e consulenza con la medesima
Partecipazione senza diritto di voto	Alle riunioni dell'assemblea del CREL possono partecipare, senza diritto di voto, il Pres. G. reg., gli assessori competenti, il Pres. C. reg. e i consiglieri reg.	
Partecipazione su invito	Possono partecipare, su invito del CREL, rappr. delle strutture produttive reg., funzionari dell'amm. reg., rappr. di enti e ass. pubblici e privati	La Conf. può invitare a partecipare alle proprie riunioni un massimo di 3 esperti altamente qualificati nelle materie di interesse
Funzionamento	Le modalità di funzionamento e di organizzazione delle attività, in sez. specializzate per materia, sono disciplinate da un reg. inter. approvato dal CREL a magg. dei 2/3, per quanto non direttamente disposto dalla I. istitutiva	La Conf. adotta a magg. ass. un reg. int. che disciplina le procedure interne di funzionamento e di organizzazione dei lavori, per quanto non direttamente disposto dalla I. istitutiva
Funzioni: pareri obbligatori	<p>Il CREL esprime pareri al C. reg. e alla G. reg. sulle proposte degli atti , di rispettiva competenza, concernenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il bilancio di previs. e gli altri atti di programmazione economico-finanziaria - gli atti di programmazione e pianificazione generale e settoriale - gli altri atti di particolare rilevanza economico-sociale 	<p>Sugli atti di programmazione economica, sociale e territoriale di compet. del C. reg. specificamente indicati dalla I. istitutiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Piano regionale di sviluppo (l.r. 49/1999) - Documento di program. economica e finanziaria (l.r. 49/1999) - Piano di indirizzo generale integrato (l.r. 32/2002) - Piano regionale per lo sviluppo economico (l.r. 35/2000) - Piano sanitario regionale (l.r. 40/2005) - Piano integrato sociale regionale (l.r. 41/2005)

	Calabria	Toscana
		<ul style="list-style-type: none"> - Piano integrato della cultura (l.r. 27/2006) - Piano di indirizzo territoriale (l.r. 1/2005) - Programma reg. di edilizia residenziale pubblica (l.r. 77/1998) - Programma di tutela ambientale (d.lgs. 112/1998) - Piano regionale di azione ambientale (d.lgs. 112/1998) - Piano reg. cooperaz. internaz. e attività di partenar. (l.r. 17/1999) - Piano di indirizzo promoz. di una cult. di pace (l.r. 55/1997) - Piano regionale per il servizio civile regionale (l.r. 35/2006) - Programma interven. per i consumatori e gli utenti (l.r. 1/2000) - Piano agricolo regionale (l.r. 1/2006) - Programma di sviluppo rurale (Reg. CE, 20 sett. 05, n. 1698)
Funzioni: pareri facoltativi	Il CREL può chiedere di essere sentito in merito alle proposte di legge e agli atti per i quali non sia previsto un parere obbligatorio	Sugli altri atti di programmazione economica, sociale e territoriale sottoposti all'esame del C. reg., laddove ne facciano richiesta una comm. cons. permanente o 1/5 dei consiglieri reg.
Funzioni: proposte		Nelle materie di sua competenza ai fini della formazione degli atti di programmazione
Funzioni: studi e ricerche	Il CREL di propria iniziativa o su richiesta del C. reg. o della G. reg. può compiere studi, ricerche e redigere relazioni nelle materie di competenza	Nelle materie di competenza al fine di verificare gli esiti delle politiche regionali e di organizzare annualmente la conferenza sullo stato delle autonomie sociali nella Regione
Funzioni: valutazione delle politiche regionali	Il CREL partecipa, su richiesta delle Commissioni cons. o dell'Uff. Pres. C. reg., alla valutazione degli effetti prodotti dalle politiche regionali in materia di	

	Calabria	Toscana
	economia e lavoro	
Strutture di supporto		La Conf. si avvale per i propri studi e ricerche dei dati e delle documentazioni prodotti da osservatori, consulte, consigli o altri organismi istituiti dalle leggi reg.
Riunioni congiunte	Il CREL e il CAL possono effettuare riunioni congiunte su richiesta dei rispettivi Press. per l'esame di questioni di interesse comune	La Conf. può promuovere sessioni o gruppi di lavoro congiunti con osservatori, consulte, consigli o altri organismi istituiti dalle leggi reg.
Indennità, compensi e rimborsi	<ul style="list-style-type: none"> - Al Pres. del CREL è attribuita una indennità mensile di funzione pari al 40% della retribuzione corrisposta al Direttore gen. del C. reg. - Ai componenti è corrisposto un gettone di pres. pari ad euro 200 per ogni seduta, oltre al rimborso delle spese di viaggio 	Rimborso spese da definire con apposito reg. dal C. reg.
Norme finanziarie	Il CREL dispone della dotazione finanziaria prevista al cap. 9, art. 4, del bilancio del C. reg.	Agli oneri finanziari si fa fronte con gli stanziamenti previsti nel bilancio del C. reg.

Tabella 4: Quadro sinottico dei contenuti essenziali delle leggi istitutive degli organi di garanzia statutaria

	Abruzzo	Calabria	Emilia-Romagna	Lazio	Umbria
Denominazione dell'organo	Collegio regionale per le garanzie statutarie	Consulta statutaria	Consulta di garanzia statutaria	Comitato di garanzia statutaria	Commissione di garanzia statutaria
Qualificazione dell'organo	Organo di consulenza e con sede presso il C. reg. Una struttura di supporto è posta alle dipendenze funzionali del Collegio	Organo di consulenza e garanzia con sede presso il C. reg. Una struttura di supporto è posta alle dipendenze funzionali della Consulta	Organo autonomo e indipendente	Organo indipendente con sede presso il C. reg. Una struttura di supporto è posta alle dipendenze funzionali del Comitato	Organo consultivo indipendente e autonomo con sede presso il C. reg.
Composizione	5 componenti scelti tra: - magistrati a riposo - professori ordinari in mat. giuridiche - avvocati con 15 aa di esercizio - esperti in mat. di P.A. con 15 aa di esp. lavorativa	5 componenti scelti tra: - magistrati - professori ordinari in mat. giuridiche con 15 aa di carriera - avvocati con 20 anni di esercizio. Deve essere garantita la presenza di ciascuna delle professionalità indicate	5 componenti scelti tra: - magistrati in quiescenza o fuori ruolo - docenti universitari in materie giuridico-ammin. - avvocati iscritti all'albo prof. da 10 aa - figure professionali che abbiano maturato significativa esperienza nel sett. giuridico-ammin.	7 componenti che devono aver più 40 aa e uno dei seguenti requisiti: - essere professori ordinari in materie giuridiche - aver svolto funzioni di magistrato - aver svolto funzioni di avv. dello Stato - avere esercitato la prof. di avvocato per 10 aa - aver svolto le funzioni di dirigente amm. per 10 aa	7 membri scelti tra: - magistrati a riposo - professori uni. di ruolo in mat. giuridiche o politol. - avvocati con 15 aa. Di esercizio - esperti in mat. di P.A.
Preposizione alla carica	- 4 eletti dal C. reg. a magg. dei 2/3 dei comp.	Eletti dal C. reg. a magg. dei 2/3	- 3 eletti dal C. reg. - 2 eletti dal CAL	Eletti dal C. reg. a magg. dei 2/3 dei suoi componenti	Eletti dal C. reg. a magg. dei 2/3

	Abruzzo	Calabria	Emilia-Romagna	Lazio	Umbria
	- 1 indicato dal CAL				
Durata in carica dei membri	5 anni dalla nomina	6 anni	La C. è nominata nel corso di ogni legislatura non prima di 12 mesi e non dopo 18 mesi dalla data dell'insediamento del C. reg.	6 anni	6 anni
Ineleggibilità e incompatibilità	- Non sono eleggibili coloro che siano stati candidati alle assemblee elettive nei cinque anni precedenti - Incompatibilità con attività professionali, imprenditoriali, commerciali o di pubblica funzione che possano determinare situazioni di conflitto di interessi con la Regione	Incompatibilità con altre cariche pubbliche, con l'esercizio delle professioni o dell'impresa e con lo status di dipendente pubblico o privato. Si applicano, inoltre, le norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità previste per i consiglieri regionali.	Si applicano le stesse norme d'incompatibilità previste per l'elezione a consigliere reg.	Si applicano le cause di ineleggibilità e incompatibilità previste per i consiglieri reg. La carica è incompatibile inoltre con quella di: - comp. della G. reg. o del C. reg. - comp. di G. o C. provinciale, comunale, municipale o di Com. mont. - comp. degli organismi dirigenti di ass. politiche o partiti.	Incompatibilità con l'espletamento di qualunque attività profes., imprendit., commer. o di pubb. Funzione che possa costituire conflitto di interessi con la R.
Sostituzione dei componenti	In caso di cessazione dall'incarico prima della scadenza del mandato. Il successore resta in carica 5 anni	In caso di impedimento permanente, decadenza, dimissioni o decesso. Il sostituto rimane in carica fino al completamento del mandato in	Per qualunque motivo di cessazione dall'incarico. Il sostituto rimane in carica fino all'insediamento della nuova Consulta	A seguito dell'accertamento di insediamento anche sopravvenuta o di dimissioni. I componenti eletti ad integrazione cessano dalla carica alla sca-	In caso di cessazione dall'incarico prima della scadenza del mandato. Il successore resta in carica per 6 anni

	Abruzzo	Calabria	Emilia-Romagna	Lazio	Umbria
		corso		denza del Comitato.	
Rieleggibilità	Non immediatamente rieleggibili	Non immediatamente rieleggibili	NO	Non immediatamente rieleggibili	NO
Prerogative	Accesso agli uffici e agli atti della R. per lo svolgimento delle funzioni attribuite		Alla Consulta sono attribuiti gli stessi poteri riconosciuti alle Comm. cons. d'inchiesta		Libero accesso agli uffici e agli atti della R. nello svolgimento dell'incarico
Organizzazione e funzionamento	L'Uff. di pres. del C. reg. disciplina le modalità di organizzazione e funzionamento del Collegio	La Consulta svolge le funzioni ad essa attribuite in conformità alla presente legge e secondo le disposizioni del proprio reg. interno, delib. a magg. ass. e pubblicato nel BUR	La disciplina per l'esercizio delle funzioni è approvata con regolamento interno deliberato a magg. ass. e pubblicato nel BUR	Il Comitato ha autonomia organizzativa e disciplina l'esercizio delle proprie funzioni con regolamento adottato a magg. ass. e pubblicato nel BUR	L'Ufficio di pres. del C. reg. definisce le modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione
Funzioni facoltative	Parere a richiesta della G. reg. o del Pres. C. loro Pres., ovvero delle Comm. Cons. o di 1/5 dei consiglieri reg.: - sull'interpretazione dello St. - nei conflitti tra gli organi della R. - sui rilievi di compatibilità con lo St. delle deliber. legislative - su ogni altra questione di legittimità dell'azione re-	Decisioni a richiesta del Pres. G. reg. e del Pres. C. reg., di 1/3 dei comp. del CAL o del C. reg. su: - i conflitti tra gli organi della R. - i conflitti tra gli organi della R. e gli EELL - la compatibilità di proposte di l. o di r. con lo St. Pareri sull'applicazione e sull'interpretazione delle di-	- Parere di conformità allo St. dei p.d.l. e di regolam., a richiesta di 1/5 dei consiglieri reg. o dei singoli gruppi cons., da presentare dopo l'approvazione e finale in Aula dell'intero provvedimento ed entro 24 ore prima della sua promulgazione - Parere su conflitti di competenza	- Parere sulla conformità allo St. delle leggi approvate dal C. reg., prima della loro promulgazione, a richiesta del Pres. G. reg., di 1/3 dei consiglieri reg., del Pres. CAL a seguito di deliber. a magg. ass. - Pronuncia di interpretazione dello St. anche in relazione ai conflitti di com-	Pareri a richiesta del Pres. G. reg., del Pres. C. reg. o di 1/3 dei consiglieri reg.: - sulla conformità allo St. delle l. e dei rr. Reg. - sulle questioni interpretative delle norme statutarie

	Abruzzo	Calabria	Emilia-Romagna	Lazio	Umbria
	gionale Parere a richiesta degli stessi soggetti o del CAL: - sull'interpretazione dello St. e la compatibilità con questo di leggi e provvedimenti riguardanti gli EELL Parere a richiesta delle Giunte consiliari o di 1/3 dei consiglieri reg.: - sulla legittimità del regolamento del C. reg.	sposizioni statutarie a richiesta degli stessi soggetti o su istanza del Difensore civico, della Consulta per l'ambiente, della Commissione pari opportunità, dei rappresentanti i soggetti legittimati a presentare richiesta di referendum, del Comitato consiliare per la qualità e la fattibilità delle leggi, delle Commissioni d'inchiesta	tra gli organi previsti dallo St., a richiesta di 1/5 dei consiglieri reg. o dei comp. del CAL o della G. reg.	potenza tra gli organi della R., su richiesta degli stessi soggetti di cui sopra o su richiesta di un Pres. di comm. cons., previa deliberazione della stessa, o su istanza al Pres. C. reg. degli organi reg. di raccordo, garanzia, controllo e consultazione relativamente ai conflitti di competenza nei quali siano coinvolti	
Funzioni obbligatorie	- Il parere obbligatorio sulla ammissibilità dei referendum e delle iniziative popolari - I compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni - La nomina, in caso di annullamento delle elezioni, della Commissione per l'amministrazione straordinaria della R.	La decisione sulla regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum popolare, secondo quanto previsto dal reg. interno in armonia con la l. reg. che disciplina l'istituto	- Presa d'atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi - Dichiarazione delle modalità di ammin. ord. della R. fino all'elezione dei nuovi organi elettivi - Provvedimenti in materia di iniziativa pop. e di referendum	- Verifica dell'ammissibilità dei referendum propositivi e abrogativi - Parere sulle proposte di regolamenti autorizzati, a richiesta obbligatoria del Pres. G. reg. prima della loro adozione definitiva	Pareri obbligatori sull'ammissibilità delle proposte di referendum reg.
Dissenting opinion		Nei casi previsti dal reg. interno			

	Abruzzo	Calabria	Emilia-Romagna	Lazio	Umbria
Termine per le dichiarazioni di giudizio	Entro 20 gg. dalla richiesta (t. prorogabile o riducibile di 10 gg.)	Entro 30 gg. dalla richiesta	- Entro 15 gg. dalla richiesta del parere di conformità allo St. - Entro 60 gg. dalla richiesta del parere sui conflitti di competenza	- Entro 20 gg. dalla richiesta sulle leggi e sui regolamenti autorizzati - Entro 30 gg. dalla richiesta per le pronunce di interpretazione dello St. - Entro 60 gg. dalla richiesta per le pronunce di ammissibilità del referendum propositivi - Entro 20 gg. dalla ricezione della richiesta per le pronunce sull'ammissibilità dei referendum abrogativi	Entro 20 gg. dalla richiesta (prorogabile di altri 10 gg.)
Pubblicazione delle dichiarazioni di giudizio	Pubbligate sul BUR	Pubbligate in apposita sezione del BUR	Pubbligate nel BUR (art. 55.3 r. C. reg.)		Pubbligate nel BUR
Effetti delle dichiarazioni di giudizio	Il C. reg. può deliberare in senso contrario al parere espresso dal Collegio, a magg. assoluta.	- Qualora l'atto lesivo dello St. sia di natura legislativa o regolament. del C. reg., quest'ultimo può deliberare in senso contrario alle decisioni della C. con motivata decisione a magg. assoluta - Negli altri casi le decisioni della	- I pareri sui conflitti di competenza determinano l'obbligo di motivare il dissenso - Il C. reg. può decidere di non recepire i pareri di conformità allo St. motivando la propria decisione con apposito o.d.g.	- Se il Comitato si pronuncia nel senso della non conformità della I. reg. allo St., essa è sottoposta al riesame del C. reg. e, qualora quest'ultimo intenda riapprovarla senza le modificazioni consequen-	Qualora la Commissione ritenga che una l. o un r. reg. non siano conformi allo St. gli organi regionali competenti sono tenuti a riesaminare l'atto oggetto di rilievo e a riapprovarlo, con o senza modifiche

	Abruzzo	Calabria	Emilia-Romagna	Lazio	Umbria
		<p>Consulta sono vincolanti per gli organi e gli enti regionali</p> <p>- I pareri non sono vincolanti, ma i soggetti interessati ne tengono conto e ne devono fare esplicita menzione nell'adozione dei relativi atti</p>		<p>ziali, occorre il voto favorevole della magg. ass.</p> <p>- Se il Comitato si esprime nel senso della non conformità del regolamento autorizzato con le norme della l. di autoriz. Le necessarie modifiche sono apportate prima dell'adozione definitiva dell'atto.</p> <p>- Nel caso di pronuncia su conflitto di competenza, il Comitato invita l'organo che ha adottato l'atto viziato da incompetenza a ritirarlo. Qualora l'organo interessato non ritenga di adeguarsi, sottopone la questione alla valutazione del C. reg.</p>	
Compensi e rimborsi	<p>Gettone di presenza di 250 euro ed il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio effettivamente sostenute e documentate per</p>	<p>Retribuzione equivalente a quella iniziale di magistrato di Cassazione dichiarato idoneo alle funzioni direttive superiori</p>	<p>Gettone di presenza stabilito con rimborsamento delle spese di viaggio e trattamento di missione</p>	<p>Al Pres. del Comitato è attribuito il trattamento economico stabilito per il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive</p>	<p>Gettone di presenza di 250 euro e rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio effettivamente sostenute e do-</p>

	Abruzzo	Calabria	Emilia-Romagna	Lazio	Umbria
	ogni giornata di presenza			della libertà personale. Agli altri componenti spetta lo stesso trattamento, ridotto del 20 per cento	cumentate per ogni giornata di lavoro

Tabella 5: Leggi statutarie delle regioni speciali e province autonome di Bolzano e Trento.

Regione	Forma di governo	Legge elettorale	Ineleggibilità e incompatibilità	Iniziativa popolare e referendum
Friuli Venezia Giulia	l.r. 18 giugno 2007, n. 17	l.r. 18 giugno 2007, n. 17	l.r. 29 luglio 2004, n. 21 l.r. 18 giugno 2007, n. 17	l.r. 7 marzo 2003, n. 5
Sicilia		l.r. 3 giugno 2005, n. 7	l.r. 5 dicembre 2007, n. 22	l.r. 10 febbraio 2004, n. 1
Sardegna	delib.leg. 7 marzo 2007		delib.leg. 7 marzo 2007	delib.leg. 7 marzo 2007
Valle d'Aosta	l.r. 7 agosto 2007, n. 21	l.r. 7 agosto 2007, n. 22 l.r. 13 gennaio 2002, n. 21	l.r. 7 agosto 2007, n. 20	l.r. 25 giugno 2003, n. 19 l.r. 14 marzo 2006, n. 5
Provincia di Bolzano		l.p. 14 marzo 2003, n. 4	l.p. 14 marzo 2003, n. 4	l.p. 18 ottobre 2005, n. 11
Provincia di Trento	l.p. 5 marzo 2003, n. 2	l.p. 5 marzo 2003, n. 2	l.p. 5 marzo 2003, n. 2	l.p. 5 marzo 2003, n. 3

Nota: Nella prima colonna è indicata la Regione o la Provincia autonoma; nella seconda sono indicate le leggi c.d. statutarie che regolano – anche in parte o in via transitoria – la forma di governo e, in particolare, i rapporti fra gli organi di governo, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione (o della Provincia) e degli assessori; nella terza sono indicate le leggi che regolano – anche in parte o in via transitoria – le modalità di elezione degli organi di governo ad elezione diretta; nella quarta sono indicate le leggi che regolano – anche in parte o in via transitoria – i casi di ineleggibilità e incompatibilità con le cariche di governo; nella quinta sono indicate le leggi che regolano – anche in parte o in via transitoria – l'esercizio del diritto d'iniziativa legislativa popolare e la disciplina del referendum abrogativo, propositivo e consultivo.

6. Tendenze nella sanità regionale *

6.1. Introduzione

Un esame delle attività legislative delle regioni nel campo dell'assistenza sanitaria, con riferimento all'anno 2007, conferma ancora una volta come esse siano da considerare attori chiave nel processo di *policymaking* in questo settore. Il ruolo regionale com'è descritto in questo capitolo potrebbe perfino rappresentare una sottovalutazione di quanto effettivamente svolto dalle regioni, dal momento che queste non sempre descrivono in modo esauriente le proprie attività nelle risposte al questionario elaborato per la redazione del presente rapporto.

Come osservato negli anni precedenti, le regioni disegnano e attuano proprie politiche e non si limitano ad essere il braccio esecutivo del governo centrale. Si è notato, tuttavia, nel capitolo sulle tendenze legislative delle regioni in campo sanitario nel Rapporto per il 2006, che l'esecutivo centrale sta diventando sempre più deciso nell'usare i propri poteri costituzionali riguardanti la sanità, nonché il suo potere della borsa, per indurre le regioni ad adottare comportamenti desiderati a livello centrale. Tramite lo strumento dell'accordo intergovernativo e la promessa di finanziamenti supplementari, le regioni sono state indotte a disegnare ed attuare programmi riguardanti sia il governo della spesa (in particolare strumenti di contenimento), sia la tutela della salute (specialmente la prevenzione). Tutte le regioni – quelle sotto sorveglianza speciale da parte del centro per la precarietà delle loro finanze ma anche quelle in, o vicine al, pareggio – si lamentano ancora di più, rispetto agli anni precedenti, a proposito delle barriere finanziarie che ostacolano iniziative significative nel campo della tutela della salute.

Questo capitolo inizia offrendo una panoramica delle attività svolte dalle regioni nel corso del 2007 nei due campi del governo della spesa sanitaria e della tutela della salute; pur dovendo operare in un contesto

* a cura di George France.

caratterizzato da una permanente austerità, o forse proprio per questo motivo, alcune delle regioni dimostrano una notevole capacità innovativa nella scelta di strumenti, programmi e politiche. Successivamente, partendo dall'ipotesi che il fenomeno dell'innovazione e del suo trasferimento interregionale si possa considerare avvantaggiato nei sistemi decentrati di governo rispetto a quelli unitari, le singole regioni vengono esaminate come "laboratori" nei quali le innovazioni vengono prima sperimentate, per essere successivamente adottate in modo più esteso oppure abbandonate, a seconda della valutazione della loro efficacia.

6.2. Governo della spesa

Nel 2007 tutte le regioni, senza eccezioni, hanno dedicato la maggiore parte delle proprie energie in tema di politica sanitaria al governo della spesa. Sette regioni – Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Sicilia e, da ultimo, Sardegna – sono state particolarmente attive a questo riguardo. In quanto regioni classificate ufficialmente "in difficoltà", ad esse sono stati garantiti aiuti finanziari straordinari dallo Stato per eliminare i propri disavanzi pregressi, a condizione che si impegnassero, firmando un accordo bilaterale con i Ministeri dell'economia e finanze e della salute, ad attuare un *Piano di rientro* ad esso allegato e si sottomettessero alla sorveglianza dettagliata delle autorità centrali del suo rispetto.

Tutte le regioni "in difficoltà" hanno preparato un Piano di rientro e hanno firmato l'accordo bilaterale con lo Stato entro il 2007. I Piani sono stati accompagnati da iniziative miranti a contenere e razionalizzare la spesa sanitaria e a ridurre il rischio di nuovi disavanzi nel futuro, spesso in attuazione di indicazioni dettate da normative esistenti. Ad esempio, l'Abruzzo ha annunciato un piano di contenimento della spesa ospedaliera più un piano di risanamento finanziario del sistema sanitario regionale per il triennio 2007 – 2009. Anche il Lazio si è proposto di riorganizzare la rete ospedaliera, nonché la medicina fisica e riabilitativa, mentre la Liguria ha previsto la riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche di diagnostica di laboratorio.

Iniziative simili, tuttavia, sono state intraprese anche dalle altre regioni che, sebbene non definite “in difficoltà”, sono comunque tenute a rispettare il principio del pareggio di bilancio in base all’Accordo Stato - Regioni e Province Autonome del 23 marzo 2005. Ad esempio, Piemonte, Marche e Calabria hanno preparato piani pluriennali di riqualificazione dell’assistenza sanitaria, come parte integrale del Piano sanitario regionale e/o separatamente, come nel caso delle Marche, con il suo piano per la riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio (prevista dalla legge finanziaria 2007, l. 296/2006, art. 1, c. 796, lettera l)). La regione Piemonte ha preparato iniziative per la riorganizzazione delle attività riabilitative e per la riorganizzazione e razionalizzazione delle attività di laboratorio di analisi, la Lombardia ha previsto il riordino della residenzialità psichiatrica e la Sardegna ha annunciato piani per la riqualificazione delle cure domiciliari integrate.

Oltre queste attività di riorganizzazione e razionalizzazione a livello *macro*, le regioni hanno preso numerose iniziative a livello *micro*, indirizzate al contenimento, riqualificazione e razionalizzazione dei costi delle aziende sanitarie locali (ASL). La singola voce di spesa maggiormente interessata a questo riguardo è stata l’assistenza farmaceutica, anche in attuazione di quanto previsto dal Patto per la salute siglato il 28 settembre 2006 (punto 4.18). Alcune regioni hanno preparato un piano di contenimento della spesa farmaceutica convenzionata (ad esempio, Molise, Calabria, Sardegna), mentre altre hanno affrontato la questione della spesa farmaceutica ospedaliera e territoriale (ad esempio, Basilicata e Umbria). Ci sono stati degli interventi ancora più mirati, ad esempio: il monitoraggio dei consumi dei farmaci acquisiti direttamente dai cittadini e dei farmaci utilizzati nel canale ospedaliero (per esempio Abruzzo); l’aggiornamento della lista di farmaci ad alto costo di cui sono state definite le modalità di prescrizione e di distribuzione (Basilicata); l’istituzione ed attivazione di una commissione regionale per il farmaco (Abruzzo); indirizzi regionali alle ASL per l’impiego di medicinali per indicazioni terapeutiche diverse da quelle autorizzate (Umbria); un accordo fra la regione Valle d’Aosta, le organizzazioni sindacali dei farmacisti, la società *Uniforma distribuzione* e le ASL, che

disciplina l'acquisto e la distribuzione da parte delle farmacie convenzionate; la regolamentazione della distribuzione diretta dei farmaci (Puglia). Di particolare interesse è l'approvazione di uno schema di convenzione fra l'impresa *Evidentia srl* e la regione Abruzzo finalizzata alla istituzione di una rete regionale di centri di informazione indipendenti sui farmaci.

Anche il personale rappresenta un'importante voce di spesa ed è stato quindi frequente oggetto di politiche di contenimento finanziario, come peraltro previsto dal Patto per la salute (punto 4.8) riprendendo le disposizioni delle leggi finanziarie dei due anni precedenti (art. 1, c. 98, l. 311/2004; art. 1, c. 198, l. 266/205). Una direttiva della Giunta regionale della Basilicata, ad esempio, ha impegnato le ASL ad una rideterminazione delle dotazioni organiche ed all'adozione di un programma annuale per la revisione delle consistenze di personale finalizzata alla riconduzione della relativa spesa nei parametri necessari per il conseguimento dell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio. Un'altra regione, la Calabria, ha introdotto un regime di controllo e di autorizzazione in materia di concorsi, assunzione, trasferimenti, mobilità e progressione del personale, nonché in materia di consulenze. Nella regione Umbria è stata proposta l'istituzione di una commissione d'inchiesta su "Assenteismo all'interno delle strutture sanitarie della regione Umbria e attività di controllo posta in essere per ridurre tale fenomeno". Non sembra invece esistere un legame diretto fra l'obiettivo del contenimento della spesa e l'approvazione, da parte di alcune regioni (ad esempio Lombardia, Liguria e Sardegna), di piani per il superamento del precariato nella sanità pubblica.

Un importante strumento per contenere la spesa, cui si è fatto spesso ricorso negli anni precedenti, è quello della centralizzazione delle strutture amministrative regionali, nonché dei processi di erogazione e di acquisto. Una regione, la Calabria, nel 2007 ha previsto la riduzione del numero delle ASL da undici a cinque con la dichiarata speranza di ridurre i costi di struttura e di funzionamento, mentre nella regione Friuli Venezia-Giulia un disegno di legge regionale ha previsto la revisione dell'assetto istituzionale ed organizzativo del Servizio sanitario regionale tramite la riduzione da sei a tre delle ASL territoriali e la corrispondente suddivisione del territorio

regionale in altrettante aree vaste. La stessa legge prevede un'intensificazione del processo di centralizzazione della gestione delle attività tecnico-amministrative e di supporto del Servizio sanitario regionale. In Umbria, una serie di delibere di Giunta hanno avviato la cosiddetta "reingegnerizzazione" dei processi gestionale-aziendali per la razionalizzazione della spesa sanitaria, ad esempio l'attivazione di un laboratorio unico interaziendale e il monitoraggio e controllo delle prescrizioni relative alle prestazioni di protesica ed assistenza integrativa e dei consumi sanitari. Nella regione Basilicata, la Giunta regionale è stata autorizzata a disciplinare, con propria direttiva, procedure unificate in materia di acquisto di beni e servizi da parte delle ASL tramite unioni di acquisto. La stessa regione ha richiesto la collaborazione della CONSIP a sostegno delle attività di progettazione degli strumenti di centralizzazione degli acquisti in campo sanitario e ha predisposto un progetto per la realizzazione di una rete regionale degli acquisti per il Servizio sanitario regionale.

Le regioni, incoraggiate dallo Stato, hanno continuato la loro ricerca di strumenti contabili adatti alle loro esigenze gestionali-finanziarie. Alcune regioni hanno emanato direttive per i direttori generali delle ASL riguardanti l'implementazione della contabilità analitica per centro di costo e di responsabilità (ad esempio, il Molise). Altre hanno consolidato il loro sistema di *budgeting* attraverso la negoziazione, con le singole ASL, dei costi da inserire nel *budget* annuale (ad esempio, le Marche). L'Umbria ha avviato una procedura di gara per la riorganizzazione e revisione contabile dei bilanci delle ASL. La regione Puglia ha posto una serie di divieti concernenti pratiche contabili 'creative', ad esempio l'utilizzo di dichiarazioni di infungibilità o la definizione di spese straordinarie come spese correnti. Varie regioni hanno introdotto nuovi sistemi ispettivi regionali; ciò comporta generalmente il monitoraggio, almeno trimestrale, dei *trend* economico-finanziari verificatisi e il loro confronto con gli obiettivi prefissati per la verifica del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario della gestione (ad esempio Puglia e Marche).

Massimizzare l'appropriatezza dei consumi sanitari può comportare delle importanti implicazioni positive per la tutela della salute ed il rispetto di questo criterio nei processi decisionali clinici è stato promosso dal

Ministero della salute a partire almeno dal 1999, con l'approvazione del decreto legislativo n. 229 dello stesso anno. Negli ultimi tempi, tuttavia, il miglioramento dell'appropriatezza viene anche visto come uno strumento per contenere la spesa e molte regioni hanno perciò intrapreso delle iniziative in materia. Per esempio, l'Abruzzo ha avviato un programma regionale per l'attivazione di idonei e sistematici strumenti di controllo sulle prestazioni sanitarie erogate in ordine di appropriatezza e ha emanato disposizioni in merito al passaggio dal ricovero acuto a riabilitazione o lungodegenza o viceversa. Il Molise si è posto come obiettivo la promozione dell'utilizzo corretto del farmaco secondo i criteri basati sull'appropriatezza di prescrizione, sicurezza ed economicità in ambito ospedaliero. Ha anche individuato centri per la redazione dei piani terapeutici per assicurare il rispetto per l'appropriatezza dei LEA in campo farmaceutico. Lo stesso Molise ha approvato provvedimenti per l'estensione dei progetti di diffusione della medicina basata sulle prove (*evidence based medicine*) all'intero territorio regionale. La Sardegna ha avviato interventi per promuovere l'appropriatezza dei ricoveri ospedalieri e ha definito percorsi per i LEA afferenti alla branca specialistica di medicina fisica e riabilitativa. L'Umbria ha emanato direttive vincolanti circa la strutturazione dei percorsi prescrittivi per le protesi. Alcune regioni hanno elaborato delle linee guida afferenti alla promozione dell'appropriatezza, clinica e organizzativa. Ad esempio, la Sardegna ha preparato linee guida e protocolli per la gestione e il trattamento delle patologie coronariche acute e per il corretto funzionamento dei posti letto di assistenza ospedaliera a ciclo diurno.

Anche le attività di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, da parte delle regioni, incidono non soltanto sulla tutela della salute, ma anche sul governo della spesa e le regioni – pure in questo campo incoraggiate dalle autorità centrali - hanno avviato numerose iniziative in proposito. Ad esempio, le Marche hanno stabilito procedure e requisiti per l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie, nonché requisiti minimi per l'autorizzazione alla realizzazione di unità autonome dedicate di *day surgery* extraospedaliera nella regione. L'Umbria ha approvato il regolamento interno del nucleo di valutazione per l'accreditamento istituzionale. L'Abruzzo ha fissato norme

regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private. L'Emilia-Romagna ha stabilito requisiti specifici di accreditamento delle strutture, ha elaborato un catalogo regionale dei processi clinico-assistenziali in materia di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza e ha fissato requisiti specifici per l'accreditamento nei campi della medicina nucleare e radioterapia, dello screening del tumore alla cervice uterina e alla mammella. Il Friuli Venezia Giulia ha approvato requisiti e procedure per l'autorizzazione e l'accreditamento sia delle strutture sanitarie pubbliche eroganti prestazioni di medicina trasfusionale, sia delle strutture sanitarie, pubbliche e private, eroganti prestazioni di procreazione medicalmente assistita. Infine, sempre a titolo di esempio, la regione Valle d'Aosta ha attivato nuove linee regionali per l'attivazione, l'organizzazione e il funzionamento delle attività di *day surgery* e chirurgia ambulatoriale nelle strutture pubbliche e private operanti nel territorio regionale.

6.3. Tutela della salute

Numerose iniziative regionali adottate nel 2007 hanno riguardato specifiche prestazioni sanitarie. Iniziative che possono essere classificate con riferimento alle specifiche patologie oppure alle categorie di assistenza coinvolte. Per quanto concerne le prime, ad esempio, l'Umbria è intervenuta sulla profilassi contro il carbonchio ematico per il periodo 2007-2008 e il Piemonte ha elaborato un programma per l'eradicazione e il controllo della malattia di Aujeszky. L'Emilia-Romagna ha promosso l'utilizzo dei defibrillatori semi-automatici in ambienti extra-ospedalieri. La regione Marche ha organizzato l'assistenza integrativa a soggetti affetti da particolari condizioni morbose ad elevato impatto socio-sanitario, nel caso specifico la sensibilità chimica multipla.

La maggior parte delle iniziative riguardanti le prestazioni sanitarie, tuttavia, hanno avuto come oggetto le categorie di assistenza o di pazienti. La regione Piemonte, ad esempio, ha promosso una rete regionale di assistenza intensiva neonatale. Regioni come il Molise, la Valle d'Aosta e

il Piemonte sono intervenute con riferimento a soggetti sottoposti a trapianto d'organo. La Puglia e la Toscana - nell'ambito delle iniziative umanitarie - hanno promosso l'erogazione di assistenza per cittadini neocomunitari e/o extracomunitari. In Lombardia è stato approvato un progetto per un'unità mobile sanitaria di pronto impiego. L'Umbria è un esempio di regione che si è attivata nella promozione del benessere degli anziani, fra l'altro erogando un assegno per l'assistenza a domicilio degli anziani gravemente non auto-sufficienti. La stessa regione ha firmato un patto con l'Università di Perugia per la promozione del benessere degli anziani. Alcune regioni, quali ad esempio l'Emilia-Romagna, la Lombardia, la Liguria, l'Abruzzo e la Basilicata, nel 2007 hanno affrontato la questione del controllo del dolore e delle cure palliative.

Infine, nonostante il contesto di austerità finanziaria, varie regioni hanno deciso di estendere ulteriormente la protezione sanitaria extra-LEA (ad esempio, Trento, Emilia-Romagna e Lombardia).

Come descritto nel capitolo sulle politiche sanitarie regionali del Rapporto per il 2006, accordi intergovernativi hanno incentivato le regioni a prendere iniziative nel campo della prevenzione, che si sono intensificate nel corso del 2007. Le regioni sono state particolarmente attive in alcuni campi specifici. A titolo di esempio, la regione Basilicata sta realizzando una campagna informativa riguardo al rischio di malattie cardiovascolari, mentre la Lombardia, nel caso della patologia cardiocerebrovascolare, ha posto l'accento sui *network* di patologie riferiti allo scompenso cardiaco, all'ipertensione e al diabete. Alcune regioni hanno dedicato risorse ai problemi dell'obesità (ad esempio, l'Abruzzo, la Basilicata e la provincia autonoma di Bolzano), dell'alcoolismo (ad esempio, l'Abruzzo) e del tabagismo (ad esempio, l'Emilia-Romagna), compresa la protezione dei non-fumatori (Bolzano). Alcune regioni hanno valorizzato l'obiettivo della riduzione dei fenomeni infortunistici nei luoghi di lavoro in generale (per esempio, la Basilicata), nonché in specifici settori produttivi. Ad esempio, il Piemonte, il Lazio e la Lombardia nel 2007 hanno predisposto piani biennali per la riduzione degli incidenti nell'edilizia. Una serie di regioni hanno introdotto dei provvedimenti mirati a prevenire i danni alla salute provocati da eccessive ondate di calore (ad esempio, il Piemonte, la Lombardia, il Molise e l'Umbria). La regione

Umbria ha attivato un programma di *screening* audiologico neonatale e l'Abruzzo il Progetto SMILE, un servizio di monitoraggio ed intervento precoce per la lotta agli esordi della sofferenza mentale e psicologica nei giovani. Alcune regioni, per esempio la Lombardia, la Liguria e la provincia autonoma di Bolzano, hanno promosso campagne di comunicazione, educazione e promozione della salute ed alcune hanno concesso fondi ad enti pubblici e privati per attività di informazione, promozione ed educazione alla salute.

Nel corso del 2007 varie regioni hanno approvato un piano sanitario triennale, ad esempio la Calabria, il Piemonte, la provincia autonoma di Trento e le Marche. Altri piani pluriennali sono stati adottati in campi specifici, quali le cure palliative (Liguria), la gestione di sangue e plasma (Molise) e l'assistenza sanitaria per immigrati (Marche). Il piano sanitario regionale può segnalare cambiamenti fondamentali di strategia. Ad esempio, il piano delle Marche sposta quanto più possibile la sede di erogazione dei servizi a livello territoriale e particolare enfasi viene posta sull'integrazione socio-sanitaria, mentre quello piemontese conferma la scelta organizzativa di passare da un'assistenza sanitaria di tipo ospedaliero ad una di tipo alternativo al ricovero, definendo la mappa dei gruppi di cure primarie e delle case della salute. Svolte strategiche possono essere delineate anche in altre forme di documenti programmatori: ad esempio, l'Emilia-Romagna enfatizza lo sviluppo del ruolo dei medici di medicina generale e la riorganizzazione distrettuale come parte dell'obiettivo del progressivo potenziamento dei nuclei delle cure primarie.

Edizioni precedenti del presente capitolo hanno sottolineato come le regioni abbiano cercato sempre di più di esercitare un controllo stretto sulle modalità di attuazione nel territorio, da parte delle ASL e di altri enti, degli strumenti, dei programmi e delle politiche formulati dal governo regionale. Anche nel 2007, le regioni hanno fatto ampio ricorso a linee guida e strumenti simili. Nel caso, per esempio, della tutela della salute: le Marche hanno emanato linee guida riguardanti le politiche di prevenzione, sorveglianza e controllo della malattia tubercolare; l'Umbria ha emanato linee guida vincolanti per le ASL finalizzate al miglioramento della pratica vaccinale e per la sorveglianza e controllo della zanzara tigre; la Calabria

ha adottato linee guida per la tutela della salute mentale; il Piemonte ha stabilito norme per l'uso di sostanze psicotrope su bambini ed adolescenti; l'Emilia-Romagna ha approvato linee guida per il controllo del dolore in travaglio di parto; la Basilicata, infine, ha introdotto linee guida per la concessione di assistenza finanziaria a favore dei soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento.

Alcune regioni hanno fatto ricorso allo strumento più generico delle linee di indirizzo. Per esempio, nel 2007 l'Emilia-Romagna ha approvato le linee di indirizzo per l'organizzazione dell'assistenza integrata al paziente con ictus (Programma Stroke) e la Sardegna ha trasmesso linee di indirizzo alle ASL per la riqualificazione delle attività sanitarie e socio-sanitarie nell'area materno-infantile. Ancora più generali sono state le linee guida elaborate dall'Abruzzo per la redazione del Piano sanitario regionale 2007-2009, che prevede il riordino della rete ospedaliera, e le linee indirizzo delle Marche per il consolidamento e lo sviluppo del suo Servizio sanitario regionale.

L'Accordo Stato-regioni del 23 marzo 2005 ha posto particolare enfasi sulla formazione del personale, prevedendo un piano nazionale in materia. Agli interventi delle regioni adottati nel 2006 – già segnalati nel precedente Rapporto – se ne aggiungono altri decisi nel 2007, soprattutto per quanto riguarda la dimensione clinica. Alcune regioni sono state attive nella medicina specialistica; l'Umbria e la Sardegna hanno istituito un Osservatorio regionale per la formazione in questo settore. La regione Basilicata ha progettato attività di formazione nel settore della terapia del dolore, mentre il Piemonte e la Sardegna sono intervenuti per la formazione del personale nel campo della prevenzione. Infine, la Lombardia è stata attiva nell'attuazione del suo sistema formativo "Educazione continua in medicina".

Concludendo questa breve panoramica delle attività regionali concernenti la tutela della salute, vanno menzionati i numerosi interventi volti al contenimento dei tempi e delle liste di attesa, sempre in attuazione degli impegni presi con l'Accordo Stato-regioni del 23 marzo 2005 e contenuti nel Piano nazionale per il contenimento dei tempi di attesa e delle liste di attesa 2006-2008. Alcune regioni hanno continuato a seguire

le strategie già predisposte nel 2006 (ad esempio, la Lombardia e il Friuli Venezia Giulia); altre hanno approvato nel 2007 dei piani attuativi (ad esempio, il Piemonte, Bolzano, la Sardegna, la Liguria, le Marche); altre ancora hanno approvato specifici progetti per l'abbattimento delle liste di attesa (ad esempio, il Lazio).

6.4. Laboratori del federalismo

Le informazioni fornite dalle regioni sulla propria attività legislativa del 2007 indicano che esse continuano ad avere un ruolo decisivo nel processo di *policymaking* sanitario. Gli stimoli ai quali reagiscono sono di natura esogena o endogena. Molte iniziative sembrano infatti rappresentare risposte a pressioni dal centro, ad esempio tramite l'utilizzo del potere della borsa (descritto nel capitolo sulla sanità nel Rapporto sul 2006), in particolare in alcuni campi, quali la prevenzione, il contenimento delle liste di attesa e il controllo della spesa. Molte altre iniziative sembrano, invece, nascere per autonoma iniziativa delle singole regioni, in risposta ad esigenze locali. L'autonomia nel *policymaking* goduta dalle regioni nel tempo ha generato una notevole eterogeneità nel modo in cui esse affrontano le loro responsabilità per la tutela della salute ed il governo della spesa, dando luogo a preoccupazioni diffuse circa l'impatto che ciò può avere sui principi fondamentali del Servizio sanitario nazionale. Questo spiega l'enfasi posta sui LEA e il ruolo chiave assegnato allo Stato nella loro applicazione.

D'altro canto, l'eterogeneità può essere vista come un esito positivo e desiderabile di un sistema di governo decentrato, esito che potrebbe riflettere – almeno in una certa misura – l'esigenza di soddisfare preferenze e bisogni percepiti localmente. Si può ipotizzare, infatti, che per i suoi proponenti una caratteristica essenziale della devoluzione è precisamente quella dell'eterogeneità.

Un ulteriore merito attribuito al decentramento - distinto da, ma connesso a, l'eterogeneità - è che esso offre ai governi subcentrali la possibilità, nel promuovere gli interessi dei propri cittadini, di innovare e sperimentare nuovi strumenti, programmi e politiche. Per rappresentare

questo fenomeno è stato coniato il termine “federalismo da laboratorio” e, per alcuni osservatori, essa rappresenta un merito importante del sistema di governo americano. In una *dissenting opinion*, il noto giudice della Corte suprema statunitense Louis Brandeis, nel 1932 (*New York Ice v. Leibman*, 385, U.S. 242, 1932, p. 311), sostiene: “E’ uno degli imprevisti felici del sistema federale che un singolo stato coraggioso possa, a patto che i propri cittadini siano d’accordo, funzionare come laboratorio e svolgere degli esperimenti sociali ed economici nuovi senza rischio per il resto del Paese”. Un’innovazione riuscita in un dato stato, secondo questa tesi, tenderà ad essere adottata da altri stati, mentre gli insuccessi con tutta probabilità non andranno oltre le frontiere dello stato-innovatore. Verosimilmente, un paese dotato di cinquanta “stati-laboratorio”, quale gli Stati Uniti, registrerà un tasso di innovazione superiore a quello di un paese con sistema di governo unitario. Questo ultimo tenderà infatti ad innovare su scala nazionale, il che significa, da un lato, poter massimizzare i benefici nel caso di innovazioni riuscite, ma anche, dall’altro, generalizzare gli esiti negativi delle innovazioni fallite.

La nozione di “laboratorio del federalismo” ha riscosso negli anni un certo successo nella giurisprudenza americana e ha avuto un ruolo influente nell’analisi delle politiche in contesti federali, ma è stata anche oggetto di critiche. In particolare, suscita preoccupazione l’uso impreciso delle metafore “laboratorio” e “sperimentazione”. Nel caso specifico della sanità, si sostiene, un sistema sanitario non può essere equiparato ad un laboratorio scientifico, cioè a un contesto creato appositamente per permettere esperimenti replicabili e, quindi, potenzialmente confutabili. Inoltre, l’ipotesi che le innovazioni riuscite verranno trasferite dagli stati-innovatori ad altri stati ignora le barriere rappresentate dalle differenze istituzionali, amministrative, economiche e perfino ideologiche che contraddistinguono i singoli sistemi sanitari. Altri osservatori, invece, propendono per un approccio più pragmatico: il centralismo ha prodotto risultati deludenti e la metafora del laboratorio del federalismo, pur essendo imprecisa, può aiutare ad ottenere risultati migliori dai processi di decentramento governativo.

Nel capitolo sulla sanità del Rapporto per il 2006 si è ipotizzato che le regioni siano coinvolte in un processo continuo di “apprendimento sociale”

(*social learning*): nella speranza di migliorare gli esiti delle politiche sanitarie, esse ricalibrano gli strumenti esistenti (cambiamento di primo ordine), adottano strumenti nuovi (cambiamento di secondo ordine) o perfino stabiliscono nuovi obiettivi (cambiamento di terzo ordine). Sulla base delle informazioni fornite dalle regioni riguardo alle proprie attività nel 2006, si era anche concluso che le innovazioni più comuni introdotte quell'anno erano di primo e secondo ordine e ciò sembra confermato anche con riferimento al 2007.

Il termine "innovazione" si riferisce essenzialmente a modifiche nel modo di fare le cose rispetto al passato: nuovi meccanismi, procedure, metodi, pratiche, forme organizzative. Un'innovazione può tuttavia essere endogena, generata all'interno di una regione, oppure esogena, il prodotto di un trasferimento da altre regioni. Molte delle azioni intraprese nel 2007 possono essere considerate innovative nel senso che rappresentano per la singola regione in questione un cambiamento rispetto al passato, ma poco originali se valutate nel contesto dell'universo delle regioni. Per esempio, la centralizzazione delle attività amministrative o di acquisto può essere un'importante innovazione per la regione che prende tale iniziativa, ma non per il sistema regionale nel suo insieme, essendo già una politica diffusa in un numero piuttosto elevato di regioni. Lo stesso può essere vero per l'adozione dei sistemi contabili analitici per centro di costo e di responsabilità, per l'integrazione dell'assistenza sociale e quella sanitaria per determinate categorie della popolazione oppure per piani per prevenire i danni alla salute da ondate estive di calore eccessivo.

I capitoli su regioni e sanità delle precedenti edizioni del Rapporto contengono esempi di innovazioni adottate da parte di singole regioni che, forse, hanno rappresentato novità per il sistema regionale italiano nel suo insieme nel periodo di riferimento. Per esempio, nel 2006, il Veneto ha approvato un progetto per la creazione delle strutture residenziali extra-ospedaliere per pazienti terminali o in stato vegetativo permanente. Inoltre, è stata costituita una vasta area integrata tra la regione Veneto e le province autonome di Trento e Bolzano per la cura delle malattie rare. Sempre nel 2006, la Toscana ha costituito una fondazione per la promozione della ricerca medica e l'Emilia-Romagna si è fortemente

impegnata per il sostegno alla ricerca e l'innovazione nell'ambito del Programma Ricerca e Innovazione per l'Emilia-Romagna (PRI E-R).

I dati suggeriscono la presenza di alcune innovazioni dello stesso tipo anche per il 2007. Esse sono, per così dire, in "fase sperimentale", ma potrebbero "superare l'esame" ed essere adottate da altre regioni. A titolo di esempio, una legge regionale del Friuli Venezia Giulia contiene disposizioni in materia di valorizzazione e responsabilizzazione delle professioni sanitarie e la professione di assistente sociale in un'ottica di miglioramento delle condizioni per la compiuta realizzazione del diritto alla salute, di prosecuzione nel processo di aziendalizzazione del SSR, di realizzazione dell'integrazione socio-sanitaria e di miglioramento dell'organizzazione multiprofessionale del lavoro. La stessa regione ha istituito un "Comitato di regia", per il coordinamento delle attività degli enti del SSR (aziende sanitarie territoriali, ospedaliere, ospedaliero-universitarie, IRCCS), composto dai rappresentanti dei medesimi enti.

La Lombardia ha avviato un progetto inusuale, "l'Area sanitaria protetta", cioè la realizzazione di una struttura di accoglienza campale avanzata da attivare in caso di emergenze o disastri. L'Umbria, con la legge regionale n. 16 del 2007, ha istituito l'Agenzia Umbria Sanità - dotata di personalità giuridica pubblica ed autonomia gestionale, amministrativa, organizzativa e finanziaria -, che svolgerà per conto delle aziende sanitarie regionali le funzioni relative all'acquisizione di beni e servizi, alla gestione dei programmi di investimento, del patrimonio e delle tecnologie sanitarie ed informatiche, accanto ad attività riguardanti la misurazione dei costi, l'omogeneizzazione dei sistemi di gestione contabile e la promozione di modelli organizzativi. La Toscana ha introdotto delle norme contro la violenza di genere, con l'obiettivo di creare una rete di soggetti pubblici e privati sul territorio chiamati a prevenire e proteggere dalla violenza di genere.

Due regioni hanno intrapreso interventi mirati a semplificare i processi amministrativo-regolamentari: la Toscana, nell'ambito di un programma regionale più ampio in materia di semplificazione e deregolamentazione, ha approvato una legge regionale finalizzata a terminare il monopolio, da parte dell'ASL, della funzione di controllo e certificazione dei funghi freschi

spontanei destinati alla vendita; la Lombardia, invece, ha avviato un processo di abolizione di certificati ed autorizzazioni valutati inutili, sostituendoli con criteri di approccio che prevedono la programmazione delle attività di vigilanza e ispezione sulla base delle conoscenze del territorio. La Puglia, invece, ha elaborato delle linee guida per la partecipazione del cittadino alla redazione del Piano regionale della salute.

Innovativo è stato anche l'Abruzzo, che ha approvato il già citato schema di convenzione con una società privata per la creazione di una rete regionale di centri di informazione indipendenti sui farmaci. Così come l'Emilia-Romagna, sempre in materia di prestazioni sanitarie, con la citata legge regionale per la promozione dell'utilizzo dei defibrillatori semi-automatici in ambiente extra-ospedaliero e con la pubblicazione delle linee guida per le ASL per il controllo del dolore in corso di travaglio di parto.

A livello locale, citiamo il caso di una ASL abruzzese, che ha avviato un servizio di monitoraggio ed intervento precoce per la lotta agli esordi della sofferenza mentale e psicologica nei giovani.

Affinché i laboratori del federalismo producano i benefici ipotizzati, occorre, tuttavia, che abbiano luogo dei processi di trasferimento dalle regioni-innovatrici alle regioni-importatrici. Cosa niente affatto ovvia. Ipotizzando due Paesi, uno unitario e con un basso tasso di innovazione, ma un rapido processo di attuazione delle poche innovazioni ideate, e uno federale che genera molte innovazioni, ma ben poche delle quali vengono però trasferite, potrebbe addirittura risultare più efficiente il Paese unitario.

Infatti, affinché il laboratorio del federalismo possa produrre i risultati sperati è necessario che, a livello nazionale, vengano posti in essere idonei meccanismi per pubblicizzare le innovazioni ed incentivarne il trasferimento. Ma in Italia interventi centrali di questo tipo potrebbero essere considerati dalle regioni come "cavalli di Troia" per aprire la strada all'ingerenza dello Stato nelle aree di propria competenza e, quindi, essere osteggiati.

Un'ulteriore difficoltà che può ostacolare il buon funzionamento del laboratorio del federalismo è rappresentata dal fatto che spesso le regioni innovatrici sopportano da sole tutti i rischi e gli oneri finanziari connessi

alle proprie sperimentazioni, senza disporre di alcun contributo dallo Stato, anche per conto delle regioni che importano le innovazioni riuscite. In una situazione del genere, è prevedibile che si riscontrino tassi di innovazione sub-ottimali.

Ciò aiuterebbe anche a spiegare perché i tentativi da parte dello Stato di promuovere la sperimentazione gestionale nel settore sanitario (ex art. 9-*bis* del decreto legislativo n. 502 del 1992), ma scaricandone i costi sulle regioni-pioniere, abbiano finora prodotto risultati piuttosto limitati come emerge anche dalle ricognizioni effettuate dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari.

7. Tendenze e politiche socio-assistenziali delle Regioni nel 2007^{*}

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 2007. 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.

Tutti i provvedimenti sono stati analizzati sulla base della tipologia (legge, progetto di legge, regolamento, atto amministrativo), e della materia disciplinata. La classificazione degli atti per materia è finalizzata ad evidenziare le scelte e gli indirizzi privilegiati dalla Regione o Provincia autonoma. La individuazione delle materie, non essendo codificate, è stata fatta tenendo conto 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. Sulla base di queste considerazioni sono state apportate alcune variazioni rispetto al precedente Rapporto, che verranno segnalate, al fine di consentire la confrontabilità dei dati.

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, ma diversamente classificate ai fini del Rapporto, di cui comunque si farà menzione. Sono state invece prese in esame leggi finanziarie regionali per il 2008, relativamente alle disposizioni in materia socio-assistenziale.

Quest'anno si è ritenuto opportuno presentare anche i dati relativi ai progetti di legge³¹⁹, in modo da fornire un quadro il più possibile completo

* a cura di Giulia M. Napolitano

delle tendenze e politiche socio-assistenziali delle Regioni e Province autonome.

Sono oggetto di indagine esclusivamente gli atti amministrativi che sono stati segnalati (nel questionario) dalle Regioni e Province autonome; pertanto l'indagine, a questo riguardo, non presenta carattere di esaustività.

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 2007. 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.

Si è infine ritenuto opportuno, data la rilevanza dei provvedimenti, inserire due brevi approfondimenti, relativi il primo alle leggi di riordino dei sistemi socio-assistenziali e il secondo ai piani sociali regionali approvati nel corso del 2007.

7.2. La produzione legislativa

Le Regioni e Province autonome, nel corso del 2007, hanno emanato 30 leggi in materia socio-assistenziale (tab.1), lo stesso numero rispetto al 2006³²⁰, nonostante 5 Regioni non abbiano legiferato in questo settore.

Il numero medio di leggi emanate è pari a 1,4, senza significative differenze tra le aree geografiche: 1,6 nel sud ed isole, 1,3 nel centro e 1,2 nel nord. Ugualmente il dato non presenta significative differenze tra Regioni a statuto speciale e Regioni ordinarie, rispettivamente con una

³¹⁹ Questo è il primo anno che viene rilevato il dato relativo ai progetti di legge in materia socio-assistenziale.

³²⁰ Le leggi in materia socio-assistenziale emanate nel corso del 2006 erano 30, in questo dato sono state incluse anche le leggi di Campania e Puglia, che lo scorso anno non avevano risposto al questionario e che rispettivamente, hanno emanato 2 e 3 leggi.

media di 1,3 per le Regioni a statuto speciale e 1,4 per le Regioni ordinarie.

La produzione legislativa nel settore socio-assistenziale costituisce il 4,6% (tab.1) della produzione legislativa complessiva delle Regioni e il 9,3% di quella residuale, senza significativi scostamenti rispetto al 2006³²¹.

Un'analisi trasversale del complesso della legislazione regionale in materia socio-assistenziale, che prescinde dalle materie disciplinate, consente di evidenziare: la presenza di un numero significativo di leggi di pianificazione, ossia di provvedimenti che disciplinano intere materie, pari al 33%, della produzione legislativa in materia socio-assistenziale, quali leggi di riorganizzazione di tutto il sistema regionale socio-assistenziale, o che regolamentano il settore del volontariato o della promozione sociale; un 26% di leggi dedicato a fasce particolari di utenza; un 23% costituito da leggi di manutenzione; un 10% rappresentato da leggi che istituiscono figure o organismi specifici. La restante parte dei provvedimenti è relativa a particolari istituti o attività quali, per esempio, il prestito d'onore o la distribuzione dei prodotti alimentari. Questi dati evidenziano uno sforzo da parte delle Regioni di abbandonare una politica settoriale riferita a particolari fasce di utenza, assumendo provvedimenti di carattere generale, importanti per il coordinamento dei diversi settori all'interno del sistema socio-assistenziale regionale. Si tratta di leggi che incidono trasversalmente sul settore, disciplinando servizi, interventi ed attività diretti ad una pluralità di utenze (anziani, soggetti non autosufficienti, minori, donne, ecc.) come le leggi sull'associazionismo, sul volontariato o sul servizio civile.

7.2.1. *Analisi per materia*

L'analisi per materia (tab.2) evidenzia come, a fronte di un numero di leggi che rimane invariato rispetto all'anno precedente (tab.8), si modifica la distribuzione delle stesse tra le varie aree. Il dato più significativo è

³²¹ Nel 2006 la legislazione regionale nel settore socio-assistenziale costituiva il 4,4% della produzione legislativa complessiva ed il 10% di quelle residue esclusive.

quello relativo alle politiche di genere³²², che costituiscono una vera e propria novità, sia rispetto al 2006 che agli anni precedenti. Questa rappresenta altresì la materia sulla quale le Regioni e Province autonome hanno legiferato di più: il 23% (tab.2) sul totale delle leggi approvate nel settore, rispetto al 4% dell'anno precedente. Dei provvedimenti emanati nel 2007, 7 sono dedicati alla tutela contro la violenza sulle donne (in alcuni casi anche sui minori) o discriminazione di genere e 1 sola legge è di manutenzione. Si tratta di un vero e proprio balzo in avanti della legislazione in questa materia, in quanto dal 2000 erano state emanate poche leggi³²³ dedicate alla tutela delle donne. La maggior parte di questi provvedimenti è stata adottata in Regioni del sud; tra questi, quello di portata sicuramente più ampia è la legge della Regione Puglia, che affronta complessivamente la tematica delle politiche di genere e rappresenta quasi un *unicum* nel panorama legislativo regionale³²⁴.

La maggior parte delle leggi si distribuisce su quattro aree: organizzativa, gestionale e finanziaria, che raccoglie il 17% (tab.2) delle leggi approvate nel settore socio-assistenziale; politiche per la famiglia e materno –infantili, che raggiunge il 13%; terzo settore e servizio civile, che raccolgono ognuna il 10% delle leggi del settore. La restante parte dei provvedimenti, complessivamente il 16%, è distribuito anch'esso su quattro aree: anziani (7%), povertà ed inclusione sociale (3%), detenuti (3%), e varie (3%). In altre materie come quelle della dipendenza, della disabilità ed invalidità o delle politiche abitative non è stato assunto alcun provvedimento. In merito alle politiche abitative va comunque segnalata la presenza di alcune disposizioni in leggi finanziarie, regolamenti ed atti amministrativi.

³²² Nel Rapporto 2006 la materia era stata denominata "donne".

³²³ L.r. Campania n. 11/2005, Istituzione di centri e case di accoglienza ed assistenza per le donne maltrattate, l.r. Abruzzo n. 31/2006, Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate, L.r. Friuli Venezia Giulia n.17/2000, Realizzazione di progetti antiviolenza e istituzione di centri per donne in difficoltà, l.r. Lazio n.64/1993, Norme per l'istituzione di centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate nella Regione Lazio.

³²⁴ Simili sono le leggi dell'Abruzzo l.r. n. 40/2005, Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi delle città, e della Toscana L.r. n. 63/2004, Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere.

L'area relativa all'organizzazione, gestione e finanziamento dei servizi registra un deciso calo rispetto al 2006, passando dal 40%³²⁵ delle leggi del settore socio-assistenziale al 20%. Tra queste sono state approvate 3 leggi di riordino dei servizi³²⁶, di cui si tratterà più ampiamente nel paragrafo successivo, e 2 di manutenzione dei sistemi stessi. La Regione Lombardia ha invece approvato la legge di riordino nel corso dei primi mesi del 2008³²⁷ (sarà pertanto oggetto di analisi nel Rapporto del prossimo anno).

Nella voce politiche per la famiglia e materno-infantili sono state raggruppate le leggi sulla famiglia in senso stretto e sui minori, con esclusione di quelle sulle politiche per i giovani³²⁸, nel questionario diversamente classificate. La quasi totalità delle leggi sui minori è relativa al garante per infanzia e l'adolescenza³²⁹: questa importante figura istituzionale è già prevista in 8 Regioni³³⁰ cui si aggiunge, nel 2007, la

³²⁵ La voce relativa agli aspetti finanziari, presente nel Rapporto 2006, è stata riunita nella voce aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari.

³²⁶ L.r. p.a. Trento n. 13/2007, Politiche sociali nella Provincia di Trento, I.r. Basilicata n. 4/2007, Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale, I.r. Campania n. 11/2007, Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328.

³²⁷ L.r. Lombardia n. 3/2008, Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario.

³²⁸ Queste leggi sono state inserite tra i servizi alla persona nella voce *altro*, non essendo strettamente pertinenti alla materia dei servizi socio-assistenziali, si segnalano comunque la l. r. Friuli Venezia Giulia n. 12/2007, Promozione della rappresentanza giovanile, coordinamento e sostegno delle iniziative a favore dei giovani e la l.r. Liguria n. 8, Istituzione del parlamento regionale degli studenti della Liguria.

³²⁹ L. p. a. Trento n. 10/2007, Istituzione del garante dell'infanzia e dell'adolescenza, l. r. Liguria n. 9/2007, Disciplina dell'ufficio del garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, l.r. Emilia Romagna n. 1/2007, Modifica dell'indennità di carica del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

³³⁰ L.r. Calabria n. 28/2004, l.r. Campania n. 17/2006, l.r. Emilia Romagna n. 9/2005, l.r. Lazio n. 38/2002, l.r. Marche n. 18/2002, l.r. Molise n. 32/2006 l.p.a. Trento n. 10/2007. La l.r. Liguria n. 12/2006 art.33 (la l.r. n. 9/2007 Disciplina l'ufficio del garante), e l.r. Puglia n. 19/2006 art.30 hanno previsto questa figura all'interno della legge di riordino del sistema dei servizi sociali. La regione Basilicata ha previsto un organo collegiale la Consulta regionale di protezione e pubblica tutela dei minori, con funzioni e compiti simili al garante per l'infanzia, ma che non presenta quelle garanzie di terzietà proprie della figura istituzionale del garante. Mentre per la carica è prevista sostanzialmente da tutte le leggi regionali la incompatibilità con qualsiasi lavoro subordinato o autonomo e con cariche elettive o incarichi politici, la Consulta della Basilicata è presieduta dal presidente della regione (o un suo delegato) e da rappresentanti di associazioni professionali che operano con i minori o di organismi

Provincia autonoma di Trento, mentre 1 sola legge di manutenzione³³¹ è relativa ai servizi socio-educativi per l'infanzia, che pur rientrano tra i servizi più importanti all'interno delle politiche per la famiglia. Va comunque considerato che questi servizi sono già da tempo ampiamente disciplinati nella legislazione regionale e sono generalmente oggetto di interventi legislativi di manutenzione o di un cospicuo numero di atti amministrativi relativi alla gestione, organizzazione e finanziamento.

Le leggi regionali in materia di terzo settore, approvate nel 2007, sono costituite da leggi di carattere generale, tese a disciplinare interi comparti, come quello del volontariato³³², della promozione sociale, e delle IPAB³³³. A questo elenco si ritiene opportuno aggiungere la legge della Regione Toscana relativa alla "Disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali", che costituisce il massimo organismo "espressivo della sussidiarietà sociale nella Regione"³³⁴. La legge della Puglia sull'associazionismo porta a 11 il numero di Regioni ad aver legiferato su questa materia dal 2001, mentre il numero di Regioni che hanno legiferato nel settore del volontariato, sempre a partire dal 2001 raggiunge il numero di 3, con la legge della Regione Molise. E' inoltre opportuno segnalare che la Lombardia ha emanato nel 2008 (pertanto al di fuori di questo studio) la legge n. 1, Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso. Complessivamente si coglie nelle Regioni la volontà di completare il quadro normativo del terzo settore, anche sulla spinta delle disposizioni nazionali, cui la legislazione regionale frequentemente si richiama. Si evidenzia inoltre l'intenzione dei legislatori regionali di dare corpo al principio di sussidiarietà orizzontale, favorendo le forme aggregative di tutte le componenti sociali presenti nel territorio.

istituzionali (es. presidente tribunale dei minori, difensore civico, dirigenti scolastici ecc.).

³³¹ L.p. a. Trento n. 17/2007, Modificazioni della legge provinciale 12 marzo 2002, n. 4 (Nuovo ordinamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia).

³³² l.r. Puglia n. 39/2007, Norme di attuazione della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale).

³³³ l.r. Molise n. 10/2007, Nuove norme per la promozione del volontariato nella Regione Molise, e l.r. n. 23/2007 Disciplina in materia di Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nel Molise.

³³⁴ L.r. Toscana n. 20/2007, questa legge non è stata inclusa nei dati delle tabelle perché diversamente classificata ai fini del Rapporto.

Il servizio civile regionale rappresenta una delle materie su cui le Regioni hanno ampiamente legiferato anche in passato. Nel 2007 sono state emanate 3 leggi³³⁵, cui, per completezza, è necessario aggiungere le disposizioni inserite in una legge multisettore (diversamente classificata nel Rapporto) della Provincia autonoma di Trento³³⁶ e quelle contenute nel piano sociale regionale della Regione Toscana (relative all'attuazione della l.r. n. 35/2006, Istituzione del servizio civile regionale).

Le 4 leggi disciplinano congiuntamente l'applicazione delle disposizioni nazionali ed il servizio civile locale e portano a 9 il numero totale di Regioni³³⁷ che, dopo l'emanazione del decreto legislativo n. 77/2002, Disciplina del servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64, hanno scelto di disciplinare il settore. Va infatti ricordato che, sebbene la materia sia stata ascritta, a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale³³⁸, tra le competenze esclusive dello Stato, la Corte ha comunque riservato alla Regione "la possibilità di regolare l'esercizio di funzioni specifiche, riguardanti aspetti materiali che rientrano nella sua competenza". I legislatori regionali hanno dimostrato di reputare il servizio civile uno strumento utile al coinvolgimento della popolazione giovanile in attività che non attengono alla difesa (di competenza esclusiva dello Stato), ma alle politiche sociali ampiamente intese. Il servizio civile è stato, per esempio, finalizzato a "promuovere e sviluppare interventi di integrazione e coesione sociale, o relativi ai servizi

³³⁵ I.r. Friuli Venezia Giulia n. 11/2007, I.r. Sardegna n. 34/2007, I.r. Valle d'Aosta n. 30/2007.

³³⁶ La legge della p.a. di Trento n. 5/2007, disciplina insieme al servizio civile regionale, una serie di interventi in materia di politiche per i giovani, pertanto nel Rapporto è stata classificata sempre nella voce dei servizi alla persona, ma all'interno della voce *altro*.

³³⁷ Le altre Regioni che hanno emanato leggi sul servizio civile regionale sono: I.r. Emilia Romagna n. 20/2003, I.r. Lombardia n. 2/2006, I.r. Marche n. 15/2005, I.r. Toscana n. 35/2006, I.r. Veneto n. 18/2005.

³³⁸ La materia del servizio civile rientra tra le competenze dello Stato, anche se non è tra quelle espressamente elencate nell'articolo 117 della Costituzione. La questione è stata chiarita dalla Corte Cost. con la sent. n. 228/04, che ha accolto la tesi del servizio civile "come modalità operativa concorrente e alternativa di difesa dello Stato, con mezzi e attività non militari" e quindi la ha ascritta nell'ambito della difesa sebbene, il servizio civile si potrebbe esplicare nello svolgimento di attività di vario tipo non necessariamente rientranti nella materia della difesa come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente.

alla persona³³⁹; a “realizzazione di progetti atti a soddisfare i bisogni della comunità stessa in ordine a problematiche sociali³⁴⁰ o infine a “valorizzare le forme di cittadinanza attiva orientate allo svolgimento di concrete attività di solidarietà e di servizio alla comunità³⁴¹ .

Infine si ritiene opportuno segnalare due leggi di carattere generale, ma attinenti a materie diverse: la legge della Provincia autonoma di Bolzano che disciplina gli interventi per l'assistenza a persone non autosufficienti, sui quali altre Regioni sono intervenute, ma non in via legislativa; la legge della Regione Liguria, relativa a disposizioni sull'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati. In questa materia altre 5 Regioni sono intervenute in via legislativa, diversamente altre hanno preferito agire in via amministrativa, pianificando una serie di interventi, spesso finanziati attraverso il fondo nazionale per le politiche migratorie.

7.2.2. Verso il completamento delle leggi regionali di riordino del sistema dei servizi socio-assistenziali

Le tre leggi regionali di riordino dei servizi socio-assistenziali emanate nel 2007 e quella della Lombardia del 2008 portano a 12³⁴² il numero delle Regioni e Province che hanno assunto tale tipo di provvedimento successivamente alla riforma costituzionale, sebbene ora la materia sia ascrivibile tra le competenze delle regioni. Nel caso della Provincia autonoma di Trento e della Basilicata si tratta di provvedimenti che vanno a sostituire precedenti leggi, nel caso della Campania è la prima legge regionale a disciplinare in modo organico la materia.

Non è possibile in questa sede svolgere un'analisi accurata delle tre leggi, tuttavia si ritiene utile evidenziarne alcuni aspetti quali l'applicazione del principio universalistico, che segna l'abbandono di politiche settoriali; le modalità con cui si attua la programmazione nei due livelli istituzionali,

³³⁹ L.p. a. Trento n. 5/2007 art.16.

³⁴⁰ L. r. Friuli Venezia Giulia n. 11/2007 art.2.

³⁴¹ L.r. Valle d'Aosta n. 30/2007 art. 2.

³⁴² Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana e P. a. Trento.

regionale e locale; le diverse modalità di partecipazione del terzo settore, in cui si concretizza il principio di sussidiarietà orizzontale. Infine, si ritiene utile dare delle brevi indicazioni sulle modalità di finanziamento del sistema, previste dalle leggi in esame.

Le leggi di riordino della Campania e della Basilicata presentano alcuni punti di contatto, mentre la legge della Provincia autonoma di Trento ha una sua specificità dovuta a diversi fattori, quali la specialità dell'ordinamento provinciale, la situazione socio-economica ed una significativa tradizione in materia, che non possono non riflettersi su tale tipo di normativa. I primi due provvedimenti infatti sono molto focalizzati sugli aspetti organizzativi, quali la definizione della rete dei servizi di assistenza e delle funzioni dei soggetti istituzionali coinvolti. La legge della Provincia autonoma di Trento appare di più ampio respiro essendo strutturata sugli obiettivi, sulle politiche e sugli strumenti di monitoraggio. La legge della Basilicata contiene tuttavia una clausola valutativa, riferita agli atti di programmazione regionale e locale.

Per Campania e Basilicata la legge n.328/2000 continua a rimanere una legge di riferimento, mentre nelle disposizioni della Provincia autonoma di Trento è assente qualsiasi riferimento alla legge nazionale. Le prime due Regioni manifestano una certa "soggezione" nei riguardi di quest'ultima, tanto che la legge della Campania, già nella titolazione, si qualifica di "attuazione" e la legge della Basilicata dichiara esplicitamente di "adeguarsi"³⁴³ alla legge n. 328/2000. Questa legge è indicata, dalle disposizioni regionali, come fonte per il riconoscimento del ruolo assegnato ai Comuni, accanto alla legge regionale³⁴⁴, e per colmare eventuali lacune normative³⁴⁵. Traspare pertanto una sorta di rinuncia a disciplinare in autonomia il nuovo settore loro affidato, che può essere letta o come mancanza di volontà nel ricercare soluzioni adeguate alla situazione locale o una oggettiva difficoltà a superare il modello nazionale.

³⁴³ L. r. Basilicata n. 4/2007 art. 31 c.4.

³⁴⁴ L.r. Basilicata n. 4/2007 art. 11c.1.

³⁴⁵ L.r. Basilicata n. 4/2007 art.1 c. 4 "Le norme della presente legge si armonizzano e si integrano con quelle contenute nella legge 8 novembre 2000 n. 328, nonché nel D. Lgs. 19 giugno 1999 n. 229, e ad esse fanno rinvio per quanto non espressamente previsto e laddove applicabili e congruenti".

Quanto al carattere universalistico, si colgono delle significative differenze in merito ai destinatari degli interventi, che forse, in alcuni casi, sembrano ridurne la portata.

La Provincia autonoma di Trento riconosce il diritto di usufruire delle prestazioni previste nei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) e di altre specifiche prestazioni a tutti coloro, cittadini della UE, stranieri ed apolidi, a due condizioni: la residenza anagrafica e lo “stato anche temporaneo di bisogno effettivo o potenziale”. Assicura invece il diritto a fruire di tutte le prestazioni indicate nella legge solo a coloro che sono residenti da più di 3 anni nel territorio provinciale. Per coloro che comunque si trovino nel territorio (stranieri senza permesso di soggiorno, apolidi e profughi) la Provincia autonoma di Trento garantisce quelle prestazioni “che hanno carattere di indifferibilità in relazione allo stato di bisogno”.

La legge della Regione Campania non distingue tra prestazioni comprese nei LIVEAS ed ulteriori prestazioni assicurate dalla Regione e non pone limiti al diritto di fruizione delle prestazioni erogate dai servizi sociali. Queste sono garantite ai cittadini italiani residenti o temporaneamente presenti nel territorio (la residenza non è pertanto condizione per l'esercizio del diritto, ma è previsto il diritto di rivalsa nei confronti del Comune di residenza)³⁴⁶, ai cittadini dell'Unione europea, agli stranieri extracomunitari e apolidi, residenti sul territorio (solo per questi ultimi il requisito della residenza è richiesto). Per coloro che comunque si trovino nel territorio (stranieri senza permesso di soggiorno, apolidi e profughi) la Regione Campania garantisce solo misure di pronto intervento sociale.

La Basilicata non pone limitazioni alla tipologia di prestazioni, che si estendono a tutte quelle previste dalla legge di riordino, mentre l'ambito dei destinatari è riferito a “tutte le persone residenti o domiciliate nel territorio”, senza limitazioni temporali, cui sono equiparate le donne straniere in stato di gravidanza e i minori (per i quali non è previsto il requisito della residenza o domicilio). Per i soggetti stranieri, apolidi e

³⁴⁶ Non si comprende bene come questo possa essere esercitato nel caso di prestazione al di fuori dei LIVEAS.

profughi, “che versino in condizioni contingenti di difficoltà e bisogno”, il diritto di usufruire delle prestazioni è condizionato dal “rispetto delle norme dello Stato e degli accordi internazionali”. Per quest’ultimo profilo, pertanto, la legge delle Basilicata sembra più restrittiva di quelle della Campania e della provincia di Trento, che comunque garantiscono a questi ultimi soggetti delle prestazioni urgenti ed indifferibili correlate allo stato di bisogno.

Gli strumenti di programmazione - piano sociale regionale (PSR) o provinciale e i piani locali - sono sostanzialmente gli stessi nelle tre leggi, mentre sono diversificate le modalità con cui la programmazione si realizza. Nella Provincia autonoma di Trento si tratta di un processo dinamico di interazione ed aggiornamento reciproco tra il “piano sociale di comunità” e il piano sociale provinciale. Quest’ultimo risulta vincolante per i piani sociali di comunità, ma questi a loro volta sono lo strumento che “concorre alla formazione del PSR” e lo aggiornano “in una dinamica di interazione” sulla base dei bisogni che esprimono. Le leggi di Basilicata e Campania prevedono che la funzione di raccordo tra il livello regionale e locale sia svolta da un organismo³⁴⁷ con funzioni consultive in fase di predisposizione del piano sociale regionale, cui partecipano rappresentanti di amministratori locali, di operatori, di organizzazioni del terzo settore. In Campania è stato individuato un ulteriore strumento di raccordo con la programmazione locale, costituito dalla Conferenza regionale sul Welfare, con cadenza triennale, che rappresenta il “momento di rilevazione dei bisogni per la programmazione del triennio successivo”. Nonostante questi meccanismi, non sembra esistere un rapporto dinamico di interazione tra piano regionale e piani locali. Dalle due leggi traspare un certo centralismo: il processo di programmazione si configura più come un procedimento verticistico, che parte dalla Regione e cui la programmazione locale deve adeguarsi³⁴⁸.

³⁴⁷ La Consulta regionale permanente per la programmazione sociale e sanitaria in Basilicata e la Consulta delle autonomie locali in Campania.

³⁴⁸ Una logica inversa segue invece, per esempio, la regione Emilia Romagna che ha scelto di adottare prima i piani locali di zona e solo dopo il PSR.

Un ulteriore elemento di differenziazione tra le tre leggi è costituito dalle modalità di partecipazione del terzo settore alla pianificazione e gestione dei servizi, nel quale si traduce il principio di sussidiarietà orizzontale.

Questo è espressamente richiamato nella legge della Provincia autonoma di Trento, che coinvolge il terzo settore nella realizzazione della rete integrata dei servizi. La partecipazione delle formazioni sociali è prevista nella fase di programmazione, sia provinciale che locale, attraverso una rappresentanza negli organismi³⁴⁹, che ai diversi livelli hanno funzioni propositive e consultive nella stesura degli atti di programmazione (piano provinciale e piano sociale di comunità) e nella realizzazione di interventi, attraverso la sottoscrizione di accordi di collaborazione. La Provincia autonoma di Trento, inoltre, distingue nettamente la partecipazione al sistema di soggetti privati con o senza scopo di lucro. A questi ultimi riserva specifiche funzioni da esercitarsi nell'ambito del "distretto dell'economia solidale, inteso quale circuito economico a base locale" (art 5. l.p. n. 13/2007), nell'ambito del quale favorisce la "creazione di filiere di finanziamento, produzione, distribuzione e consumo di beni e servizi."

La Campania prevede una "collaborazione e cooperazione" tra i diversi soggetti che partecipano alla rete dei servizi. Il terzo settore è chiamato, ad un livello paritario con le istituzioni pubbliche, all'attuazione della legge³⁵⁰, in un rapporto di "corresponsabilità dei soggetti istituzionali e sociali, che concorrono alla costruzione di una comunità solidale". A questa enunciazione di principi, tuttavia, non sembra seguire una strumentazione tale da consentire una effettiva partecipazione del terzo settore, in quanto, nella fase di programmazione, le formazioni sociali partecipano solo attraverso una attività consultiva (peraltro non procedimentalizzata), ma non è previsto alcun coinvolgimento nella fase di predisposizione del piano sociale. Nella fase successiva di valutazione è prevista la partecipazione alla Conferenza triennale sul Welfare "quale

³⁴⁹ A livello Provinciale è prevista la partecipazione di rappresentanti del terzo settore al Comitato per la programmazione sociale, a livello territoriale è prevista la partecipazione di almeno un terzo dei componenti al Tavolo territoriale.

³⁵⁰ La presente legge si attua..... con il concorso delle istituzioni pubbliche e delle formazioni sociali" l.r. Campania n. 11/2007, art. 1 c. 1.

momento di confronto pubblico sull'attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". A livello locale, invece, il terzo settore partecipa in fase di programmazione, esprimendosi sul piano di zona, attraverso la sottoscrizione di protocolli di adesione all'accordo di programma necessario per l'adozione del piano.

La legge della Regione Basilicata prevede una "partecipazione su scala regionale e territoriale" del terzo settore "ai processi di programmazione, attuazione e valutazione delle politiche sociali integrate". Questa partecipazione è esplicitata a livello regionale con la rappresentanza del terzo settore nella Consulta permanente per la programmazione regionale, che ha una funzione consultiva nei riguardi della Giunta, per ciò che riguarda le "scelte di programmazione attinenti alla organizzazione degli interventi e dei servizi di tutela e promozione della salute e salvaguardia e sviluppo dei diritti sociali". A livello locale, invece, non risulta molto chiaro il coinvolgimento del terzo settore, in quanto non è prevista la partecipazione alla Conferenza istituzionale di ambito, ma è solo genericamente contemplata una "istruttoria pubblica di consultazione e programmazione.. a cui partecipano i soggetti pubblici e sociali..... le formazioni del terzo settore." Non sembra rintracciabile, nel testo della legge, una qualche forma di partecipazione del terzo settore ad attività di monitoraggio e valutazione sullo stato di attuazione delle politiche sociali, mentre a livello regionale sono previste con "cadenza periodica regolare" "conferenze sociali per la verifica e valutazione dello stato di attuazione del piano locale".

Un altro aspetto rilevante nelle leggi di riordino è rappresentato dalle modalità individuate per il finanziamento del sistema, che attualmente avviene sostanzialmente tramite risorse provenienti dallo Stato (fondo sociale), dalla Regione, dagli enti locali. Questo quadro è destinato a cambiare, nel caso dovesse completarsi il sistema di federalismo fiscale, rimanendo a carico dello Stato il compito di assicurare esclusivamente le risorse destinate a garantire i LIVEAS.

Le leggi della Basilicata e della Campania prevedono che il sistema venga finanziato attraverso il fondo sociale regionale (FSR), nel quale confluiscono tutte le risorse provenienti dallo Stato (fondo sociale), dalla

Regione, dagli enti locali, dall'Unione europea e quelle provenienti da altri soggetti pubblici e privati.

La legge della Regione Basilicata stabilisce che nel FSR sia compreso il fondo per la non autosufficienza, mentre esclude che il FSR possa finanziare progetti innovativi o sperimentali, che dovranno essere sovvenzionati diversamente. E' assente una esplicita disposizione che preveda il finanziamento dei LIVEAS attraverso il FSR, ma per la disciplina si rinvia al piano sociale regionale. Diversamente, la legge della Campania assicura prioritariamente la copertura dei LIVEAS tramite il fondo sociale regionale. In Campania, il sistema di assistenza sociale è sempre finanziato dal FSR (istituito con la legge di riordino), ad esclusione degli interventi strutturali, per i quali è istituito un fondo specifico per le spese di investimento. E' previsto uno specifico vincolo di destinazione del FSR nei riguardi dei piani di zona e delle azioni a regia regionale.

Le modalità di finanziamento del servizio di assistenza in Basilicata e Campania sembrano diversificarsi nella valenza politica che al fondo sociale viene data. Nel caso della Basilicata, la programmazione degli interventi previsti dai piani di zona sembra essere determinata più dalla capienza del FSR, in quanto "i piani intercomunali... dimensionano i loro interventi all'entità dei finanziamenti", che dai bisogni espressi a livello locale.

Diversa sembra l'impostazione delle regione Campania, che vincola in primo luogo le risorse del FSR al finanziamento dei piani di zona, e comunque alla "copertura dei servizi regionali di sistema e dei livelli essenziali di assistenza sociale a livello territoriale". E' quindi già in fase di stanziamento del FSR che si tiene conto dei bisogni di assistenza espressi a livello locale (tramite i piani di zona) e dei LIVEAS, facendo dei piani di zona l'elemento che condiziona le risorse e non viceversa.

La legge della Provincia autonoma di Trento, diversamente dalle precedenti, non contiene alcun riferimento al fondo sociale³⁵¹, ma prevede

³⁵¹ Si deve ritenere, in via di abrogazione, la disposizione istitutiva del fondo socio-assistenziale prevista dalla l.r. n. 14/1991 art.40, in quanto è prevista l'abrogazione della suddetta legge al momento dell'emanazione di regolamenti di esecuzione della legge n. 13/2007.

invece un finanziamento voce per voce dei singoli interventi previsti dalla legge di riordino.

7.3. I progetti di legge

I progetti di legge in materia socio-assistenziale in esame presso i Consigli sono 162, un numero piuttosto corposo, pari a circa il 9% della totalità dei progetti di legge, quasi il doppio rispetto a quello relativo al rapporto tra leggi nel settore socio-assistenziale e totalità delle leggi regionali emanate (tab.1). Se si confronta il dato medio relativo a leggi e progetti di legge, si può concludere che su 7 progetti di legge, solo 1,4 diventa legge.

La lettura di questi dati può avere chiavi di interpretazione diverse: un interesse crescente della classe politica delle Regioni e Province autonome per il settore; una difficoltà oggettiva dei progetti di legge a superare il procedimento legislativo; una mancanza di volontà nel portare avanti le proposte presentate, che avrebbero una mera valenza di vetrina politica.

Si può notare come ad un alto numero di progetti di legge non corrisponda un congruo numero di leggi emanate: infatti, regioni come il Piemonte, che presenta in assoluto più progetti di legge (31) o la Lombardia (19), non hanno approvato alcuna legge nel corso del 2007. Segno, forse, che in queste Regioni è in atto una significativa attività preparatoria che potrebbe portare ad un intensificarsi dell'attività legislativa nel settore sociale nel 2008.

Il settore della famiglia è quello che riceve maggiore attenzione, raccogliendo più del 38% dei progetti di legge presentati (tab. 3 - la più alta percentuale tra i progetti presentati in materia socio-assistenziale), di cui un cospicuo numero dedicati proprio alle politiche per la famiglia in senso stretto (spesso più di uno per Regione). Vi sono, inoltre, progetti relativi alla figura del garante per l'infanzia e l'adolescenza che sono stati

presentati in 5 Regioni³⁵². Confrontando i valori percentuali dei progetti di legge in materia di politiche per la famiglia con quelli relativi alla legislazione appare evidente come i progetti di legge risultino essere il 25% in più rispetto alle leggi emanate. La presenza di un così alto numero di progetti riguardanti le politiche per la famiglia, e di più progetti sullo stesso oggetto, può essere letta, da un lato, come un indicatore di grande interesse e fermento politico per il settore, dall'altro come il segno di scelte politiche non coincidenti. La selezione degli strumenti di sostegno alla famiglia e la nozione stessa dell'istituto della famiglia possono infatti variare in modo significativo a seconda dell'orientamento politico dei proponenti. Queste diversità, d'altra parte, già si registrano nelle leggi in vigore e inevitabilmente riflettono i contesti politici in cui sono nate.

La materia delle politiche di genere presenta un esiguo numero di progetti di legge, che superano di poco il 5% di quelli presentati in materia sociale³⁵³ (tab.3) a fronte, invece, di un significativo incremento della legislazione in questo settore. Questo dato può avere una duplice lettura: da un lato uno scarso interesse per la materia in alcune Regioni, che non hanno alcun progetto di legge in merito, dall'altro le Regioni che si dimostrano sensibili alla problematica arrivano più facilmente all'approvazione della legge. Tuttavia, quando la materia è oggetto di esame dei Consigli regionali, vi sono casi in cui sono presenti due diversi disegni di legge per Regione, rispettivamente relativi alla tutela contro la violenza e alle politiche di genere (ad esempio in Piemonte e Marche), e quasi tutti in Regioni che non hanno ancora disciplinato la materia.

L'area relativa all'organizzazione, gestione e finanziamento dei servizi presenta un esiguo numero di progetti di legge, che costituiscono solo il 6% di quelli presentati. Confrontando questo dato con quello relativo alla legislazione, si nota come il valore sia significativamente più basso. Tra questi progetti di legge, si segnalano quelli di Abruzzo e Veneto³⁵⁴, relativi

³⁵² Pr. l. r. Abruzzo n. 262/2007, Basilicata, Pr. l. r. Piemonte nn. 126,182, 339, Pr. l. r. Lombardia n. 209 e Pr. l. p.a. Bolzano n. 154 ma del 2008.

³⁵³ Sono esclusi da questo dato i disegni di legge giunti ad approvazione.

³⁵⁴ Il Veneto pur non avendo una vera e propria legge di riordino del sistema socio-assistenziale, successiva al 2000, ha disciplinato in via provvisoria la materia con la legge n. 11/2001, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

al riordino dei servizi; pertanto, su 9 regioni dove non è ancora stata ancora adottata una legge di riordino dal 2001, solo due hanno al momento un progetto di legge in merito. Il Veneto ha anche un progetto di legge relativo al piano sociale, che generalmente nelle altre Regioni è inserito in delibere di Giunta o Consiglio.

Riguardo agli altri progetti di legge, l'area che presenta il maggior numero di atti è quella della disabilità ed invalidità, con il 12% dei progetti presentati nel settore socio-assistenziale (tab.3), equamente distribuiti tra Regioni del nord e sud e uno solo nel centro. Poco più della metà di questi progetti di legge è relativa ad interventi destinati a particolari fasce di utenza, mentre il resto è costituito da proposte di carattere generale che prevedono misure di sostegno per tutti i soggetti che soffrono di una qualsiasi disabilità. Tuttavia, in questa materia, nel corso del 2007, non è stata emanata alcuna legge, ed anche nel 2006 si è registrato un numero esiguo di provvedimenti.

Infine, la materia del terzo settore assorbe l'8,7% dei progetti di legge presentati, a fronte del 10% delle leggi emanate. Si segnalano solo due progetti di carattere generale, riferiti alla riorganizzazione di associazioni di promozione sociale (Lombardia) e della cooperazione (Abruzzo). Il più corposo gruppo di progetti (5, di cui 4 della sola regione Marche) è dedicato al riconoscimento della funzione sociale degli oratori (sono 9 le regioni che dal 2001 hanno emanato leggi al riguardo). Vi sono poi due progetti nella regione Veneto sulla trasformazione delle IPAB, che vanno letti congiuntamente al progetto di riordino dei servizi e a quello sul piano sociale, costituendo tutti un indicatore della volontà della Regione di riorganizzare in modo completo il quadro normativo dell'assistenza sociale.

Anche l'area degli anziani e della non autosufficienza raggiunge l'8,7% dei progetti presentati, un valore leggermente più alto rispetto all'attività legislativa, che è pari al 7% della legislazione in materia socio-assistenziale. Tra i progetti presentati solo uno è relativo alla proposta d'istituzione del fondo per la non autosufficienza (Calabria), la cui previsione generalmente avviene all'interno di leggi più articolate. La restante parte dei progetti è relativa ad iniziative abbastanza disparate e

dirette per lo più a fornire contributi per interventi o attività di sostegno mirate a sviluppare azioni di cittadinanza attiva delle persone anziane.

I progetti di legge in materia di immigrazione sono pari appena al 2% dei progetti presentati, dato che risulta significativamente più basso di quello relativo alle leggi emanate in questa materia, che costituiscono il 7% della legislazione in materia socio-assistenziale. Tutti gli atti segnalati dalle Regioni non prevedono interventi sulla gestione complessiva del fenomeno, ma sono relativi solo alle popolazioni nomadi; fa eccezione il Piemonte, che ha segnalato una proposta di deliberazione relativa ad un Piano regionale integrato dell'immigrazione per il triennio 2007-2009 (destinata a diventare un atto amministrativo).

Tra i progetti in materia di povertà ed esclusione sociale, che costituiscono il 6% dei progetti presentati in materia socio-assistenziale, si segnalano quello della Calabria, relativo all'introduzione del reddito sociale, e quello del Lazio, in materia di reddito minimo e di ultima istanza.

7.4. Leggi finanziarie regionali per il 2008

Sono 12 le Regioni che, all'interno della legge finanziaria per il 2008³⁵⁵, hanno previsto disposizioni relative ai servizi sociali. Si tratta, per lo più, data la natura dello strumento, di disposizioni relative a contributi e finanziamenti o di disposizioni di manutenzione. In alcuni casi sono presenti sia alcuni interventi settoriali, sia l'istituzione di fondi specifici, tra i quali meritano di essere segnalati: il fondo per la famiglia previsto dalla Provincia autonoma di Trento, destinato a finanziare una serie di interventi in questo settore; il fondo per la non autosufficienza previsto dalla Provincia autonoma di Trento e dal Veneto. Dall'analisi delle disposizioni, emerge che non esiste una significativa correlazione tra una scarsa produzione legislativa nel settore delle politiche sociali e l'eventuale ricorso alla legge finanziaria, se non (forse) nel caso delle Regioni Lazio e Veneto. Queste ultime, a fronte di una scarsa o nulla produzione

³⁵⁵ Sono state prese in esame le leggi finanziarie dell'anno 2008 in quanto la maggioranza di queste è stata approvata nel corso del 2007.

legislativa nel settore, nel corso del 2007, hanno previsto nella legge finanziaria un cospicuo numero di disposizioni, rispetto alle altre Regioni. La legge finanziaria del Lazio, per esempio, reca disposizioni programmatiche ed organizzative, quali un piano di lotta all'esclusione sociale ed azioni di sostegno per persone anziane, con l'indicazione degli interventi prioritari da realizzare, o l'istituzione di servizi nuovi, come le "comunità territoriali di servizio sociale", destinate ai giovani in difficoltà. Si ricordano, inoltre, disposizioni a favore di fasce particolari di popolazione, quali, ad esempio, contributi destinati ai servizi per l'educazione dei minori e ai servizi innovativi per l'infanzia, nonché contributi destinati a sostenere l'apprendimento di alunni con difficoltà (Lazio e Veneto), o alla famiglia come, ad esempio, un *bonus* bebè (Lazio).

L'altro settore che ha ricevuto l'attenzione di alcuni legislatori regionali nella legge finanziaria è quello della politica per la casa, oggetto, per esempio, di finanziamenti e contributi nelle leggi finanziarie delle Regioni Sardegna e Veneto.

7.5. La produzione di regolamenti e degli atti amministrativi

La produzione dei regolamenti in materia socio-assistenziale è quasi pari alla produzione legislativa, con 29 atti emanati (tab.4), ma in aumento rispetto al 2006 (45% in più - tab.8). Pur tenendo conto del fatto che l'anno precedente non era disponibile il dato per due Regioni, il valore percentuale rispetto alla totalità dei regolamenti approvati dalle Regioni e Province autonome, rispetto al 2006, risulta comunque in aumento, passando dal 6% all'8,2% (tab.4); analogo aumento si registra anche rispetto al complesso della produzione normativa in materia socio-assistenziale: dal 7% al 9% (tab.8).

I regolamenti emanati solo in parte si riferiscono all'attuazione di leggi emanate nel 2007 (5 regolamenti, per lo più della Regione Friuli Venezia Giulia), 6 sono relativi a leggi del 2006. Quasi il 45% dei regolamenti è costituito da atti relativi a procedure per la distribuzione o accesso a finanziamenti o contributi.

Si modifica invece la distribuzione per materia, soprattutto riferita ad alcuni settori: i regolamenti emanati in materia di politiche per la famiglia passano dal 30% del 2006 al 13,8%; quelli nel terzo settore e IPAB passano dal 25% del 2006 ad un scarso 7%; quelli in materia di invalidità e disabilità aumentano invece sensibilmente, passando dal 5% al 20,7% (tab.5).

In particolare, l'analisi per materia evidenzia come la maggior parte dei regolamenti, al pari della produzione legislativa, è relativa ad atti sull'organizzazione e gestione del sistema: il 24% (tab.5) della produzione complessiva (quasi equivalente a quella del 2006).

L'altro settore dove si concentra il maggior numero di atti è quello delle disabilità, con il 20%, mentre a livello legislativo non è stata approvata alcuna disposizione. Anche in questo settore, la quasi totalità dei regolamenti è relativa ad aspetti finanziari e contributivi, con 1 solo provvedimento di manutenzione. Relativamente alle altre materie, meritano di essere segnalati due regolamenti emanati dalla Regione Friuli Venezia Giulia, in esecuzione della legge regionale di riordino del sistema di assistenza del 2006, che - rispettivamente - danno attuazione al fondo per l'autonomia possibile e provvedono all'attivazione sperimentale del reddito di base per la cittadinanza. L'attivazione di questo istituto rappresenta una scelta politica importante che la Regione ha fatto per contrastare il fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale, sul quale ha avviato un progetto di sperimentazione quinquennale.

Gli atti amministrativi superano l'80% della produzione normativa complessiva in materia socio-assistenziale, con 262 atti (tab. 6), sebbene tale dato non esaurisca tutta la produzione amministrativa della Regione in questa materia. Nella lettura dei dati, è infatti necessario tenere conto di alcuni elementi: le Regioni hanno utilizzato criteri di valutazione diversi nel segnalare gli atti: per esempio, la Regione Abruzzo ha indicato la totalità degli atti emanati nel settore, mentre alcune Regioni e Province autonome hanno ritenuto opportuno non segnalare alcun atto; altre hanno più genericamente indicato i settori dove hanno emanato un complesso di atti, segnalando solo alcuni a titolo esemplificativo (per esempio la Provincia autonoma di Trento). Date queste premesse, una analisi comparata del

dato quantitativo tra le diverse Regioni e Province va intesa come un indicatore di massima delle politiche in materia socio-assistenziale.

Fatte queste preliminari e necessarie considerazioni si può notare come l'area ove si concentra il maggior numero di atti è quella relativa alla gestione, organizzazione e finanziamento del sistema, con quasi il 30% del complesso degli atti emanati; segue l'area delle politiche per la famiglia, che copre il 19% degli atti; il terzo settore raggiunge quasi il 18% (nella lettura di questo dato bisogna tuttavia tenere presente che circa il 60% di questi atti è riferibile a singoli provvedimenti di riordino di IPAB della Regione Abruzzo: la vera consistenza del dato è pertanto intorno al 9%); l'area delle disabilità, che supera il 9% (tab.6). Questi dati non si discostano in modo significativo da quelli dell'anno precedente, confermando l'azione politica di Consigli e Giunte regionali e provinciali. Analizzando più nel dettaglio i dati si rileva che, se il valore assoluto può essere variato, non si è invece sostanzialmente modificata la ripartizione percentuale tra le materie. Pertanto, in quei settori dove già si registrava un numero maggiore di atti il dato è rimasto invariato.

In particolare, gli atti relativi all'organizzazione, gestione e finanziamento del sistema fanno registrare un calo percentuale rispetto al precedente anno, dal 33% al 29%. Il 27% degli atti in materia di organizzazione è rappresentato da provvedimenti relativi all'assegnazione dei finanziamenti (fondo sociale) o di contributi particolari, il 38% è costituito da atti relativi al piano sociale regionale (PSR). Alcuni di questi sono invece particolarmente rilevanti, trattandosi, nel caso di Liguria e Toscana, dell'approvazione del Piano sociale regionale, cui si aggiungono, per Umbria e Campania, le delibere preparatorie alla predisposizione del piano. I piani sociali rappresentano l'atto più significativo che la Regione assume in questa materia: dopo la legge di riordino, costituiscono infatti lo strumento attraverso il quale la Regione pianifica interventi e servizi da realizzare sul territorio, generalmente nel triennio. Si tratta di documenti molto corposi di carattere tecnico, ai quali la legge di riordino frequentemente rinvia per definire gli aspetti tecnico-operativi e finanziari, e rappresentano altresì la sede ove vengono definiti gli obiettivi, programmati gli interventi e stanziato le risorse, sulla base dei bisogni rilevati. In alcuni casi il piano sociale sembra quasi svolgere una funzione

sostitutiva della legge di riordino, ove questa manchi, come per esempio nel caso dell'Abruzzo³⁵⁶.

La restante parte degli atti amministrativi regionali è relativa alla gestione ed organizzazione del sistema; 3 provvedimenti sono relativi alla costituzione di organismi collegiali previsti dalle rispettive leggi di riordino.

In materia di politiche per la famiglia, quasi il 56% degli atti è relativo a servizi dedicati a minori: per lo più si tratta di linee guida o contributi per i servizi socio-educativi; il 13% è costituito da atti di contenuto programmatico dedicati alle politiche per i giovani. Tre Regioni e province autonome³⁵⁷ hanno assunto provvedimenti relativi a piani di intervento a favore delle famiglie. In particolare la Provincia autonoma di Trento, continuando una politica già avviata da tempo in questo settore, ha adottato, accanto ad un piano di interventi per la famiglia, alcuni provvedimenti di approvazione di intese Stato-Provincia in tema di politiche familiari.

Gli atti relativi all'area delle disabilità sono il 10% e sono costituiti da provvedimenti con specifici destinatari, da atti relativi a finanziamenti o contributi ed infine da provvedimenti generalmente riferibili alle modalità di organizzazione dell'assistenza residenziale o semiresidenziale anche domiciliare.

7.6. Piani sociali regionali 2007

I piani sociali regionali (PSR) di Liguria e Toscana rappresentano lo strumento di attuazione delle leggi di riordino dei sistemi di assistenza sociale regionale. Nei piani vengono definiti gli obiettivi, i compiti, le funzioni dei vari soggetti istituzionali, la partecipazione del terzo settore e le risorse per il finanziamento del sistema. Sono entrambi documenti molto corposi di carattere tecnico-programmatorio, che tuttavia presentano alcune diversità strutturali e di contenuti.

³⁵⁶ Il piano dell'Abruzzo risale al 2006, ma nel corso del 2007 sono stati approvati 21 atti in attuazione del piano.

³⁵⁷ Liguria, Molise e p.a. Trento

Il PSR della Toscana definisce in primo luogo gli obiettivi generali di “benessere sociale” ed in particolare indica come “obiettivi strategici” l’elaborazione di risposte adeguate al problema degli anziani e in generale della disabilità e alla promozione di processi di inclusione degli immigrati. Tra gli obiettivi generali di “benessere sociale” la Regione Toscana include anche i “livelli base di cittadinanza regionale”³⁵⁸, in assenza di una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da parte dello Stato. Il PSR Toscano indica successivamente gli strumenti della programmazione regionale e locale, includendo il finanziamento del sistema, nel capitolo dedicato alla programmazione. Diversamente, la Liguria definisce in via prioritaria le azioni e gli obiettivi del piano, non riserva un apposito spazio agli strumenti della programmazione e riunisce in un unico capitolo le modalità di finanziamento, l’indicazione dei livelli di assistenza sociale³⁵⁹ e le modalità di verifica della realizzazione del piano.

Entrambi i PSR individuano, in modo piuttosto analitico, le azioni prioritarie e definiscono gli interventi da intraprendere in tutti settori che rientrano nell’ambito dell’assistenza sociale. Nella scelta delle politiche da privilegiare, entrambi prediligono l’area della non autosufficienza, della famiglia³⁶⁰, dei minori e dei giovani. Tuttavia le due Regioni si differenziano, in modo significativo, nella scelta degli ulteriori settori individuati come aree di intervento: la Liguria opta per le politiche finalizzate alla non discriminazione e crescita sociale, alla promozione di stili di vita per migliorare le condizioni psico-fisiche; la Toscana si indirizza verso politiche di contrasto alla povertà, politiche dirette a soggetti stranieri e di particolari etnie (richiedenti asilo, rifugiati, Rom, Sinti), politiche rivolte a persone soggette a misure dell’autorità giudiziaria, politiche mirate al sostegno di percorsi di uscita dalla prostituzione e da

³⁵⁸ Questi si sostanziano in quattro funzioni da garantire in ogni ambito zonale: servizio sociale professionale, segretariato sociale, pronto intervento sociale, punto unico di accesso.

³⁵⁹ La Regione Liguria individua i seguenti livelli da garantire in ogni distretto: segretariato sociale, servizio sociale professionale, assistenza domiciliare, servizio pronto intervento sociale, strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti fragili, centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

³⁶⁰ Nel piano della Liguria è ribadita la scelta della Regione, di non avere una legislazione specifica dedicata alla famiglia.

situazioni di violenza ed infine politiche di promozione delle pari opportunità e armonizzazione dei tempi e degli spazi delle città.

Entrambi i PSR dedicano uno spazio alle politiche integrate con altre aree contigue al settore socio-assistenziale. La Toscana sembra privilegiare l'obiettivo di una integrazione completa tra interventi sociali e sanitari, attraverso la realizzazione di un unico piano regionale socio-sanitario, mentre la Liguria estende lo strumento delle politiche sociali integrate ad altre aree, oltre alla sanità. Ai fini dell'integrazione socio-sanitaria, la Toscana sostituisce al piano di zona il piano integrato di salute (PIS), la Liguria definisce le priorità del distretto socio-sanitario³⁶¹ (previsto dalla legge di riordino, l.r. n. 12/2006 ed avviato nel 2007).

La Liguria prevede politiche integrative anche per altre aree, quali l'inserimento scolastico, l'immigrazione, il contrasto del disagio economico e le pari opportunità. In particolare, il PSR della Liguria indica il piano regolatore sociale come nuovo strumento locale di programmazione per le politiche integrate, destinato alle aree metropolitane e finalizzato a progettare e realizzare sistemi cittadini di servizi ed interventi sociali.

7.7. Conclusioni

La produzione normativa complessiva delle Regioni e Province autonome nel corso del 2007 appare in aumento rispetto al 2006 (tab.8): il 13,4% in più³⁶², con 320 atti complessivi; tuttavia, non si registrano variazioni di rilievo sulla distribuzione degli atti, in quanto la produzione legislativa permane intorno al 9-10% (tab.8) della produzione complessiva; aumentano i regolamenti, che passano dal 7% al 9%; non vi sono significative differenze negli atti amministrativi, che permangono intorno all' 80% della produzione complessiva. Anche analizzando i dati relativi alle singole Regioni non si evidenziano significativi scostamenti se non in

³⁶¹ Si ricordano, a titolo di esempio, le DGR n. 271/2007, Insediamento della conferenza permanente per la programmazione socio-sanitaria, DGR n. 838/2007, Approvazione di un schema di convenzione AUSL/Comuni per la gestione integrata dei servizi socio-sanitari, della Regione Liguria.

³⁶² Il dato rimane comunque positivo, più 11,5%, anche qualora si consideri che per il 2006 non erano disponibili i dati di Campania e Puglia.

pochi casi, come per il Friuli Venezia Giulia, che ha quasi raddoppiato la produzione normativa e regolamentare; in particolare, va evidenziato come la Regione privilegi lo strumento del regolamento rispetto all'atto amministrativo. Il Lazio e il Veneto presentano un aumento molto significativo della produzione normativa complessiva, che è però tutta concentrata sugli atti amministrativi, alcuni anche di un certo rilievo, in quanto di tipo programmatico. Nel caso della Liguria si registra una diminuzione di oltre il 50%, della produzione normativa complessiva, che si concentra negli atti amministrativi, tra i quali tuttavia rientra il piano sociale, che rappresenta l'atto più importante nel settore, dopo la legge di riordino (approvata nel 2006).

Analizzando la distribuzione degli atti per materia (tab.9), si registrano alcune differenze rispetto al 2006. La maggiore concentrazione degli atti permane nel settore organizzativo, gestionale e finanziario, che assorbe il 28% della produzione complessiva, ma appare in calo rispetto al 2006, quando raggiungeva il 34%, sebbene in termini assoluti il dato risulti sostanzialmente invariato. In alcune materie si registrano degli scostamenti significativi tra le due annualità. E' in diminuzione la produzione normativa nella materia delle politiche per gli anziani, che passa dall'8,3% (della produzione complessiva) del 2006 al 5,3% nel 2007 e nella materia delle politiche abitative, che scende dal 2,2% allo 0,6%. Sono in aumento gli atti in materia di politiche di genere, che passano dallo 0,7% (della produzione complessiva) del 2006 al 3,1 del 2007. Nelle altre materie non si registrano significativi scostamenti, in quanto le politiche familiari si attestano intorno al 17,8%, il terzo settore al 15%, le politiche per la disabilità ed invalidità al 9,7%.

La riduzione della produzione normativa nella materia organizzativo-gestionale si registra sia nell'attività amministrativa che in quella legislativa. Tuttavia, è in quest'ultima che il calo è più evidente: dal 40% della produzione in materia socio assistenziale del 2006 al 20% del 2007. Si ricorda inoltre che anche i progetti di legge rappresentano solo il 6% di tutti quelli presentati. Pertanto, mentre nel 2006 l'attività dei legislatori regionali sembrava diretta principalmente ad una implementazione dei sistemi, nel 2007 l'orientamento appare cambiato. Questi valori possono essere letti da un lato come l'avvio di un processo di completamento della

legislazione di questo tipo da parte di alcune regioni, dall'altro come una rinuncia da parte di altre ad esercitare la loro competenza in materia.

In materia di politiche per la famiglia, il dato percentuale rispetto alla produzione normativa complessiva è invariato, mentre si registra un aumento significativo degli atti amministrativi, che passano dal 15,9% del 2006 al 18,8% del 2007 rispetto alla produzione amministrativa in materia socio-assistenziale. Tali dati devono essere letti come segno di un interesse crescente da parte delle Regioni per questo settore, nel quale stanno assumendo un complesso di provvedimenti di dettaglio ed operativi molto significativi. Il 21% dei provvedimenti in materia di politiche per la famiglia è relativo ad interventi di programmazione, potenziamento, finanziamento dei servizi per l'infanzia. Il numero piuttosto cospicuo di tali provvedimenti è in parte dovuto ai finanziamenti previsti dal Fondo per la famiglia e per i servizi socio educativi, previsti dalla legge finanziaria 2007 (l.n. 296/2006, articolo 1, commi 1250 e seguenti), come segnalato in diversi atti regionali, come ad esempio nel caso della Puglia, del Lazio, della Lombardia, del Molise e del Veneto. Sempre nei riguardi dei minori si sono registrati alcuni interventi significativi, oltre a quelli relativi ai servizi socio-educativi, quali quelli relativi all'istituto del garante per l'infanzia, e quelli contenuti nei due piani sociali della Toscana e della Liguria, relativi all'affido, al problema dei maltrattamenti e abbandono, allo sviluppo dei servizi al di fuori della famiglia e ai minori non accompagnati.

Un'altra parte di provvedimenti è relativa alla famiglia in senso stretto e gli atti si sostanziano spesso in forme di agevolazioni e riduzioni per la fornitura di beni e fruizioni di servizi importanti per la vita familiare, come, per esempio, i provvedimenti previsti in Friuli Venezia Giulia (carta famiglia), in Lombardia, nella Provincia autonoma di Trento e in Puglia. Altre Regioni, pur non avendo assunto provvedimenti specifici nella materia, sono intervenute sul fronte del finanziamento, privilegiando questo settore rispetto ad altri comparti del sociale: è il caso, per esempio, del Piemonte, del Veneto e della Valle d'Aosta. Infine, in questo settore va segnalata l'interessante disposizione, contenuta nella legge di riordino della Provincia autonoma di Trento, coerente con una politica per le famiglie già avviata da tempo dalla Provincia e relativa alla previsione di

una “valutazione di impatto familiare”³⁶³. Questo è stato individuato come uno strumento finalizzato a “orientare le strategie complessive di governo al sostegno della famiglia” e costituisce strumento per indirizzare le politiche tributarie e tariffarie previste dalla Provincia in ogni settore, secondo criteri di differenziazione e proporzionalità in rapporto alla composizione del nucleo familiare e alla sua condizione economica”.

La vera novità nel panorama delle politiche sociali regionali è comunque rappresentata dal complesso di provvedimenti in materia di politiche di genere, che, pur costituendo solo il 3% della produzione complessiva nel 2007, segnano un deciso aumento rispetto al 2006, quando la produzione normativa rappresentava solo lo 0,7%. Si tratta anche di un aumento qualitativo, in quanto la maggior parte dei provvedimenti è costituito da leggi di settore. A queste bisogna aggiungere alcune disposizioni della legge di riordino della Provincia autonoma di Trento, che prevede l'adozione del bilancio di genere, “da parte della Provincia, come strumento di monitoraggio e valutazione delle politiche provinciali”.

In materia di terzo settore si coglie la volontà di molte Regioni di completare il quadro normativo con provvedimenti di carattere generale, che vanno dal riordino delle IPAB, alle disposizioni che regolano il settore del volontariato, alla cooperazione sociale. In questa direzione si è mossa anche l'attività amministrativa, con provvedimenti che non sono solo relativi a contributi e finanziamenti per settori specifici, ma piani di intervento per la cooperazione in Veneto o il volontariato in Puglia.

Infine, va segnalata una particolare attenzione che le Regioni e Province autonome hanno rivolto al settore degli anziani o comunque dei soggetti non autosufficienti, sebbene la produzione normativa in questo settore sia solo il 5,3% di quella complessiva, con la costituzione di appositi fondi o l'assunzione di specifici provvedimenti. Tra gli atti più rilevanti figura la legge della Provincia autonoma di Bolzano, che rappresenta una sorta di testo unico della materia, evitando la dispersione in molti provvedimenti di disposizioni a riguardo, come invece avviene in molte Regioni. La legge, oltre a prevedere l'istituzione del fondo per la non

³⁶³ Artt. 28 e 29 l. p. a. Trento n. 13/2007

autosufficienza, definisce la nozione di soggetto non autosufficiente, individuando così i suoi destinatari, e disciplina tutta la gamma di servizi e prestazioni che la Provincia rende disponibili. Provvedimenti in merito al fondo per non autosufficienti, nel corso del 2007, sono stati assunti anche dal Lazio, dalla Liguria, dalla Sardegna, dal Friuli Venezia Giulia e dalla Basilicata (all'interno della legge di riordino). Sempre nell'area delle non autosufficienza e disabilità sono state finanziate diverse iniziative sperimentali in Abruzzo, Veneto e nel Lazio (per esempio un corso di formazione per badanti).

Guardando al complesso della produzione normativa e amministrativa delle Regioni e province autonome, si registra un'attività piuttosto 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 tuttavia non va letta negativamente, attenendo, peraltro, alla sfera di autonomia di ogni Regione, ma piuttosto come il risultato di culture politiche e tradizioni normative differenti, che portano i legislatori ad approcciare diversamente simili problematiche. La diversità nella produzione normativa è anche dovuta alla situazione pregressa. E' di tutta evidenza che Regioni con un quadro normativo definito o una tradizione di politiche socio-assistenziali avviata da tempo sono portate ad assumere provvedimenti più "di nicchia", come per esempio nel caso dell'Emilia-Romagna con la legge sulla distribuzione dei prodotti alimentari. In altre regioni è più pressante la necessità di assumere leggi di riordino o comunque di carattere generale, cui presumibilmente seguirà, nei prossimi anni, un aumento dei provvedimenti di attuazione, siano questi regolamenti o atti amministrativi. E' tuttavia possibile cogliere in molte Regioni, anche collocate in diverse aree geografiche, una generalizzata spinta a completare il quadro normativo del settore, anche se con modalità e velocità diverse. In altre regioni è invece da registrare una sorta situazione di "stallo": come si evince anche dalla normativa *in itinere*, esse non sembrano interessate al settore o, in alcuni casi, appaiono più preoccupate dell'adozione di provvedimenti settoriali piuttosto che di riorganizzare la materia con leggi o atti di programmazione.

TABELLE

**Tabella 1 - Leggi e progetti di legge nel settore socio-assistenziale
2007**

Regioni e province autonome	tot. leggi	leggi sett. socio-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	48	2	4,2	21	9,5	139	13	9,4
Basilicata	30	3	10,0	27	11,1	69	3	4,3
Calabria	30	1	3,3	24	4,2	94	18	19,1
Campania	14	1	7,1	1	100,0	106	14	13,2
Emilia R.	29	2	6,9	15	13,3	60	0	-
Friuli V. Giulia *	32	2	6,3	5	40,0	78	0	-
Lazio	27	1	3,7	11	9,1	123	9	7,3
Liguria	45	3	6,7	30	10,0	77	0	-
Lombardia	36	0	0,0	23	0,0	84	19	22,6
Marche	20	0	0,0	12	0,0	69	11	15,9
Molise	32	2	6,3	12	16,7	77	2	2,6
Piemonte	29	0	0,0	6	0,0	120	31	25,8
P.A. Bolzano	15	1	6,7	1	100,0	40	1	2,5
P.A. Trento	24	3	12,5	18	16,7	69	4	5,8
Puglia	41	2	4,9	19	10,5	52	1	1,9
Sardegna *	13	2	15,4	4	50,0	44	8	18,2
Sicilia	26	0	0,0	24	0,0	242	12	5,0

Regioni e province autonome	tot. leggi	leggi sett. socio-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
Toscana	51	2	3,9	34	5,9	95	7	7,4
Trentino A.A.	6	0	-	0	-	0	0	-
Umbria	38	2	5,3	23	8,7	53	0	-
Valle d'Aosta *	34	1	2,9	0	-	47	4	8,5
Veneto	36	0	-	12	0,0	75	5	6,7
Totale	656	30	4,6	322	9,3	1.813	162	8,9

* Il dato, relativo alle leggi nel settore socio-assistenziale, comprende anche le leggi sul servizio civile che in realtà non sono possono essere classificate a competenza esclusiva/residuale

Tabella 2 - Leggi di settore:

Regioni e provincie autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	politiche per la famiglia e materno infantile	politiche di genere	anziani e soggetti non autosufficienti	terzo settore e IPAB	servizio civile
Abruzzo			1			
Basilicata	2		1			
Calabria			1			
Campania	1					
Emilia R.		1				
Friuli V. Giulia	1					1
Lazio						
Liguria		1	1			
Lombardia						
Marche						
Molise					2	
Piemonte						
P.A. Bolzano				1		
P.A. Trento	1	2				
Puglia			1		1	
Sardegna			1			1
Sicilia						
Toscana	1		1			
Trentino A.A.						
Umbria				1		
Valle d'Aosta						1
Veneto						
Totale	6	4	7	2	3	3
% per materia	20%	13%	23%	7%	10%	10%

classificazione per materia 2007

disabilità e invalidità	povertà ed inclusione sociale	dipendenze	immigrazione	detenuti	politiche abitative	varie	Totale
			1				2
							3
							1
							1
	1						2
							2
				1			1
			1				3
							0
							0
							2
							0
							1
							3
							2
							2
							0
							2
							0
						1	2
							1
							0
0	1	0	2	1	0	1	30
0%	3%	0%	7%	3%	0%	3%	100%

Tabella 3 - Progetti di legge:

Regioni e provincie autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	politiche per la famiglia e materno infantile	politiche di genere	anziani e soggetti autosufficienti	terzo settore	servizio civile
Abruzzo	1	3		1	2	1
Basilicata		3				
Calabria	2	5		1	1	
Campania	1	5	1	1		1
Emilia R.						
Friuli V. Giulia						
Lazio		1	1	1		1
Liguria						
Lombardia	1	8	1	3	1	2
Marche		4	2		4	
Molise		2				
Piemonte		17	2	4	2	
P.A. Bolzano		1				
P.A. Trento		2		1		
Puglia		1				
Sardegna		2			1	
Sicilia*	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Toscana	1	2	1			
Trentino A.A.						
Umbria						
Valle d'Aosta	1	1		1		
Veneto	2	1			2	
Totale	9	58	8	13	13	5
% per materia	6,0%	38,7%	5,3%	8,7%	8,7%	3,3%

* Non è possibile una analisi per materia in quanto la Regione ha fornito

classificazione per materia rilevazione 2007

disabilità e invalidità	povertà ed inclusione sociale	dipendenze	immigrazione	detenuti	politiche abitative	varie	Totale
1	1		1			2	13
							3
4	2					3	18
3						2	14
							0
							0
1	4						9
							0
2			1				19
				1			11
							2
5				1			31
							1
	1						4
							1
1			1	1		2	8
n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d.
1	1			1			7
							0
							0
1							4
							5
19	9	0	3	4	0	9	150
12,7%	6,0%	0,0%	2,0%	2,7%	0,0%	6,0%	100,0%

solo il dato complessivo dei disegni di legge senza altre specifiche

Tabella 4 - Regolamenti nel settore socio-assistenziale 2007

Regioni e province autonome	totale regolamenti	regolamenti sett. socio-assistenziale	%
	A	B	B/A
Abruzzo	3	1	33,3
Basilicata	5	0	-
Calabria	6	0	-
Campania	16	0	-
Emilia R.	2	0	-
Friuli V. Giulia	81	13	16,0
Lazio	16	1	6,3
Liguria	6	1	16,7
Lombardia	5	1	20,0
Marche	4	0	0,0
Molise	4	1	25,0
Piemonte	12	0	-
P.A. Bolzano	111	8	7,2
P.A. Trento	21	0	-
Puglia	28	1	3,6
Sardegna	1	0	-
Sicilia	0	0	-
Toscana	18	0	-
Trentino A.A.	13	2	15,4
Umbria	2	0	-
Valle d'Aosta	1	0	-
Veneto	13	0	-
Totale	355	29	8,2

Tabella 5 – Regolamenti:

Regioni e provincie autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	politiche per la famiglia e materno infantile	politiche di genere	anziani e soggetti non autosufficienti	terzo settore e IPAB	servizio civile
Abruzzo						
Basilicata						
Calabria						
Campania						
Emilia R.						
Friuli V. Giulia	2	3				
Lazio					1	
Liguria						
Lombardia						1
Marche						
Molise		1				
Piemonte						
Pr. a. Bolzano	2			2	1	
Pr. a. Trento						
Puglia	1					
Sardegna						
Sicilia						
Toscana						
Trentino A.A.	2					
Umbria						
Valle d'Aosta						
Veneto						
Totale	7	4	0	2	2	1
% per materia	24,1%	13,8%	0,0%	6,9%	6,9%	3,4%

classificazione per materia 2007

disabilità e invalidità	povertà ed inclusione sociale	dipendenze	immigrazione	detenuti	politiche abitative	varie	Totale
					1		1
							0
							0
							0
							0
4	2	1	1				13
							1
1							1
							1
							0
							1
							0
1		2					8
							0
							1
							0
							0
							0
							2
							0
							0
							0
6	2	3	1	0	1	0	29
20,7%	6,9%	10,3%	3,4%	0,0%	3,4%	0,0%	100,0%

Tabella 6 - Atti amministrativi:

Regioni e provincie autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	politiche per la famiglia e materno infantile	politiche di genere	anziani e soggetti non autosufficienti	terzo settore e IPAB	servizio civile
Abruzzo	26	6	2	1	26	1
Basilicata		4				
Calabria		2				
Campania	2					
Emilia R.						
Friuli V. Giulia	1	1		3		
Lazio	3	4	1	3	1	1
Liguria	5	1			2	
Lombardia	7	1				
Marche	2	2			3	
Molise	5	5		1		
Piemonte	3	3			2	3
P.A. Bolzano						
P.A. Trento	7	3			1	
Puglia	1	1			1	
Sardegna	3				1	
Sicilia						
Toscana	1					
Trentino A.A.						
Umbria	4	3			2	
Valle d'Aosta	4	7		2	2	
Veneto	3	6		3	2	1
Totale	77	49	3	13	43	6
% per materia	29,5%	18,8%	1,1%	5,0%	16,5%	2,3%

classificazione per materia 2007

disabilità e invalidità	povertà ed inclusione sociale	dipendenze	immigrazione	detenuti	politiche abitative	varie	Totale
			3	1			66
		2	2			1	9
							2
							2
							0
							5
			3				16
		1					9
1	2			1			12
5			1			1	14
1							12
1			1	1			14
							0
	1		1		1		14
							3
2	1						7
							0
							1
							0
2		1	1	2		5	20
6	3						24
7	4	3		1		1	31
25	11	7	12	6	1	8	261
9,6%	4,2%	2,7%	4,6%	2,3%	0,4%	3,1%	100,0%

Tabella 7- Produzione normativa nel settore socio-assistenziale 2007

Regioni e province autonome	leggi	regolamenti	totale leggi e regolamenti	atti amministrativi	totale produzione normativa
Abruzzo	2	1	3	66	69
Basilicata	3	0	3	9	12
Calabria	1	0	1	2	3
Campania	1	0	1	2	3
Emilia R.	2	0	2	0	2
Friuli V. Giulia	2	13	15	5	20
Lazio	1	1	2	16	18
Liguria	3	1	4	9	13
Lombardia	0	1	1	12	13
Marche	0	0	0	14	14
Molise	2	1	3	12	15
Piemonte	0	0	0	14	14
P.A. Bolzano	1	8	9	0	9
P.A. Trento	3	0	3	14	17
Puglia	2	1	3	3	6
Sardegna	2	0	2	7	9
Sicilia	0	0	0	0	0
Toscana	2	0	2	1	3
Trentino A.A.	0	2	2	0	2
Umbria	2	0	2	20	22
Valle d'Aosta	1	0	1	24	25
Veneto	0	0	0	31	31
Totale	30	29	59	261	320
valore %	9,4%	9,1%	18,4%	81,6%	100,0%

Tabella 8- Produzione normativa nel settore socio-assistenziale 2006 e 2007

Regioni e province autonome	leggi		regolamenti		totale leggi e regolamenti		atti amministrativi		totale produzione normativa	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Abr	3	2	0	1	3	3	66	66	69	69
Bas	1	3	0	0	1	3	8	9	9	12
Cal	0	1	0	0	0	1	0	2	0	3
Cam	2	1	n.d.	0	n.d.	1	n.d.	2	n.d.	3
Emi	0	2	0	0	0	2	5	0	5	2
F.V.G	4	2	4	13	8	15	3	5	11	20
Laz	1	1	0	1	1	2	0	16	1	18
Lig	3	3	1	1	4	4	26	9	30	13
Lom	3	0	1	1	4	1	7	12	11	13
Mar	0	0	2	0	2	0	5	14	7	14
Mol	2	2	1	1	3	3	6	12	9	15
Pie	2	0	1	0	3	0	11	14	14	14
Bolzano	0	1	4	8	4	9	0	0	4	9
Trento	0	3	1	0	1	3	13	14	14	17
Pug	3	2	n.d.	1	n.d.	3	n.d.	3	n.d.	6
Sar	0	2	0	0	0	2	11	7	11	9
Sic	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0
Tos	1	2	0	0	1	2	0	1	1	3
T.A.A	0	0	3	2	3	2	0	0	3	2
Umb	0	2	1	0	1	2	17	20	18	22
Vd'A	2	1	0	0	2	1	34	24	36	25
Ven	3	0	0	0	3	0	20	31	23	31
Tot	30	30	20	29	50	59	232	261	282	320
%	10,6	9,38	7,1	9,06	17,7	18,44	82,3	81,56	100	100

Tabella 9 - Produzione normativa:

Regioni e provincie autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	politiche per la famiglia e materno infantile	politiche di genere	anziani e soggetti non autosufficienti	terzo settore	servizio civile
Abruzzo	26	6	3	1	26	1
Basilicata	2	4	1	0	0	0
Calabria	0	2	1	0	0	0
Campania	3	0	0	0	0	0
Emilia R.	0	1	0	0	0	0
Friuli V. Giulia	4	4	0	3	0	1
Lazio	3	4	1	3	2	1
Liguria	5	2	1	0	2	0
Lombardia	7	1	0	0	0	1
Marche	2	2	0	0	3	0
Molise	5	6	0	1	2	0
Piemonte	3	3	0	0	2	3
P.A. Bolzano	2	0	0	3	1	0
P.A. Trento	8	5	0	0	1	0
Puglia	2	1	1	0	2	0
Sardegna	3	0	1	0	1	1
Sicilia	0	0	0	0	0	0
Toscana	2	0	1	0	0	0
Trentino A.A.	2	0	0	0	0	0
Umbria	4	3	0	1	2	0
Valle d'Aosta	4	7	0	2	2	1
Veneto	3	6	0	3	2	1
Totale	90	57	10	17	48	10
% per materia	28,1%	17,8%	3,1%	5,3%	15,0%	3,1%

classificazione per materia 2007

disabilità e invalidità	povertà ed inclusione sociale	dipendenze	immigrazione	detenuti	politiche abitative	varie	Totale
0	0	0	4	1	1	0	69
0	0	2	2	0	0	1	12
0	0	0	0	0	0	0	3
0	0	0	0	0	0	0	3
0	1	0	0	0	0	0	2
4	2	1	1	0	0	0	20
0	0	0	3	1	0	0	18
1	0	1	1	0	0	0	13
1	2	0	0	1	0	0	13
5	0	0	1	0	0	1	14
1	0	0	0	0	0	0	15
1	0	0	1	1	0	0	14
1	0	2	0	0	0	0	9
0	1	0	1	0	1	0	17
0	0	0	0	0	0	0	6
2	1	0	0	0	0	0	9
0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	3
0	0	0	0	0	0	0	2
2	0	1	1	2	0	6	22
6	3	0	0	0	0	0	25
7	4	3	0	1	0	1	31
31	14	10	15	7	2	9	320
9,7%	4,4%	3,1%	4,7%	2,2%	0,6%	2,8%	100,0%

8. Le leggi finanziarie regionali per il 2008 *

8.1. Introduzione

Le leggi finanziarie regionali sono un ottimo esempio della costante evoluzione del regionalismo italiano e della difficoltà di riuscire a documentarlo, monitorarlo e valutarlo. Ciascuna legge è preparata, ovviamente, tenendo conto della situazione finanziaria del Paese, ma anche, e in primo luogo, delle particolari esigenze di bilancio e delle aspirazioni programmatiche di ogni regione, nonché per adeguare la normativa vigente, in modo da far fronte con immediatezza ad emergenze economiche e sociali. Lo studio sistematico e, nei limiti del possibile, comparato di tali provvedimenti è, quindi, un passaggio essenziale. Questo è l'obiettivo del presente capitolo.

Dopo l'analisi delle innovazioni del 2007 in merito alla disciplina e ai contenuti delle leggi finanziarie, si affrontano tre questioni. In primo luogo, viene considerata la problematica della durata del processo di bilancio, dalla presentazione al Consiglio del disegno di legge finanziaria e degli altri strumenti della manovra, alla definitiva approvazione in Aula e alla pubblicazione nel bollettino ufficiale della regione. I tempi, salvo alcune eccezioni, appaiono abbastanza contenuti (in media 40 giorni per l'approvazione in Aula), ma il ritardo con il quale il ddl viene presentato al Consiglio da parte della Giunta fa sì che, anche per le finanziarie per il 2008, alcune risultino approvate nel corso dello stesso esercizio. D'altra parte, appare in netto aumento, rispetto a quanto visto per le precedenti, il numero delle finanziarie per il 2008 approvate entro dicembre 2007.

Una seconda problematica, la cui importanza appare spesso sottovalutata, è la "struttura" delle leggi finanziarie. Si tratta, qui, di alcune caratteristiche chiave che, se presenti, possono favorire la leggibilità di tali provvedimenti: il numero di articoli e di commi, la lunghezza degli stessi, una rubricazione degli articoli significativa del loro contenuto, la

* a cura di Enrico Buglione.

suddivisione in titoli o capi, la presenza di un indice. L'analisi rivela notevoli differenze strutturali fra le leggi finanziarie delle singole regioni.

La restante parte del capitolo è dedicata all'analisi degli interventi previsti nelle finanziarie 2008 e degli eventuali collegati. Si presenta una panoramica di quelli più significativi di ciascuna legge, basata sulle sintesi a questo scopo predisposte dalle stesse regioni. Inoltre, si effettuano degli approfondimenti su alcuni temi di grande interesse, del resto oggetto di attenzione anche nei precedenti rapporti. Ci si riferisce, nello specifico: ai provvedimenti per il contenimento della spesa pubblica, cercando per la prima volta di mettere in evidenza anche il livello di informazione del Consiglio sugli effetti delle misure adottate con le precedenti manovre; agli interventi in materia di finanza locale; alle innovazioni apportate alla disciplina dei tributi e delle altre entrate proprie delle regioni.

8.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie.

In materia risultano di particolare interesse i casi del Friuli Venezia Giulia e dell'Emilia-Romagna³⁶⁴.

Il Friuli Venezia Giulia ha sempre elaborato leggi finanziarie particolarmente complesse. Ad esempio, quella per il 2007 si articolava in oltre 700 commi e, dati i suoi contenuti, poteva senza dubbio essere considerata un provvedimento *omnibus*. Con la l. r. 8 agosto 2007, n. 21, "Norme in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale", la regione, nell'ambito di un complessivo riordino della disciplina contabile e finanziaria, ha tuttavia ridefinito i contenuti

³⁶⁴ Nel corso del 2007, diverse regioni hanno introdotto modifiche alla normativa in materia di contabilità e finanza, che, tuttavia, non concernono in modo specifico la legge finanziaria. A titolo di esempio, possono essere richiamati i casi seguenti: per l'Abruzzo, la legge finanziaria 2008 (art. 1 cc. 38-42) e la l.r. n. 34 del 2007 (art. 69); per la provincia autonoma di Bolzano la l.p. 14 del 2007 (art. 19) e la l.p. 15 del 2007 (art. 12). Alcune regioni hanno poi modificato, con provvedimenti amministrativi, il procedimento di costruzione del bilancio regionale. Ad esempio, il Veneto con la Dgr n. 2359 del 31 luglio 2007 ha emanato specifiche direttive ai centri di responsabilità per la formazione delle proposte di *budget* 2008, volte a creare le premesse per la successiva formulazione di un bilancio di previsione che corrisponda nel migliore modo possibile al quadro delle condizioni e dei vincoli nei quali la regione deve operare.

ammissibili della legge finanziaria, nonché i tempi e le procedure per la sua approvazione. I contenuti ammissibili vengono limitati agli aspetti strettamente contabili e finanziari. In particolare, l'art. 9 della l. r. 21 del 2007 dispone che la legge finanziaria, in attuazione degli altri documenti di programmazione regionale, provveda:

a) alle variazioni delle aliquote e alle altre misure che incidono sulla determinazione dei tributi propri della Regione;

b) alla determinazione dell'ammontare delle previsioni di entrata;

c) all'autorizzazione del limite massimo del ricorso al mercato finanziario mediante contrazione di mutui o emissione di buoni ordinari regionali, prevedendone le condizioni generali;

d) a disporre gli opportuni rifinanziamenti o definanze di unità di bilancio, in misura adeguata per garantire nella fase gestionale lo svolgimento delle attività e l'attuazione degli interventi, avuto anche riguardo alle concrete capacità operative dell'amministrazione regionale nell'assunzione degli impegni di spesa;

e) alla modulazione delle quote di spese pluriennali;

f) all'accantonamento nei fondi globali delle risorse necessarie per far fronte alla copertura dei provvedimenti legislativi di cui si preveda il perfezionamento dopo l'approvazione del bilancio;

g) alla determinazione degli stanziamenti degli altri fondi previsti agli articoli 18, 19, 20, 21 e 22.

La stessa legge n. 21 del 2007 prevede, tuttavia, che la manovra di bilancio possa essere completata con una "legge strumentale". Tale provvedimento – che, in definitiva, rappresenta un collegato alla finanziaria – in base all'art. 8, c. 1, potrà disporre "modifiche e integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio". In base al c. 2 dello stesso articolo, da tali modifiche e integrazioni restano comunque escluse "le fattispecie che, per oggetto o complessità, necessitano di nuova disciplina normativa organica". Lo stesso comma precisa infine che "i destinatari degli interventi sono, di norma, prevedibili solo a livello settoriale o di tipologie omogenee", così escludendo che nella legge strumentale possano essere introdotte norme di tipo microsettoriale,

largamente presenti nelle leggi finanziarie finora adottate dalla regione. Il regolamento interno del Consiglio, come da ultimo modificato per adeguarlo alla l. r. n. 21 del 2007, prevede che il Presidente del medesimo, “qualora verifichi che talune parti del disegno di legge finanziaria o strumentale alla manovra di bilancio siano estranee al contenuto proprio dei disegni di legge stessi, sentita la I Commissione permanente ne dispone lo stralcio per l’esame secondo le procedure ordinarie”³⁶⁵.

Per quanto riguarda i tempi, l’art. 6 della l.r. n. 21 del 2007 prevede che il disegno di legge finanziaria e quello della legge strumentale, qualora la Giunta decida di predisporlo, siano presentati al Consiglio regionale entro il 15 novembre, insieme alla relazione politico-programmatica e al disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale³⁶⁶. Come risulta dal regolamento interno del Consiglio, gli strumenti della manovra di bilancio dovranno essere esaminati annualmente in una apposita sessione di bilancio da concludere entro il 31 dicembre (art. 120 e art. 122, c. 1).

Per l’Emilia Romagna, il nuovo regolamento interno dell’Assemblea legislativa (decreto n. 1 del 4 dicembre 2007, in vigore dal 1° gennaio 2008), è intervenuto sull’*iter* della legge finanziaria regionale. In particolare:

a) i termini massimi dell’esame in Commissione sono stati fissati in 24 giorni per le Commissioni consultive più 21 giorni per la Commissione referente (articolo 36, commi 3 e 4);

b) è stato attribuito un ruolo più incisivo alle Commissioni consultive di settore ed è stato previsto il rinvio a queste ultime per l’esame di eventuali

³⁶⁵ A proposito dei destinatari degli interventi previsti nella legge strumentale, il regolamento prevede che “è ammessa eccezionalmente l’individuazione di singoli destinatari, qualora sussistano ragioni di necessità esplicitate in un’apposita relazione redatta dal proponente” (art. 121, c.1, lett. c).

³⁶⁶ Entro il 31 luglio deve invece essere presentato il Documento di programmazione economica e finanziaria regionale. Il Consiglio dovrebbe approvare il DPEFR entro il primo ottobre di ogni anno. Qualora ciò non si verifichi, la Giunta procede ugualmente alla presentazione degli altri strumenti della manovra di bilancio, nei termini indicati nel testo.

emendamenti non attinenti alla materia del bilancio (articolo 37, comma 2)³⁶⁷.

8.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria 2008

Per quanto riguarda il processo di bilancio relativo alla manovra per il 2008, il questionario per il presente *Rapporto* ha preso in esame 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 2008 sui contenuti delle leggi finanziarie regionali per lo stesso esercizio.

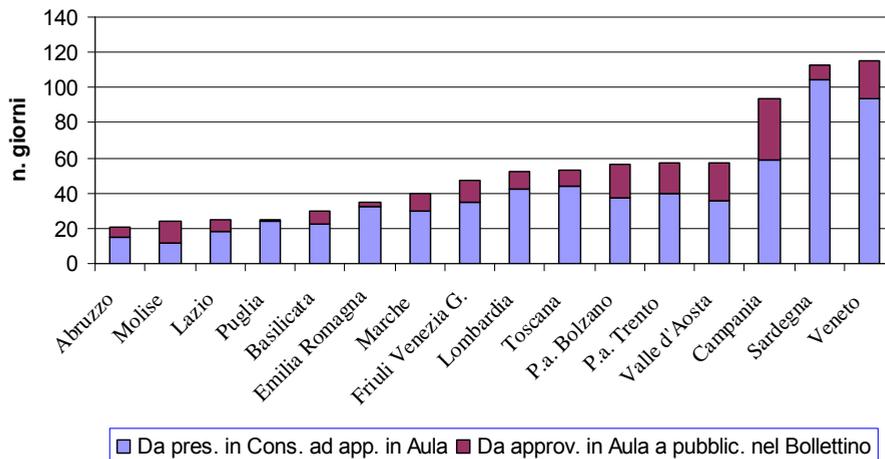
Circa la durata dell'*iter* della manovra - anche se le risposte delle regioni non presentano tutte lo stesso livello di dettaglio - sono sempre presenti tre punti di riferimento: la data di presentazione al Consiglio della proposta di legge finanziaria da parte della Giunta (ovviamente insieme agli altri strumenti della manovra, 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 autonoma³⁶⁸. Tra la presentazione della proposta al Consiglio e la sua approvazione in Aula trascorrono, mediamente, 40 giorni e solo in tre casi si riscontrano tempi nettamente superiori (cfr. grafico 1)³⁶⁹.

³⁶⁷ La norma citata dispone che, se in Commissione Bilancio vengono presentati emendamenti o nuovi articoli che riguardano materie non attinenti al bilancio o alla sua gestione, gli stessi sono esaminati dalla Commissione competente, appositamente convocata d'urgenza dal suo Presidente, oppure congiuntamente alla Commissione Bilancio, per l'espressione del relativo parere di merito; analogamente, se tali emendamenti o nuovi articoli sono presentati in Aula, l'Assemblea decide se esaminarli presso le Commissioni competenti, quindi le Commissioni si riuniscono anche in seduta congiunta e procedono all'esame immediato degli emendamenti stessi.

³⁶⁸ Ulteriori punti di riferimento, forniti da alcune regioni, sono: la data di assegnazione alla Commissione competente; la data di approvazione da parte della Commissione, la data di trasmissione all'Aula, il numero di sedute dedicate all'esame della manovra da parte dell'Aula e la data di promulgazione della legge finanziaria.

³⁶⁹ Si tratta di Campania (59 gg.), Veneto (94) e Sardegna (104).

Grafico 1 – Leggi finanziarie regionali 2008 – Durata dell'iter legislativo dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione.



Nota. Il grafico si riferisce alle 16 regioni per le quali sono risultati disponibili i dati di base.

Tenendo presente che la fase dell'*iter* alla quale si è appena fatto riferimento comprende l'esame della legge finanziaria e degli altri strumenti di programmazione da parte della competente Commissione consiliare, i tempi sembrano essere abbastanza contenuti. Ciò vale, del resto, anche per la pubblicazione della legge sul bollettino ufficiale - e, quindi, per la sua entrata in vigore - visto che essa, mediamente, interviene 13 giorni dopo l'approvazione in Aula³⁷⁰.

Dei 40 giorni di permanenza media del disegno di legge finanziaria e degli altri strumenti di programmazione presso il Consiglio, solo una parte è effettivamente costituita da giornate di dibattito sui provvedimenti stessi. Ad esempio, dai dati forniti da alcune regioni emerge che il dibattito in Aula spesso si svolge in non più di tre sedute. Da ciò deriva che, in genere, i testi presentati dalla Giunta all'esame del Consiglio non subiscono modificazioni di rilievo. In base alle indicazioni pervenute dalle

³⁷⁰ Tempi di pubblicazione superiori a 20 giorni si riscontrano solo in Valle d'Aosta e Veneto (21 gg.), nonché in Campania dove la legge finanziaria, approvata il 29 dicembre 2007, è stata pubblicata il 4 febbraio 2008, cioè 35 giorni dopo.

regioni, per la legge finanziaria 2008 il caso che più si discosta da questa regola è quello del Veneto dove, come si è visto, la durata dell'*iter* consiliare della legge finanziaria è stato tra i più lunghi: a fronte di un testo originario, presentato dalla Giunta, di 30 articoli, quello finale approvato dal Consiglio risulta composto di 111 articoli e la stessa Giunta ha presentato un maxi emendamento sostitutivo per le norme di bilancio³⁷¹.

Modifiche "in corso d'opera" al disegno di legge finanziaria sono state apportate anche in Sardegna. E' stato infatti necessario, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 2008 su alcuni tributi propri introdotti negli anni precedenti dalla regione, modificare sia le previsioni di bilancio, sia la disciplina di alcuni di questi tributi³⁷².

Infine, circa le disposizioni della legge finanziaria dello Stato riguardanti le regioni, va osservato che, fino a quando esse continueranno ad entrare in vigore immediatamente prima dell'inizio dell'esercizio al quale si riferiscono, le finanziarie regionali approvate entro dicembre – come, del resto, è buona norma che avvenga - non potranno tenerne conto. Per quelle approvate in corso di esercizio, le risposte al questionario mettono invece in evidenza, in molti casi, un immediato adeguamento alle nuove indicazioni provenienti dallo Stato, in particolare per quanto riguarda il contenimento dei costi della politica e la stabilizzazione del personale precario. Da parte di alcune regioni – ad esempio la Sardegna e l'Umbria – sono stati anche segnalati effetti della normativa statale in merito alla strutturazione degli interventi in alcuni settori³⁷³.

³⁷¹ Gli altri casi, segnalati nei questionari, di interventi sul disegno di legge finanziaria durante l'*iter* consiliare, sono i seguenti: in Campania la Commissione competente ha rimesso all'Aula il proprio parere con 3 proposte di emendamenti e 23 odg.; nella provincia autonoma di Bolzano sono stati approvati in Commissione 6 emendamenti con altrettanti articoli aggiuntivi e 7 emendamenti soppressivi di interi articoli non aventi carattere contabile/finanziario; in Puglia è stato presentato un maxi subemendamento, sostitutivo quasi dell'intero testo; in Toscana è stato approvato un o.d.g. collegato ai ddl finanziaria e bilancio; in Umbria sono stati presentati 3 emendamenti al collegato alla finanziaria da parte della Giunta direttamente in Aula, dopo l'esame in I Commissione.

³⁷² Per maggiori dettagli sui contenuti della sentenza citata si rinvia al paragrafo dedicato alla politica fiscale.

³⁷³ Nel caso della Sardegna, l'art. l'art 7, comma 40, della finanziaria 2008 stabilisce che "entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Consiglio regionale approva una legge finalizzata alla riallocazione delle funzioni in materia di

8.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2008

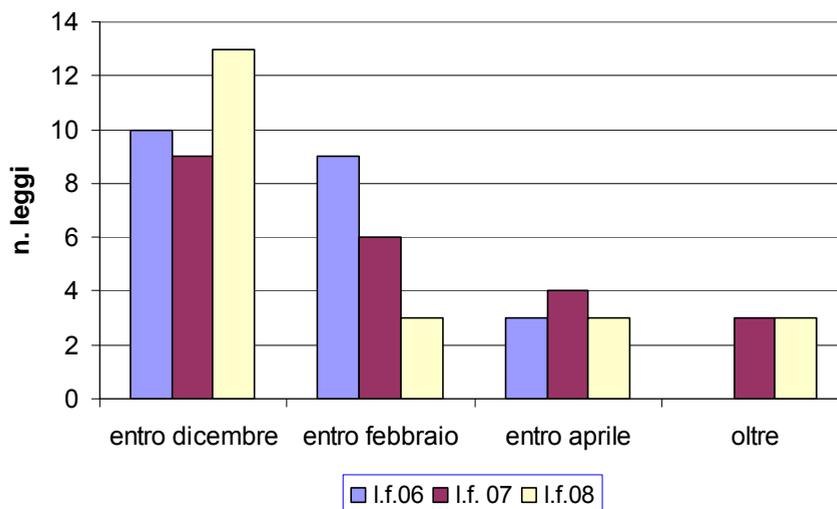
Per favorire una corretta gestione delle risorse, la manovra di bilancio va approvata prima dell'inizio dell'esercizio nel quale essa deve produrre i suoi effetti e, per quella delle regioni relativa al 2008, sotto tale profilo, si registra un certo miglioramento. La legge finanziaria – insieme agli altri strumenti della manovra – è stata infatti approvata entro dicembre da 13 regioni su 22, contro 9 per la manovra relativa al 2007 e 10 per quella del 2006 (cfr. tab. 1 e grafico 2). Inoltre sono complessivamente 19, come per il 2007, le regioni che hanno approvato la legge finanziaria entro il mese di aprile. Nelle tre regioni restanti, la legge finanziaria è stata approvata a maggio in Molise e Piemonte e a giugno in Calabria.

aree industriali” in attuazione dell’art 2, comma 33 della legge finanziaria dello Stato per il 2008. Tale disposizione prevede infatti che “anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell’articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le regioni, nell’ambito di rispettiva competenza legislativa, provvedono all’accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati, titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali ed alla contestuale riallocazione delle stesse agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”. Per l’Umbria, la legge finanziaria prevede interventi in materia di comunità montane e di autorizzazione di impianti energetici, anche in questo caso dando attuazione alle norme in materia contenute nella finanziaria dello Stato.

Tab. 1 - Leggi finanziarie regionali per il 2008

Regioni e Province Autonome	Estremi della legge	n. articoli	n. commi	Allegati
Abruzzo	31/12/2007 n. 47	3	56	tab. rifinanz.
Basilicata	27/12/2007 n. 28	58	151	tab. rifinanz.
Calabria (*)				
Campania	30/01/2008 n. 1	97	314	no
Emilia Romagna	21/12/2007 n. 24	48	65	no
Friuli Venezia G.	28/12/2007 n. 31	5	20	tab. rifinanz.
Lazio	28/12/2007 n. 26	88	241	tab. rifinanz.
Liguria	28/04/2008 n. 9	26	53	tab. rifinanz.
Lombardia	28/12/2007 n. 35	2	14	tab. rifinanz.
Marche	27/12/2007 n. 19	45	115	tab. rifinanz.
Molise	09/05/2008 n. 12	26	85	tab. rifinanz.
P.a. Bolzano	21/12/2007 n.14	29	59	tab. rifinanz.
P.a. Trento	21/12/2007 n. 23	78	315	tab. rifinanz.e altro
Piemonte (*)				
Puglia	31/12/2007 n. 40	3	51	tab. rifinanz. e altro
Sardegna	05/03/2008 n. 3	12	280	tab. rifinanz.
Sicilia	06/02/2008 n. 1	36	84	tab. rifinanz. e altro
Toscana	21/12/2007 n. 67	24	44	tab. rifinanz.
Trentino A.A.	04/12/2007 n. 4	4	13	no
Umbria	26/03/2008 n. 4	14	21	tab. rifinanz.
Valle d'Aosta	12/12/2007 n. 32	79	227	tab. rifinanz. e altro
Veneto	27/02/2008 n. 1	111	301	tab. rifinanz.

Grafico 2 - Finanziarie regionali - Distribuzione in base alla data delle leggi (Totale = 22)



Un miglioramento sembra anche manifestarsi per la struttura delle leggi finanziarie, visto che il numero complessivo dei commi diminuisce del 20,5%³⁷⁴. Questo dato è tuttavia poco rappresentativo di quanto verificatosi nelle singole regioni. Per cogliere tale aspetto è necessario fare riferimento al grafico 3, nel quale è riportato il numero di commi delle leggi finanziarie di ogni regione e provincia autonoma, relative agli esercizi 2006, 2007 e 2008. Limitandosi ai due ultimi anni, è in primo luogo evidente che in alcune regioni la struttura della legge finanziaria non ha subito variazioni significative. Appartengono a questo gruppo la Calabria, il Trentino-Alto Adige, la Lombardia e l'Umbria – che, tra l'altro, sono costantemente le regioni con le leggi finanziarie più snelle (numero di commi inferiore a 25) – nonché, in ordine crescente per numero di commi

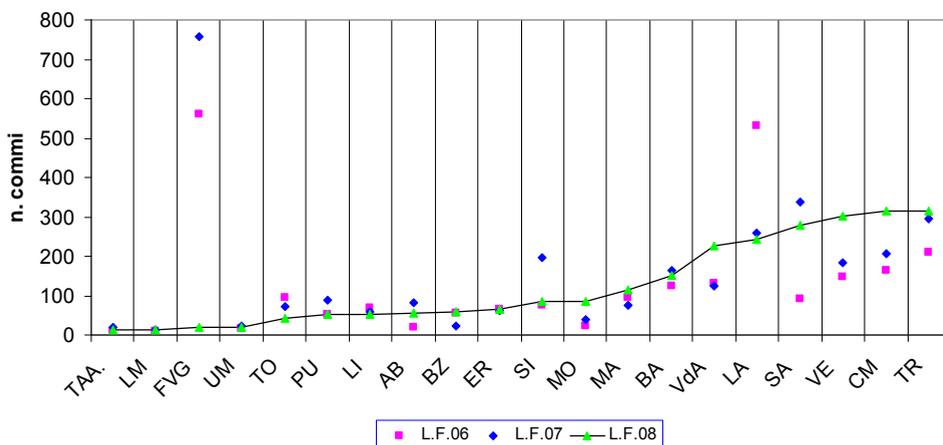
³⁷⁴ I commi dell'insieme delle leggi finanziarie 2008 sono 2.597, rispetto ai 3.267 di quelle per il 2007.

della finanziaria 2008, le regioni Liguria (53), Emilia-Romagna (65), Basilicata (151), Lazio (241) e la provincia autonoma di Trento (315).

In altre regioni il numero di commi della legge finanziaria 2008 aumenta in modo sensibile rispetto a quello riscontrato nel precedente esercizio. Ciò si verifica nella provincia autonoma di Bolzano (da 24 a 59) e nelle regioni Molise (da 38 a 85), Marche (da 76 a 115), Valle d'Aosta (da 123 a 227), Veneto (da 185 a 301) e Campania (da 207 a 314).

Significative diminuzioni del numero di commi si registrano, invece, in sei regioni: Puglia (da 89 a 51), Abruzzo (da 81 a 56), Piemonte (da 180 a 183), Sardegna (da 337 a 280), Sicilia (da 198 a 84) e soprattutto Friuli Venezia Giulia (da 759 a 20), la quale, tra l'altro, cede così alla provincia autonoma di Trento il primato della legge finanziaria più complessa, ovviamente dal punto di vista qui in esame.

Grafico 3 - Leggi finanziarie regionali per numero di commi

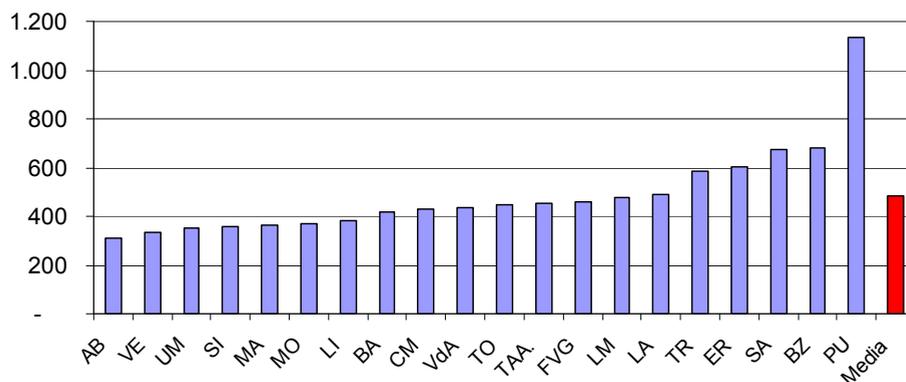


Il caso del Friuli merita un approfondimento. Il drastico snellimento della sua legge finanziaria è, infatti, la conseguenza della prima applicazione della l. r. n. 21 del 2007, con la quale, come si è detto, i contenuti della legge sono stati limitati a quelli strettamente contabili e finanziari. Si è anche osservato, tuttavia, che la stessa legge n. 21 consente di adottare,

unitamente alla legge finanziaria, la cosiddetta legge strumentale, per introdurre “modifiche e integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio”. Nonostante le limitazioni previste anche per i contenuti della legge strumentale, quella approvata con la finanziaria per il 2008 – la l.r. 28 dicembre 2007, n. 30 – si presenta indubbiamente complessa, componendosi di 493 commi distribuiti su 8 articoli. Potrebbe quindi ritenersi che, in termini concreti, gli effetti della riforma siano piuttosto limitati.

Nel questionario utilizzato per il presente *Rapporto*, è stato chiesto per la prima volta alle regioni di specificare il numero di caratteri delle leggi finanziarie. Questo dato è molto utile in quanto permette di effettuare una valutazione comparata della complessità delle singole leggi in base non solo al numero dei commi, ma anche al numero medio di caratteri per comma. Per l'insieme delle leggi finanziarie 2008 la lunghezza media dei commi è di 482 caratteri e, nella maggior parte delle leggi, si riscontrano valori molto simili a questo dato: il minimo è, infatti, di 311 caratteri per comma e solo in quattro casi si va oltre i 600 (cfr. graf. 4)³⁷⁵.

Grafico 4 – Leggi finanziarie regionali 2008 – Numero di caratteri per comma



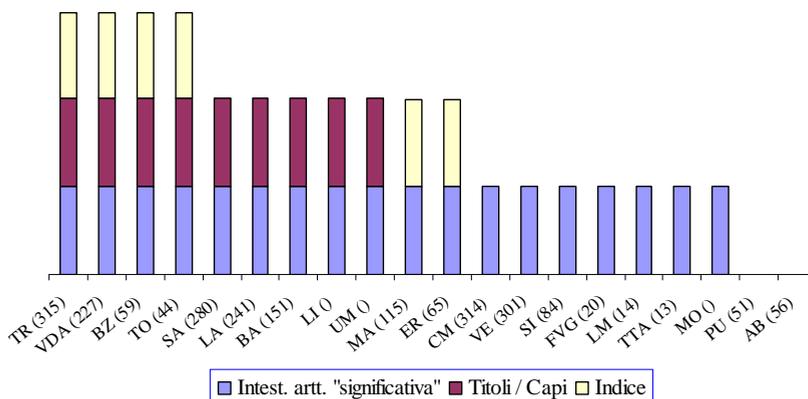
³⁷⁵ Nello specifico il valore minimo si registra per la legge finanziaria dell'Abruzzo e quelli oltre i 600 caratteri per le leggi finanziarie di Emilia Romagna (603), Bolzano (678), Sardegna (675) e Puglia (1.134).

E' stata valutata, infine, la leggibilità delle finanziarie in base ad alcuni elementi che, normalmente, la favoriscono, soprattutto quando si tratta di leggi complesse, come spesso si verifica. A tale scopo, riprendendo la metodologia utilizzata nel precedente *Rapporto*, si è tenuto conto della presenza o meno di una rubricazione degli articoli significativa del loro contenuto, nonché di una suddivisione in titoli o capi e di un indice del provvedimento (cfr. grafico 5). La prima caratteristica – che è forse la più importante per favorire la leggibilità³⁷⁶ – è presente in tutte le leggi finanziarie considerate, salvo che in due casi³⁷⁷. In dieci leggi si riscontra anche la suddivisione in titoli o capi e in quattro casi la presenza di tutti e tre gli elementi qui considerati, indice compreso. In definitiva, anche per le leggi finanziarie per il 2008, va confermato un giudizio complessivamente positivo sul loro grado di leggibilità, soprattutto se tiene conto di quello, scarsissimo, della legge finanziaria dello Stato per lo stesso esercizio: quest'ultima si compone infatti di 1.192 commi distribuiti su 3 articoli la rubricazione dei quali, pur presente, non permette comunque di individuare con facilità i temi trattati e le norme relative a ciascuno di essi.

³⁷⁶ Infatti, se il titolo degli articoli è presente ed è significativo del loro contenuto – cosa che può verificarsi solo se ciascun articolo riguarda un tema specifico - il lettore può comunque individuare abbastanza facilmente, all'interno di una legge plurisetoriale come in genere è la finanziaria, gli argomenti di suo interesse.

³⁷⁷ Si tratta delle leggi finanziarie di Abruzzo e Puglia. Sul piano formale in entrambe le leggi gli articoli hanno una rubrica, ma essa non può essere considerata significativa del loro contenuto. In particolare ciò vale: nel caso della finanziaria dell'Abruzzo, per l'art. 1 "Disposizioni finanziarie" composto di 54 commi (su un totale di 56); e, nel caso della finanziaria della Puglia, per l'art. 3 "Disposizioni diverse", composto di 51 commi (su un totale di 54). In quest'ultima legge – e sempre sul piano formale - si riscontra la presenza del Titolo "Disposizioni a carattere finanziario e tributario" che, tuttavia, comprendendo tutti e tre gli articoli della legge stessa, non può essere considerato un'articolazione significativa del testo del provvedimento.

Grafico 5 - Leggi finanziarie regionali 2008 per presenza di elementi di leggibilità (in parentesi è riportato il numero dei commi)



Sempre per quanto riguarda la struttura delle leggi finanziarie va, infine, ricordato che in alcune regioni esse sono accompagnate o precedute da provvedimenti collegati. In base alle risposte al questionario, ciò risulta per la Liguria, la Lombardia, l'Umbria, la Calabria e, come si è già detto, per il Friuli Venezia Giulia³⁷⁸. In tutti questi provvedimenti gli articoli hanno una rubricazione significativa del loro contenuto.

8.5. *Contenuti delle leggi finanziarie*

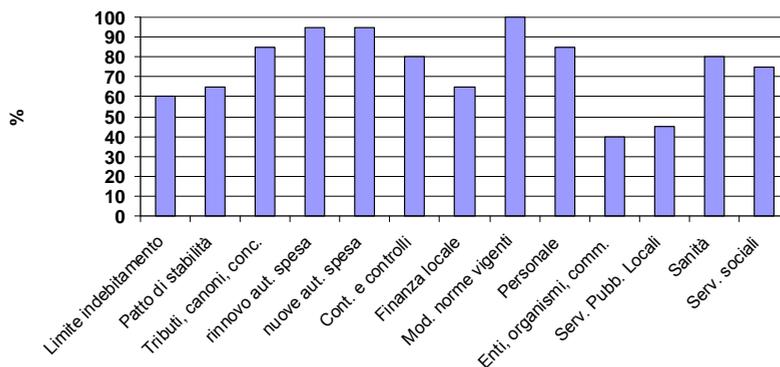
Avendo descritto le caratteristiche strutturali delle leggi finanziarie e degli eventuali provvedimenti collegati, si offre ora una panoramica dei loro contenuti. Per avere elementi in proposito, nel questionario è stato chiesto alle regioni di specificare la presenza o meno, in tali provvedimenti, di disposizioni concernenti una serie di temi indicati in una lista appositamente predisposta e, ovviamente, la presenza di quelli attinenti alla manovra di bilancio risulta molto diffusa (cfr. grafico 6). Più del 70% delle regioni, infatti, è intervenuta in materia di: quantificazione

³⁷⁸ Per il Friuli si tratta della l.r. 28 dicembre 2007, n. 30, già citata. Per la Liguria della l.r. 28 aprile 2008, n. 10 (48 articoli e 133 commi). Per la Lombardia della l.r. 28 dicembre 2007, n. 33 (3 articoli e 24 commi). Per l'Umbria, della l.r. 26 marzo 2008, n. 5 (12 articoli e 25 commi). Per la Calabria della l.r. 13 giugno 2008, n. 15 (56 articoli e 222 commi).

delle autorizzazioni di spesa su capitoli già presenti in bilancio; entrate proprie (tributi, canoni e concessioni); contabilità e controlli. Più del 55% delle regioni, inoltre, introduce nelle finanziarie o nei collegati disposizioni concernenti: l'individuazione di limiti al ricorso al mercato finanziario; il rispetto del patto di stabilità; la finanza locale³⁷⁹.

D'altra parte va pure sottolineato che nel 95% 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'83% dei casi), nonché l'assistenza sanitaria (80%) e i servizi sociali (75%).

Grafico 6 - Leggi finanziarie 2008 ed eventuali collegati - Presenza di alcuni contenuti *



* % delle Regioni e Province autonome nei provvedimenti delle quali si riscontrano i contenuti selezionati.

³⁷⁹ 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 chiesto alle regioni di indicare i principali settori nei quali sono intervenute le rispettive leggi finanziarie 2008 e le leggi collegate, ove presenti. Le risposte pervenute – delle quali di seguito viene presentata una sintesi – mettono bene in evidenza l'importanza di tali provvedimenti che, in molti casi, cercano di far fronte ad emergenze economiche e sociali come, ad esempio, quelle della casa, del costo dell'energia, della sicurezza in generale e nei luoghi di lavoro, del sostegno finanziario agli studenti meritevoli, dell'ambiente, della stabilizzazione del personale precario.

Abruzzo. Con la legge finanziaria la regione è intervenuta nei settori: sanità; lavori pubblici; personale; agricoltura; sport; cultura; contabilità regionale; funzioni di controllo del Consiglio su enti e società regionali.

Basilicata. Come di "particolare spessore" vengono citate le norme della legge finanziaria relative ai seguenti settori: riduzione del costo dell'energia (abolizione dell'addizionale regionale sul consumo di gas metano – arisgam - e utilizzo dei proventi delle *royalties* da estrazione); interventi per i giovani (programma giovani 2015 e "prestito ponte università lavoro"); razionalizzazione della gestione delle aziende sanitarie (centralizzazione degli acquisti e accreditamento delle strutture); attività produttive (incentivi alle imprese manifatturiere); sicurezza (Fondo prevenzione e solidarietà per le vittime di usura e estorsione); sostenibilità ambientale (costruzione di sistemi di contabilità ambientale e bilanci ambientali per supporto alle decisioni politiche locali).

Emilia-Romagna. I settori oggetto di intervento della legge finanziaria sono: sistemi informativi dell'amministrazione regionale (manutenzione e sviluppo); valorizzazione del patrimonio storico (manifestazioni, contributi, ricerche); cartografia tematica regionale (interventi di sviluppo); attività produttive (foreste, bonifiche, turismo); salvaguardia del territorio (patrimonio storico-artistico, fondo per la conservazione della natura, sistemazione idraulica e forestale, protezione civile); trasporti (porti, investimenti per tpl, rete viaria, sicurezza); assistenza e sanità (integrazione dei finanziamenti del Servizio sanitario nazionale, potenziamento delle strutture, istituzione del fondo regionale per la non

autosufficienza); istruzione, formazione, cultura (edilizia, contributi ad enti locali, iniziative regionali per giovani, finanziamento di enti e associazioni culturali).

Friuli Venezia Giulia. Con la legge finanziaria la regione è intervenuta soprattutto in materia di ricorso al mercato finanziario e di tributi propri (riduzione delle aliquote Irap). Per la legge strumentale i settori di intervento più rilevanti sono: finanza locale (disciplina dei trasferimenti indistinti e trasferimenti per finalità specifiche); sanità e assistenza sociale (contributi a favore di soggetti mutilati, invalidi del lavoro e audiolesi, a favore di ospiti accolti in strutture residenziali per anziani non autosufficienti e a favore dei comparti socio-assistenziale, socio-educativo e socio-sanitario, finanziamenti per la realizzazione di soluzioni abitative protette per disabili, contributi per la gestione dei nidi d'infanzia e a sostegno della famiglia in formazione); interventi per ambiente, territorio, edilizia e trasporti (contributi per la bonifica di siti inquinati, per la realizzazione dei lavori di adeguamento e di completamento di un impianto di depurazione centralizzato, nonché per i lavori di adeguamento e di potenziamento di un depuratore sito in zona industriale e a favore dei comuni per l'incentivazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani); edilizia sovvenzionata; infrastrutture per il trasporto (in particolare su ferrovia).

Lazio. Con la legge finanziaria la regione è intervenuta nei settori: servizi alle persone e alla comunità (disposizioni in materia di coesione sociale e contrasto alla povertà, servizi sanitari e sociali, sviluppo dell'occupazione e della cultura, disposizioni in materia di politiche per la casa); territorio, ambiente, infrastrutture (disposizioni in materia di lotta ai cambiamenti climatici e tutela del paesaggio, disposizioni per la riqualificazione ambientale, disposizioni in materia di trasporto pubblico locale); sviluppo economico e attività produttive (disposizioni in materia di ricerca, innovazione, sviluppo socio-economico, disposizioni per lo sviluppo turistico e occupazionale del litorale laziale).

Lombardia. Con la legge finanziaria la regione è intervenuta in materia di: tributi (riduzione dell'addizionale Irpef, abolizione delle norme regionali di applicazione dei canoni delle acque pubbliche, riduzione dell'Irap per le

scuole materne private); attività produttive (consolidamento degli interventi a favore delle aziende pubbliche di servizi alla persona). Con la legge collegata la regione ha, invece, dettato norme in materia di: razionalizzazione delle spese (prima attuazione del codice degli appalti, istituzione della centrale regionale di acquisto, provvedimenti per favorire il ricorso a sistemi elettronici e informatici di acquisto); programmazione negoziata (norme per favorirne la rapida attuazione, possibilità per la regione di contribuire al finanziamento); trasporti urbani (potenziamento della infomobilità, miglioramento del sistema sanzionatorio nel trasporto pubblico locale e norme in materia di sicurezza urbana); tributi regionali (modifiche al testo unico della disciplina dei tributi regionali, in particolare per quanto riguarda il recupero del gettito Irap, al fine di attuare il principio costituzionale della territorialità delle risorse relative ai tributi che incidono sulla comunità rappresentata); struttura organizzativa del Consiglio regionale (segreterie e staff dei gruppi, accorpamento dei gruppi in nuove formazioni).

Marche. La legge finanziaria interviene in materia di: territorio e ambiente (lavori pubblici, organizzazione amministrativa dei parchi); turismo (agriturismo e incentivazione del turismo religioso); sanità e assistenza sociale (sicurezza alimentare, affidata all'Azienda sanitaria unica regionale, modifiche alla legge regionale su portatori di *handicap*, individuazione dei requisiti minimi delle residenze protette per anziani); tributi regionali e canoni.

Bolzano. Con la legge finanziaria la provincia autonoma ha modificato la legislazione vigente riguardante: il personale delle Aziende sanitarie locali; l'esercizio delle funzioni delegate in materia di igiene e sanità pubblica, medicina legale; servizi pubblici locali; utilizzazione di edifici, attrezzature e impianti scolastici per attività culturali e sportive extrascolastiche.

Trento. La legge finanziaria della provincia autonoma è intervenuta soprattutto nei settori: personale (contrattazione); politiche sociali (istituzione di fondi); tributi e tariffe (soprattutto riduzione dell'Irap, in generale di mezzo punto e di un altro mezzo punto per le imprese "virtuose").

Puglia. I principali settori di intervento della legge finanziaria sono: sanità, tributi regionali, servizi sociali.

Sardegna. Con la legge finanziaria è stato disciplinato il trasferimento di funzioni in materia di: attività produttive; sanità e assistenza (dalla regione alle Aziende sanitarie locali); opere pubbliche e trasporti (dall'agenzia regionale, soppressa, alla direzione generale per il trasporto pubblico locale). Sempre la legge finanziaria è poi intervenuta nei settori: attività produttive (soppressione del dipartimento per l'incremento ippico, riordino delle aree industriali con la soppressione dei consorzi sovracomunali, istituzione dello sportello unico); tributi regionali; personale; contenimento dei costi degli organi istituzionali; istruzione, formazione e cultura; ambiente e territorio.

Toscana. La legge finanziaria è intervenuta principalmente nel settore tributario (stabilendo, confermando o modificando aliquote di alcune imposte regionali e intervenendo sui canoni relativi a permessi di ricerca). Un altro settore d'intervento è stato quello relativo alla programmazione regionale, con la modifica di disposizioni della legge sulla programmazione (l.r. n. 49/1999) e la proroga di alcuni strumenti di programmazione settoriale. Infine, rileva la costituzione del fondo per nuovi investimenti industriali, nazionali ed esteri sul territorio regionale, per un ammontare complessivo di 15 milioni di euro nel triennio 2008-2010.

Umbria. I contenuti principali della legge finanziaria sono: il finanziamento aggiuntivo regionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e il finanziamento del Consiglio delle autonomie locali. Per il collegato rilevano, invece: l'accelerazione del processo di attuazione della riforma delle comunità montane e la riduzione del 10% delle indennità per i Presidenti delle comunità stesse; l'individuazione del soggetto istituzionale responsabile del procedimento unico per l'autorizzazione per determinati impianti energetici; interventi volti a razionalizzare/semplificare il quadro delle società regionali (anche con fusioni, scioglimenti e alienazione di partecipazioni).

Valle d'Aosta. I principali settori di intervento della legge finanziaria sono: finanza locale (ammontare dei trasferimenti per il 2008); politiche del lavoro (con il finanziamento di un apposito piano in materia); programmi

comunitari (autorizzazione dei cofinanziamenti regionali); personale (personale regionale e fondi pensione); sanità e assistenza sociale; agricoltura (nuova disciplina in materia di agricoltura e sviluppo rurale).

Veneto. I settori oggetto di intervento della legge finanziaria sono: trasporti (soprattutto investimenti in infrastrutture e viabilità); politiche per la casa (contributi in conto interessi sulla prima casa e rinvio delle azioni esecutive delle banche); contenimento dei costi dell'energia (riduzione del prezzo dei carburanti nelle zone di confine e contributi sul riscaldamento nelle zone di montagna svantaggiate); assistenza sociale (istituzione del Fondo per le non autosufficienze e altri servizi sociali, compresi servizi innovativi per l'infanzia, contributi ai familiari delle vittime sul lavoro); sicurezza (contributi ai comuni per iniziative in materia e alle Aziende sanitarie locali per controlli nei pronto soccorso); prevenzione degli incidenti sul lavoro (destinazione di una quota delle multe a imprese per finanziare progetti nel campo); istruzione, cultura e formazione (soprattutto sostegni economici a studenti); ambiente; attività produttive; interventi locali (tra cui il completamento della progettazione della linea ferroviaria Venezia Chioggia); riduzione dei costi della politica, in recepimento di norme nazionali (costi di assicurazione per l'esercizio del mandato a carico dei consiglieri); personale (stabilizzazione dei precari); settore del *non profit* (fondo di garanzia per investimenti a finalità sociale e albo regionale dei gruppi di acquisto solidale).

8.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica

8.6.1. Oggetto delle domande del questionario

Data la rilevanza della problematica del contenimento della spesa pubblica, nel questionario per il presente rapporto si è scelto di considerare diversi profili. In particolare, oltre alla domanda tradizionale volta ad evidenziare i nuovi provvedimenti in materia adottati dalle regioni con le leggi finanziarie per il 2008 e con i provvedimenti collegati, ove presenti, sono state posti ulteriori quesiti riguardanti quello che potrebbe essere definito il livello di informazione del Consiglio sugli effetti prodotti

dalle misure già adottate negli anni precedenti. Infine, una specifica domanda ha riguardato l'attuazione del patto di stabilità nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome.

Di seguito, viene presentata una sintesi, in primo luogo, delle risposte concernenti i provvedimenti contenuti nelle leggi finanziarie per il 2008 e, successivamente, delle risposte sugli altri aspetti sopra richiamati.

8.6.2. Interventi previsti nelle leggi finanziarie 2008

Come si è già osservato, interventi per il contenimento della spesa pubblica e, quindi, per favorire il rispetto del Patto di stabilità, si riscontrano nella maggior parte delle leggi finanziarie per il 2008³⁸⁰. Nel questionario, con una apposita domanda, è stato tuttavia chiesto alle

³⁸⁰ Oltre che con le leggi finanziarie 2008, le regioni sono intervenute in materia anche con altri provvedimenti. Per quelli adottati nel 2007 – diversi dalle finanziarie per questo esercizio, già esaminate nel precedente *Rapporto* – è stato chiesto di fornire un elenco. Le indicazioni ottenute sono di seguito riportate:

Abruzzo: l.r. n. 4 del 2007, contenente misure finanziarie urgenti per il piano di risanamento del sistema sanitario regionale; l.r. n. 7 del 2007, per l'incentivazione all'esodo del personale; l.r. 7 maggio 2007, n. 8 sul contenimento dei costi degli organi politici; l.r. n. 34 del 2007 (art. 8), per la riduzione del costo di funzionamento degli organismi regionali e l'imposizione di parametri prezzo-qualità nei limiti massimi; l.r. n. 35 del 2007, contenente disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria in esecuzione Piano rientro del deficit sanitario.

Calabria: l.r. n. 12 del 2007; l.r. n. 23 del 2007; l.r. n. 24 del 2007; l.r. n. 30 del 2007.

Emilia Romagna: l.r. n. 26 del 2007, recante misure di razionalizzazione in attuazione dei principi della legge 27 dicembre 2006, n. 296; l.r. n. 27 del 2007 per la riduzione del numero di componenti degli organi del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM) e dell'Azienda regionale per la navigazione interna (ARNI).

Friuli Venezia Giulia: Delibera Ufficio di Presidenza del Consiglio n. 289, del 28/2/2007, con la quale l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha provveduto a ridurre del 10% l'importo dei gettoni di presenza spettanti alle commissarie della Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna.

Lazio: l.r. n. 2 del 2007 relativa, tra l'altro, alla definizione delle modalità di copertura del disavanzo sanitario per l'esercizio 2006 e per l'ammortamento del debito pregresso al 31.12.2005; l.r. n. 12 del 2007 recante variazioni al bilancio in materia di spesa sanitaria, a seguito della rideterminazione del disavanzo sanitario netto per l'esercizio 2006; l.r. n. 15 del 2007, per il contenimento delle spese del personale del S.S.R (artt. 13 e 19).

Puglia: l.r. n. 1 del 2007; l.r. n. 5 del 2007; l.r. n. 10 del 2007; l.r. n. 11 del 2007; l.r. n. 16 del 2007; l.r. n. 24 del 2007; l.r. n. 25 del 2007; l.r. n. 41 del 2007.

Veneto: Dgr n. 2359 del 2007, concernente direttive ai Centri di responsabilità per la formazione delle proposte di *budget* 2008; Dgr n. 3314 del 2007, recante ulteriori direttive per la gestione del bilancio 2007 ai fini del monitoraggio del Patto di stabilità.

regioni di specificare quelli di maggiore interesse, tenendo conto, ovviamente, anche dei provvedimenti collegati, ove presenti.

Dalle risposte pervenute risulta che tali interventi hanno inteso promuovere: una riduzione dei cosiddetti costi della politica, delle spese per il personale e per l'amministrazione generale; un rafforzamento degli strumenti di monitoraggio e controllo; una razionalizzazione delle spese in specifici settori, tra i quali spicca, ovviamente, quello dell'assistenza sanitaria, dato il suo peso nei bilanci di questo livello di governo. Dalle regioni e province ad autonomia differenziata, sono stati segnalati interventi anche per il contenimento delle spese degli enti locali.

In merito ai costi della politica, oltre alla riduzione dei compensi, indennità e rimborsi spese dei consiglieri, in alcuni casi si è promossa una razionalizzazione delle spese di funzionamento del Consiglio³⁸¹. Nell'ambito degli interventi sui costi della politica possono rientrare anche quelli – spesso adottati in attuazione di norme statali e, in particolare, della legge n. 296 del 2006 - volti a contenere le spese relative a commissioni, organismi, enti e società regionali, in particolare attraverso: il divieto di ampliare il numero di quelli già esistenti, il taglio delle spese di organizzazione e funzionamento, la riorganizzazione degli organismi esistenti anche con la soppressione di alcuni, la razionalizzazione delle partecipazioni regionali³⁸².

Come si è detto, con le leggi finanziarie 2008, le regioni hanno, inoltre, provveduto a contenere le spese di amministrazione generale e quelle del

³⁸¹ Per la riduzione del costo dei Consiglieri si possono citare le leggi finanziarie della Campania (art. 2, in attuazione della legge n. 244 del 2007), del Molise (art. 16, c. 3) e della Sardegna (art. 3, comma 19). Per le spese di funzionamento si possono invece citare, sempre a titolo di esempio, la legge finanziaria della Liguria che, con l'art. 14, ha ridotto le spese di rappresentanza, nonché il collegato alla finanziaria della Lombardia che è intervenuto sui costi delle segreterie dei Gruppi consiliari (art. 9). In materia il Friuli Venezia Giulia segnala le delibere del 2008 n. 349 e 355 con le quali l'ufficio di Presidenza ha provveduto ad abolire i viaggi di studio all'estero dei Consiglieri e a dimezzare il budget per il loro aggiornamento.

³⁸² Come esempi di interventi in materia possono essere citate le leggi finanziarie delle regioni: Basilicata (art.8, c.1), Campania (artt. 1 e 53), Liguria (art. 16), Sardegna (art. 7, c. 38) e Puglia che, con l'art. 3, c. 51, ha posto in liquidazione la FinPuglia S.p.A prevedendo tuttavia il trasferimento alla regione delle partecipazioni, detenute dalla stessa società, ritenute "immediatamente rilevanti per l'attuazione dei programmi comunitari".

personale, anche in questo caso spesso in attuazione di norme statali. Per quanto riguarda le prime, si registrano diversi interventi volti alla razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi – in generale e nello specifico settore della sanità – nonché alcuni relativi al contenimento dei costi di comunicazione tra pubbliche amministrazioni (come previsto all'art. 2, commi 591-593, della legge finanziaria dello Stato per il 2008)³⁸³. Per il personale, gli interventi segnalati consistono nel contenimento delle nuove assunzioni, nonché delle spese di missione e per oneri previdenziali³⁸⁴.

Circa il rafforzamento degli strumenti di monitoraggio, le innovazioni segnalate mirano, in primo luogo, a rafforzare la vigilanza su organismi, enti e aziende (comprese quelle sanitarie) dipendenti dalle regioni, ma anche sulle associazioni che da esse ricevono contributi. In secondo luogo, a garantire che, nella gestione del bilancio, le autorizzazioni di spesa non eccedano gli stanziamenti. In terzo luogo, a rendere più

³⁸³ Esempi di interventi per la razionalizzazione degli acquisti sono: l'art. 1, c. 2, del collegato alla legge finanziaria della Lombardia relativo al complesso delle spese regionali in materia; l'art. 26, c. 1, della finanziaria della Basilicata volto al contenimento dei costi di approvvigionamento da parte delle Asl, tramite unioni di acquisto e la sperimentazione della delega di funzioni ad una centrale di committenza; l'art. 12 della finanziaria della Liguria che prevede tetti massimi per alcune spese di funzionamento, per i canoni di locazione, nonché per l'acquisto di stazioni di lavoro e di arredi. Per la riduzione delle spese di comunicazione, si può invece citare l'art. 8 della finanziaria della provincia di Trento e, di nuovo, l'art. 12 della finanziaria della Liguria.

³⁸⁴ Esempi in proposito sono: l'art. 4 della finanziaria della Valle d'Aosta, in base al quale viene posto un tetto alle assunzioni a tempo indeterminato, rispetto ai posti vacanti della dotazione organica; l'art. 3, c. 16, della finanziaria della Sardegna, che ha disposto il blocco delle iscrizioni al Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza; l'art. 12 della finanziaria di Bolzano che, in attuazione della sentenza n. 95/2007 della Corte Costituzionale, prevede la soppressione dell'indennità di missione in caso di mancato adeguamento, entro il 31.03.2008, della vigente disciplina provinciale in materia ai principi stabiliti dalla normativa statale (tale disposizione si aggiunge a quelle, citate nel precedente *Rapporto*, di cui agli artt. da 7 a 9 della legge finanziaria 2006, valide anche per il 2007, volte al contenimento delle spese di personale, nonché delle spese di funzionamento, per incarichi esterni e per missioni); l'art. 11 della finanziaria della Liguria che fissa un tetto alle spese di trasferta per il 2008, pari all'ammontare degli impegni assunti nel 2007 diminuito del 20%.

rispondenti alla realtà l'ammontare dei residui attivi e passivi iscritti in bilancio³⁸⁵.

Per quanto riguarda le spese operative – a prescindere dai provvedimenti relativi alla sanità, esaminati nel capitolo del presente *Rapporto* ad essa dedicato –, alcune regioni, come ad esempio Lazio e Molise, sono intervenute con provvedimenti a carattere multisettoriale, altre con riferimento a specifiche materie, come la Sardegna³⁸⁶.

Infine, la provincia autonoma di Trento e la regione Valle d'Aosta hanno segnalato disposizioni volte a favorire il rispetto del Patto di stabilità da parte degli enti locali³⁸⁷.

8.6.3. Livello di informazione del Consiglio sugli effetti delle misure di contenimento

Nel questionario è stato innanzi tutto preso in esame il profilo del “trasferimento” di informazioni al Consiglio, da parte della Giunta, sugli effetti prodotti dalle misure già in essere. In base alle risposte pervenute, risulta che informazioni in proposito vengono trasmesse e che, spesso, sono oggetto di dibattito nelle Commissioni competenti e, alcune volte, anche in Aula. Nella maggior parte dei casi, tali informazioni vengono

³⁸⁵ Interventi del tipo di quelli richiamati nel testo sono stati ad esempio segnalati dalle regioni Abruzzo (l.r. n. 34 del 2007 “Disposizioni per l'adeguamento normativo e il funzionamento delle strutture”, artt. 8, 16 e 57), Basilicata (legge finanziaria 2008, artt. 8 e 9), Lazio (l.r. n. 15 del 2007 relativa all'assestamento del bilancio, artt. 4 e 8), Molise (legge finanziaria 2008, art. 15) e Sicilia (legge finanziaria 2008, artt. 2 e 3).

³⁸⁶ In particolare, il Lazio, con l'art. 5 della finanziaria 2008 ha fissato al 75% il limite massimo di impegno rispetto agli stanziamenti. Il Molise, invece, ha imposto il divieto, per l'anno 2008, di erogare anticipazioni ed acconti oltre il limite del 10 per cento ai beneficiari dei finanziamenti pubblici regionali di qualsiasi natura, salve alcune eccezioni (legge finanziaria 2008, art. 15). Per quanto riguarda la Sardegna, l'art. 7, c. 36, della legge finanziaria 2008 ha disposto il trasferimento ai comuni delle competenze di spesa (e delle entrate relative) in materia di industria (opere urbanizzazione, aree attrezzate, impianti fornitura servizi, recupero immobili per programmi deindustrializzazione).

³⁸⁷ In particolare, la finanziaria di Trento reca disposizioni per il contenimento delle spese di personale e per il relativo monitoraggio da parte della provincia (art. 11), nonché per la riduzione degli oneri relativi all'estinzione anticipata dei mutui, attraverso l'assunzione totale o parziale, da parte della provincia, degli oneri relativi a indennizzi e altre spese derivanti da tali operazioni (art. 12).

fornite nei Rapporti di gestione e nelle relazioni che accompagnano la presentazione dei disegni di legge relativi al rendiconto e al bilancio di previsione³⁸⁸. Si riscontra, tuttavia, anche la presentazione di documenti specifici tra i quali, ad esempio: i risultati conseguiti in materia di riduzione del *deficit* sanitario, nel Lazio e nel Piemonte; una descrizione delle misure adottate dall'inizio della legislatura in Sardegna (contenuta nel programma regionale di sviluppo 2007-2009, presentato ad aprile 2007). Alcune regioni, come la Lombardia, imputano la mancata presentazione, da parte della Giunta, di informazioni specifiche sui risultati delle misure per il contenimento delle spese – ulteriori rispetto a quanto indicato nella relazione al rendiconto e nel rapporto di gestione – all'assenza di previsioni normative in proposito³⁸⁹.

A prescindere dalle informazioni fornite dalla Giunta, si è anche cercato di capire se il Consiglio disponga, comunque, di dati sugli effetti delle misure di contenimento che lo riguardano in modo diretto. Le risposte al quesito – per la verità fornite da un numero ristretto di regioni – suggeriscono che tali dati sono disponibili, cosa che indubbiamente appare positiva. Inoltre, nei casi in cui nel questionario è stato indicato l'ammontare delle riduzioni di spesa, i risultati conseguiti sono spesso di tutto rilievo. In particolare: in Abruzzo, le previsioni 2007 risultano inferiori a quelle del 2006 del 3,9% (dati relativi solo ad attività di rappresentanza e struttura di supporto stampa); in Basilicata, pur essendo aumentate sia le esigenze di tipo logistico (trasferimento del Consiglio in una nuova sede, con superfici triplicate rispetto a quelle precedenti), sia le indennità dei

³⁸⁸ In Toscana, ad esempio, la relazione di accompagnamento al progetto di bilancio di previsione per il 2007 contiene informazioni della Giunta sugli effetti delle misure adottate nei precedenti esercizi (soprattutto relativamente all'aumento degli importi della tassa automobilistica regionale, introdotto con la l.r. 52/2006, che ha determinato entrate superiori al previsto) e i contenuti della relazione sono stati oggetto di un ampio dibattito sia in Commissione che in Consiglio regionale. Sottolineano l'importanza dei Rapporti di gestione la Lombardia e il Veneto (dove, nel 2007, è stato presentato quello per il 2006). L'esistenza di un rapporto di gestione è segnalata anche dalla provincia autonoma di Trento (nel 2007 è stato presentato quello per il 2005 in versione definitiva e quello per il 2006 in versione provvisoria).

³⁸⁹ Al riguardo è interessante citare la legge finanziaria del Lazio che, con l'art. 8, ha introdotto, mediante modifiche a carattere ordinamentale, l'obbligo a carico della Giunta di trasmettere alla Commissione consiliare competente relazioni trimestrali sui conti di cassa della Regione e degli enti da essa dipendenti.

consiglieri regionali, le spese per l'anno 2007, per effetto delle misure di contenimento, sono in linea con gli stanziamenti approvati in fase di assestamento dell'anno 2006; in Calabria, le spese per il trattamento fisso del personale delle strutture speciali nel bilancio del Consiglio sono state ridotte di 2,9 milioni di euro e tale somma è stata destinata al finanziamento di *stages* presso la pubblica amministrazione di giovani neo laureati; in Emilia-Romagna, le politiche di contenimento delle spese dell'Assemblea legislativa adottate nel 2007 hanno comportato una riduzione delle spese del 9,6%³⁹⁰; nelle Marche, le voci di spesa relative al Consiglio hanno subito riduzioni comprese tra un minimo del 10% per indennità e servizi e un massimo del 55% per le collaborazioni; nella provincia di Trento, gli stanziamenti di spesa per il 2007 sono inferiori, rispetto al 2006, del 5,5%³⁹¹; in Sardegna, la dotazione richiesta per il 2008, rispetto a quella del 2007, registra una riduzione di circa il 10% e il volume della spesa complessiva è sceso del 6,5% circa; in Valle d'Aosta, le indennità dei Consiglieri si sono ridotte del 10%.

8.6.4. Il Patto di stabilità nelle regioni e province ad autonomia differenziata

La legge finanziaria dello Stato per il 2007, come le precedenti, all'articolo 1, comma 660, prevede che le regole del Patto di stabilità, in presenza di determinate condizioni, nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome possano subire degli adattamenti, rispetto a quanto stabilito per le regioni e gli enti locali del restante territorio nazionale. In particolare, la norma citata stabilisce che le regioni e province ad autonomia differenziata, entro il 31 marzo di ciascun anno, possano:

³⁹⁰ Le riduzioni di spesa, suddivise per funzioni, sono le seguenti: attività degli organi assembleari in carica e oneri derivanti da precedenti legislature -11,1%; relazioni istituzionali -21,2%; logistica -5,2%; sistemi informatici -7,0%; documentazione -20,2%; comunicazione e informazione -16,4%; personale -1,6%; consulenze, alternanze scuola-lavoro, tirocini formativi, ecc. -36,0%.

³⁹¹ La diminuzione ha riguardato soprattutto le spese di rappresentanza, per incontri e iniziative varie (riduzione superiore al 10%), quelle per consulenze, studi e progetti (-28,6%), quelle per spese varie di ufficio (-7,4%), oltre alla riduzione delle disponibilità per spese di sistemazione degli uffici.

- 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 2007-2009;

- stabilire le modalità del concorso degli enti locali dei rispettivi territori al rispetto del Patto di stabilità.

Rappresenta, invece, una novità quanto previsto al comma 661, sempre della legge finanziaria 2007, in base al quale le regioni speciali e le province autonome “concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dal comma 660, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, in misura proporzionale all'incidenza della finanza di ciascuna regione a statuto speciale o provincia autonoma sulla finanza regionale e locale complessiva, anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, entro il 31 marzo 2007 e con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria; tali norme di attuazione precisano le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o, comunque, per annualità definite”.

Tenendo conto di quanto sopra detto, nel questionario è stato chiesto alle regioni speciali e alle province autonome di indicare:

- se siano state raggiunte intese con il Ministero dell'economia circa le regole del Patto nei loro stessi confronti, in assenza delle quali si applicano le regole previste per le regioni ordinarie;

- se abbiano o meno provveduto a definire le regole del concorso al risanamento della finanza pubblica per i propri enti locali, in assenza delle quali essi sono soggetti alle regole previste nella legge finanziaria per il resto del territorio nazionale;

- se sia stata data attuazione al comma 661.

Per quanto riguarda il primo punto, in tutti i casi si sono ottenute risposte positive, con l'eccezione della Sardegna dove, pur essendo state

trasmesse due proposte di Patto del 2007 al Ministero, non si è riusciti a raggiungere un accordo entro il termine previsto³⁹².

Una situazione analoga si riscontra anche per il secondo punto, visto che regole specifiche per il rispetto del patto di stabilità da parte degli enti locali sono state definite, previa intesa con gli enti stessi, da tutte le regioni in oggetto, salvo che dalla Sicilia e dalla Sardegna³⁹³.

Infine, circa il comma 661 della legge finanziaria 2007 dello Stato, va osservato che i suoi contenuti richiamano, in buona sostanza, quanto previsto all'articolo 19, comma 2, del disegno di legge "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale" - presentato alla Camera dei deputati il 29 settembre 2007 (AC 3100) - al fine di far partecipare le province autonome e le regioni a statuto speciale, in particolare quelle del nord, al finanziamento della perequazione nei confronti delle aree a minore capacità fiscale. Verificarne l'attuazione può assumere, quindi, il

³⁹² In alcuni casi sono state fornite indicazioni sui contenuti dell'accordo. Ad esempio, in Friuli Venezia Giulia esso prevede un limite agli impegni di spesa di parte corrente e in c/capitale e un limite per i pagamenti determinato dalla competenza mista, intesa come somma degli impegni di spesa di parte corrente e dei pagamenti in conto capitale. Ai fini del Patto, le spese correnti e in conto capitale sono considerate al netto della spesa per la sanità, dei trasferimenti alle pubbliche amministrazioni e delle concessioni di crediti. In Sicilia, l'accordo dell'agosto 2007 prevede invece: limiti degli impegni 2007 al livello degli impegni assunti nell'esercizio 2005, ridotti del 3,1%; limiti dei pagamenti 2007 al livello dei pagamenti 2005 incrementati del 9%; l'impegno a contenere gli oneri relativi alle spese per il personale, tenendo conto delle risultanze del Piano di riorganizzazione dell'amministrazione regionale previsto dall'art. 11 della l.r. n. 2 del 2007 (finanziaria regionale).

³⁹³ Per quanto riguarda i contenuti, il Friuli Venezia Giulia cita l'articolo 3, commi 48 e 49, della legge regionale 23 gennaio 2007, n. 1, (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia), nonché il D.P.Reg. 064 del 19/03/2007, Regolamento per la determinazione dei criteri e delle modalità per il concorso degli enti locali della Regione per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita. In tali documenti è previsto: il conseguimento dell'equilibrio economico di cui all'articolo 162, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in termini di competenza e di cassa; la riduzione del rapporto tra debito e prodotto interno lordo nazionale, al fine di conseguire effetti positivi sul contenimento della spesa per interessi e quindi della spesa corrente. Gli enti destinatari sono le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, ma ai comuni con popolazione inferiore e alle comunità montane è data facoltà di aderire alle misure adottate. Ulteriori informazioni sono fornite dalla provincia autonoma di Trento e dalla valle d'Aosta: la prima rinvia al sito www.autonomielocali.provincia.tn.it; la seconda cita la Deliberazione della Giunta n. 458 del 23/02/2007.

significato di un *test* sull'effettiva praticabilità di quanto previsto nel disegno di legge delega. Dall'analisi delle risposte emerge che, in materia, sono intervenute: la Sardegna, con alcune deliberazioni di Giunta³⁹⁴; le province autonome di Bolzano e di Trento, nelle quali le norme di attuazione dello Statuto sono in fase di elaborazione e nelle quali sono state altresì accantonate le risorse finanziarie necessarie; e soprattutto la Valle d'Aosta, che ha già adottato norme di attuazione dello Statuto per la regionalizzazione del catasto (decreto legislativo 3 agosto 2007, n. 142) e in tema di motorizzazione civile e tasse auto (decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 13). Dall'analisi dei provvedimenti della Valle d'Aosta, non emergono, tuttavia, risparmi per lo Stato particolarmente significativi: in materia di catasto dovranno essere assegnate alla regione risorse finanziarie non inferiori al 95% di quanto speso dallo Stato prima del trasferimento, al netto dei tributi speciali catastali incassati dalla regione stessa; per l'altro settore dovrà, invece, essere aumentata la compartecipazione della regione al gettito della tassa automobilistica nella misura necessaria alla copertura delle spese relative alle funzioni trasferite.

8.7. *Interventi in materia di finanza locale*

A proposito dei contenuti delle leggi finanziarie si è visto che il 66% delle regioni prevede norme in materia di finanza locale. Nella maggior parte dei casi si tratta, tuttavia, di disposizioni che assegnano alla generalità degli enti locali e/o a singole amministrazioni, finanziamenti vincolati alla realizzazione di interventi specifici. Al centro di questo paragrafo, invece, sono le disposizioni a carattere generale – eventualmente prese anche con leggi diverse dalla finanziaria - 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.

³⁹⁴ Nello specifico si tratta delle seguenti: Del. G. R. 28/57 del 26/07/2007; Del. G. R. N. 45/16 del 7/11/2007; Del. G. R. N. 48/36 del 29/11/2007.

Norme di questo tipo vengono adottate soprattutto dalle regioni a Statuto speciale e, in particolare, dalla Valle d'Aosta, dal Friuli Venezia Giulia e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, essendo esse competenti per l'assegnazione agli enti locali dei trasferimenti generici necessari a garantire il normale esercizio delle loro funzioni e, più in generale, in materia di finanza locale³⁹⁵. Nei precedenti Rapporti sulla legislazione è stato dedicato ampio spazio alle disposizioni delle leggi finanziarie di queste regioni e province autonome, volte a disciplinare il sistema dei trasferimenti ordinari agli enti locali. Si è, quindi, preferito concentrare l'attenzione su alcune innovazioni, segnalate nelle risposte al questionario, introdotte da altre regioni.

Da questo punto di vista, rilevano, in primo luogo, due leggi dell'Umbria: la l.r. 9 luglio 2007, n. 23, e la l.r. 23 luglio 2007, n. 24:

- la prima, con l'articolo 26, detta norme generali per il finanziamento delle funzioni conferite agli enti locali, valide fino all'attuazione, da parte del legislatore statale, dell'articolo 119 della Costituzione, del quale, per altro, la norma citata riprende i principi, in particolare per quanto concerne la tutela dell'autonomia finanziaria. Infatti le funzioni trasferite, a differenza di quelle delegate, dovranno essere finanziate con fondi a destinazione libera – uno per i comuni, uno per le province e uno per le comunità montane – ripartiti in base a parametri oggettivi. Inoltre, agli enti locali spetteranno i proventi di tasse, diritti, tariffe e corrispettivi sui servizi relativi alle funzioni conferite dalla Regione. Infine, ogni ulteriore adempimento attuativo in materia – come la definizione dei parametri per il riparto dei fondi – sarà rimesso ad accordi da concludersi tra la regione e gli enti locali destinatari;

- la seconda legge (n. 24) definisce le regole per il finanziamento delle comunità montane. In particolare: l'articolo 9 prevede che la regione non possa coprire eventuali loro disavanzi e che esse applichino le leggi di contabilità degli enti locali; l'articolo 13 elenca le modalità con le quali la regione potrà concorrere al loro finanziamento; l'articolo 15 individua i

³⁹⁵ In materia di finanza locale, la provincia autonoma di Trento, ad esempio, segnala, con riferimento alla legge finanziaria 2008, l'art. 13 relativo ai tempi entro i quali gli enti locali possono decidere variazioni ai propri tributi e l'art. 14 concernente la tariffa rifiuti.

criteri di riparto e le modalità di erogazione del fondo per la gestione delle funzioni conferite e del fondo per gli investimenti.

Sempre facendo riferimento alle segnalazioni pervenute, possono inoltre essere richiamati i casi seguenti:

- l'articolo 16 della legge finanziaria della Basilicata che prevede, nell'ambito del Fondo di coesione interna, uno stanziamento destinato ad interventi infrastrutturali o di sostegno di servizi essenziali, prioritariamente per quelli proposti dai comuni che effettuano la stabilizzazione di lavoratori socialmente utili o di lavoratori precari;

- gli articoli 60 e 73 della legge finanziaria della Campania. Il primo istituisce una "stazione unica appaltante" presso gli uffici del Genio civile di ogni provincia, d'intesa con le prefetture competenti per territorio, "a cui i comuni, in modo convenzionato, possono trasferire le procedure d'appalto per lavori superiori a 250 mila euro". Il secondo, al fine di favorire l'avvio dell'esercizio delle funzioni catastali da parte dei comuni, prevede il cofinanziamento regionale di azioni formative e informative, nonché per l'elaborazione di studi di fattibilità per i comuni che, entro il 15 luglio 2009, devono pronunciarsi sulla gestione catastale;

- l'articolo 9, comma 2, della legge finanziaria del Lazio, che prevede una collaborazione tra la Regione e l'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), nonché con l'Associazione regionale delle autonomie locali del Lazio (ARALL), al fine di realizzare un modello statistico ed una banca dati dei bilanci comunali in grado di individuare i diversi livelli di ricchezza e la relativa distribuzione sul territorio regionale, nonché i trasferimenti regionali;

- l'articolo 1, comma 12, della legge finanziaria della Sardegna in base al quale - fino al completamento delle procedure necessarie per il trasferimento dei servizi e delle funzioni alle costituenti unioni di comuni, e comunque non oltre il 31 dicembre 2008 - le risorse destinate al finanziamento delle funzioni svolte dai comuni in forma associata sono assegnate ai consorzi di comuni costituiti per la gestione associata di servizi e l'esercizio associato di funzioni in cui il territorio coincida, anche parzialmente, con quello delle unioni di nuova istituzione;

- l'articolo 43 del provvedimento collegato alla legge finanziaria della Liguria, in base al quale i canoni in materia di ambiente, difesa del suolo e energia sono introitati dalla regione e dalle province secondo le rispettive competenze e destinati per almeno l'80% ad interventi prioritari di manutenzione ordinaria per la difesa del suolo e per la tutela delle risorse idriche;

- l'articolo 7 della legge finanziaria della Sicilia, che istituisce in favore dei comuni una compartecipazione del 10% al gettito dell'Irpef. La compartecipazione sarà efficace dal 1° gennaio 2009 e, a partire dalla stessa data, verranno ridotti di pari importo i trasferimenti a carico del bilancio regionale. Gli eventuali incrementi di gettito che, nel tempo, dovessero manifestarsi, saranno ripartiti tra i comuni in base a criteri perequativi definiti con decreto dell'Assessore al bilancio "previa intesa in sede di Conferenza Regione – Autonomie locali" (comma 3);

- la deliberazione della Giunta della regione Veneto del 31 luglio 2007, n. 2360, relativa alle modalità di conteggio dei trasferimenti regionali a favore delle amministrazioni provinciali ai fini del patto di stabilità interno 2007, 2008 e 2009.

8.8. La politica fiscale

Sembra ormai divenuta una prassi il fatto che il Governo centrale, al fine di contenere la pressione fiscale nazionale, intervenga in primo luogo sui tributi delle regioni e degli enti locali. Oltre alle manovre sull'Ici – quella contenuta nella legge finanziaria 2008 e quella decisa nelle fasi iniziali della XVI legislatura – un altro esempio al riguardo è costituito dalle disposizioni sull'Irap di cui all'articolo 1 sempre della finanziaria 2008. Oltre alla completa regionalizzazione dell'imposta a partire dal 1° gennaio 2009 (anche se la manovrabilità del tributo dovrà comunque rispettare i limiti previsti dalla legislazione statale), è previsto un ampliamento della base imponibile (indeducibilità degli ammortamenti anticipati, riduzione delle deduzioni forfetarie e di quelle da lavoro dipendente), ma anche l'esclusione dall'Irap per i contribuenti minimi (che, tuttavia, dovranno versare allo Stato un'imposta sostitutiva), la riduzione dell'aliquota di base

dal 4,25% al 3,90%, nonché la riparametrazione delle aliquote decise dalle regioni sulla base di un coefficiente pari a 0,9176. L'effetto combinato di queste disposizioni dovrebbe assicurare alle regioni l'invarianza del gettito, ma dubbi sul fatto che ciò si verifichi sono più che legittimi. Molto opportunamente, quindi, è anche previsto che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato – regioni – province autonome, si provveda alle regolazioni debitorie necessarie a garantire tale risultato.

Le regioni, comunque, continuano ad attribuire molta importanza alla loro autonomia tributaria, come ampiamente dimostrato dal numero delle disposizioni da esse segnalate in risposta al quesito sui contenuti della politica fiscale attuata con le leggi finanziarie per il 2008 (e/o con altri provvedimenti del 2007, diversi dalle leggi finanziarie per questo esercizio, già esaminate nel precedente *Rapporto*).

Di seguito, vengono in primo luogo illustrate le disposizioni relative all'Irap, all'addizionale Irpef e alle tasse automobilistiche, cioè ai tributi più importanti in termini di gettito. Vengono poi considerati gli interventi relativi alla tassa regionale sulla benzina e ai tributi autonomamente istituiti dalle regioni a statuto speciale. Infine, vengono forniti alcuni dettagli sulle disposizioni concernenti gli altri tributi regionali, nonché i canoni e le tariffe. Va anche segnalato che alcune regioni – come del resto messo in evidenza anche nei precedenti Rapporti - oltre ad intervenire su specifiche imposte, hanno adottato norme a carattere generale, in particolare per contrastare l'evasione fiscale e per assicurare una migliore tutela del contribuente³⁹⁶.

IRAP

La Lombardia, con l'articolo 2 del provvedimento collegato alla legge finanziaria, ha introdotto il principio della riscossione diretta in materia di

³⁹⁶ Come esempi in materia si possono citare: per quanto riguarda la lotta all'evasione, l'art. 7 della legge finanziaria della Liguria che, a tal fine, promuove attività di collaborazione, cooperazione e scambio di informazioni con le amministrazioni fiscali dello Stato e degli enti locali, anche mediante la stipulazione di accordi o convenzioni; per la tutela del contribuente, gli artt. da 85 a 88 della legge finanziaria della Campania e il Titolo I della legge n. 36 del 2007 dell'Umbria.

l'rap limitatamente alle attività correlate al recupero di gettito dell'imposta derivante da attività di controllo, accertamento fiscale e contenzioso tributario³⁹⁷. Le altre regioni sono invece intervenute sulle aliquote o hanno modificato il regime delle agevolazioni a favore di particolari categorie di soggetti passivi. In questo ambito è anche interessante mettere in evidenza che un numero sempre crescente di regioni cerca di utilizzare lo strumento delle agevolazioni per favorire la diffusione di imprese considerate "virtuose" – in quanto, ad esempio, hanno ottenuto la certificazione di qualità dei prodotti, presentano positivi risultati di gestione, rispettano le norme di sicurezza sul lavoro, favoriscono l'assunzione di personale a tempo indeterminato, reinvestono in azienda una quota rilevante degli utili – pur restando diverse da regione a regione sia la misura dell'agevolazione, sia i criteri utilizzati per individuare le imprese che ne hanno diritto.

In particolare, le regioni hanno segnalato i seguenti provvedimenti:

Puglia. Al fine di assicurare la copertura dei disavanzi di gestione in materia sanitaria, ha provveduto ad aumentare di un punto le aliquote dell'imposta (articolo 3, comma 6);

Friuli Venezia Giulia. Con l'articolo 2 della legge finanziaria 2008, ha ridotto tutte le aliquote vigenti nella regione in conformità a quanto indicato al comma 50 dell'articolo 1 della legge finanziaria dello Stato per il 2007;

Provincia autonoma di Bolzano. L'articolo 1 della legge finanziaria 2008 ha ridotto di mezzo punto le aliquote dell'imposta (comma 1) e ha dato facoltà a determinati soggetti o categorie di optare per un'ulteriore riduzione di mezzo punto percentuale a determinate condizioni (preclusione della possibilità di presentare domanda per le agevolazioni previste da alcune leggi provinciali) (comma 2). Con l'articolo 2 ha, poi, esentato dall'imposta il rimborso spese mensile a favore dei volontari a

³⁹⁷ Come sottolinea la regione nel questionario, la norma mira ad attuare il principio costituzionale della territorialità delle risorse relative ai tributi che incidono sulla comunità rappresentata. L'applicazione della nuova modalità di riscossione diretta deve essere inserita nell'attuale sistema di riscossione delle imposte che individua, con apposita convenzione, l'Agenzia delle Entrate come soggetto istituzionale preposto al sistema di versamento unificato e di dichiarazione unificata. Disposizioni analoghe sono state adottate dalle regioni Toscana e Veneto.

carico del fondo provinciale per il servizio civile, fatto salvo l'obbligo dell'eventuale presentazione della dichiarazione ai fini IRAP;

Provincia autonoma di Trento. E' stata prevista una riduzione generalizzata delle aliquote pari allo 0,5% e una ulteriore riduzione, sempre dello 0,5%, per le imprese virtuose (articoli 15 e 16 della legge finanziaria 2008);

Campania. L'aliquota a carico delle Onlus e delle cooperative sociali è stata ridotta di un punto (articolo 75 della legge finanziaria);

Toscana. La legge finanziaria 2008 ha confermato per i periodi d'imposta 2008-2010 le agevolazioni Irap previste per le imprese EMAS o certificate ISO14001 e SA8000 dalle leggi finanziarie 2005-2006 (articoli 1 e 2), ha esteso ai soggetti con qualifica di impresa sociale la riduzione dell'aliquota Irap già prevista dalla l.r. n. 2 del 2001 (articolo 3), ha introdotto il principio della riscossione diretta dei proventi Irap da controllo fiscale (articolo 4);

Marche. La legge finanziaria 2008 è intervenuta in materia di aliquote a carico delle cooperative sociali e ha innovato la disciplina delle agevolazioni a favore delle imprese virtuose, tra l'altro introducendo criteri più rigidi rispetto al passato per la loro concessione (articolo 34);

Valle d'Aosta. L'articolo 1, comma 1, della legge finanziaria 2008 ha previsto una riduzione delle aliquote pari ad un punto percentuale a favore delle imprese virtuose;

Sardegna. La legge finanziaria 2008 ha introdotto una riduzione delle aliquote pari ad un punto percentuale, anche in questo caso a favore delle piccole e medie imprese virtuose operanti nel territorio della regione, regolando la materia in modo indubbiamente complesso (articolo 2, commi da 1 a 14);

Umbria. La l.r. n. 36 del 2007, "Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria", è intervenuta in materia di agevolazioni a favore delle cooperative sociali e delle ONLUS, introducendo altresì incrementi di aliquota a carico di alcuni settori di attività economiche (articoli 21 - 24);

Veneto. La l.r. n. 36 del 2007, “Disposizioni in materia di tributi regionali”, prevede: agevolazioni per le aziende pubbliche di servizi alla persona succedute alle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (articolo 2); la riscossione diretta dei proventi Irap da controllo fiscale (articolo 3); modifiche dell’articolo 5 della l. r. n. 27 del 2006 in materia di agevolazioni per le cooperative sociali (articolo 4).

ADDIZIONALE IRPEF

Interventi al riguardo si registrano nei casi seguenti:

Liguria. Con la legge finanziaria 2008 è stata introdotta la differenziazione delle aliquote per scaglioni di reddito, fino al massimo dell’1,4% per quelli superiori a 25.000 euro (articolo 3), nonché l’applicazione dell’aliquota minima dello 0,9% per i soggetti con almeno quattro figli fiscalmente a carico, a prescindere dal reddito;

Lombardia. La legge finanziaria regionale dispone all’articolo 1, commi 1, 2, 3 e 4, a decorrere dal 2008, modifiche alla disciplina delle aliquote per scaglioni di reddito dalle quali dovrebbe derivare una riduzione di gettito pari 186 milioni ed una conseguente diminuzione della pressione fiscale nei confronti dei cittadini lombardi;

Puglia. Con la legge finanziaria 2008 è stata introdotta la differenziazione delle aliquote per scaglioni di reddito, con l’aliquota minima fino a 28.000 euro e la massima per tutti gli scaglioni di reddito successivi.

Veneto. L’articolo 1 della l. r. n. 36 del 2007 ha rideterminato le aliquote, fissandole tra un minimo dello 0,9% per i redditi non superiori a 29.500 euro ed un massimo dell’1,4% per i redditi superiori a 29.650 euro. Lo stesso articolo prevede, inoltre, l’applicazione dell’aliquota minima per i soggetti con tre figli fiscalmente a carico, a condizione che i soggetti stessi non abbiano un reddito superiore a 50.000 euro. Tale soglia è aumentata di ulteriori 10.000 euro per ogni figlio a carico oltre il terzo.

TASSA AUTOMOBILISTICA

Dalle risposte al questionario risultano essere intervenute in materia le seguenti regioni:

Campania. L'articolo 7 della legge finanziaria detta norme in materia di gestione della tassa;

Liguria. L'articolo 5 della legge finanziaria prevede, da un lato, ad esentare dal tributo i veicoli nuovi a doppia alimentazione (benzina e GPL/metano) in attuazione di norme statali, dall'altro, per autonoma iniziativa della regione, ad esentare anche i veicoli dello stesso tipo già in circolazione sui quali l'impianto a gas sia stato collaudato prima dell'entrata in vigore della legge;

Marche. L'articolo 28 della legge finanziaria modifica la normativa vigente sotto diversi aspetti (tassazione dei veicoli storici, abolizione della tassa su massa rimorchiabile fino a 3,5 tonnellate, compensazione degli importi pagati in caso di perdita del possesso o rottamazione);

Molise. L'articolo 9 della legge finanziaria ha disposto che siano esentati dal pagamento i veicoli, utilizzati a fini istituzionali, di proprietà delle organizzazioni iscritte all'albo regionale di volontariato di protezione civile e che siano effettivamente adibiti a tale servizio;

Provincia autonoma di Bolzano. L'articolo 1, comma 1, della legge finanziaria esenta i piccoli ciclomotori dal pagamento delle tasse automobilistiche provinciali. Inoltre con la l.p. n. 4 del 2007 sono stati esentati dal pagamento i proprietari di rimorchi ad uso speciale e di rimorchi adibiti al trasporto di persone (articolo 1) ed è stata disposta la proroga delle agevolazioni fiscali per i veicoli dotati di un filtro antiparticolato (articolo 3);

Veneto. La regione segnala due delibere di Giunta del 2007: la Dgr n. 211, relativa alla approvazione dello schema di accordo per la costituzione del partenariato interregionale per la cooperazione nella realizzazione, conduzione ed evoluzione del sistema interregionale della "Tassa automobilistica"; la Dgr n. 1453, per l'approvazione dell'accordo transattivo relativo all'inadempimento di Poste s.p.a. alla convenzione del 20/07/2004

disciplinante la gestione delle notifiche degli avvisi di accertamento in materia di tassa automobilistica regionale.

IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA

In materia sono stati segnalati interventi da parte delle regioni Marche e Puglia. Entrambe, con le rispettive leggi finanziarie 2008, hanno provveduto a disciplinare l'imposta e a fissare la relativa aliquota. Quest'ultima risulta pari a 0,0200 euro/litro nelle Marche (articolo 27) ed a 0,0258 euro/litro in Puglia (articolo 3, comma 8) dove, per altro, la tassa in questione era già stata istituita fin dal 1994, ma non disciplinata e, quindi, applicata. Allo stadio attuale, le regioni che hanno introdotto questo tributo sono cinque: oltre a Marche e Puglia, la Liguria, la Campania e il Molise.

TRIBUTI ISTITUITI DALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E DALLE PROVINCE AUTONOME.

Dalle risposte al questionario le novità più interessanti riguardano la regione Sardegna.

Da un lato la Giunta, come già si è detto, è dovuta intervenire sul disegno di legge relativo al bilancio 2008, dopo la sua presentazione al Consiglio, per far fronte alla perdita di entrate conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, ad opera della sentenza n. 102 del 2008, delle imposte regionali sulle seconde case per uso turistico di proprietà dei non residenti e di quelle relative alle plusvalenze sulle compravendite di tali case.

Dall'altro, con la legge finanziaria 2008, è stata modificata l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto, anch'essa oggetto della sentenza suindicata, unitamente all'imposta regionale di soggiorno prevista dall'articolo 5 della l. r. n. 2 del 2007. Relativamente a questi due tributi, la Corte ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo, ma, per il primo, la dichiarazione di infondatezza non riguarda una serie di ipotesi sulle quali la Corte ha sospeso il giudizio e, per la prima volta, ha

effettuato il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea, ai sensi dell'articolo 234 del trattato³⁹⁸.

Tra le innovazioni alla disciplina dell'imposta regionale sullo scalo turistico apportate con la legge finanziaria 2008 (articolo 2, commi da 15 a 17) – anche per prevenire una valutazione negativa da parte della Corte di giustizia – rientrano: il cambiamento della denominazione del tributo in “Tassa regionale per la tutela e la sostenibilità ambientale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto”; la soppressione dell'espressione “avente domicilio fiscale fuori del territorio regionale” ai fini dell'individuazione dei soggetti passivi; la trasformazione, da annuale a

³⁹⁸ In particolare, come indicato al punto 9 della sentenza n. 102 del 2008, le ipotesi per quali è stato effettuato il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea sono le seguenti: “a) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di una norma, quale quella prevista dall'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2007), secondo la quale l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari; b) se lo stesso art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari, configuri – ai sensi dell'art. 87 del Trattato – un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna; c) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di una norma, quale quella prevista dallo stesso art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, secondo la quale l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità; d) se lo stesso art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità, configuri – ai sensi dell'art. 87 del Trattato – un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna”.

settimanale, del periodo di tempo entro il quale la tassa è dovuta; la rimodulazione degli importi della tassa; la revisione delle sanzioni.

ALTRI TRIBUTI, CANONI E TARIFFE.

Gli interventi in materia sono risultati particolarmente numerosi 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, il che dimostra un interesse delle regioni a valorizzare tutte le possibili forme di autofinanziamento. Per ogni regione, si riportano in nota gli estremi dei provvedimenti e la tipologia di entrata sulla quale incidono³⁹⁹.

³⁹⁹ *Abruzzo* - L.f. 2008: art. 1, c. 20, proventi del deposito cauzionale sulle concessioni e autorizzazioni idrauliche. L.r. 45/2007: artt. 59-62, tributo speciale rifiuti.
Basilicata - L.f. 2008: art. 31, tariffe per prestazioni diagnostiche e strumentali; art.40, tributo speciale rifiuti; art. 44, tariffe tpl (fondo per compensare aziende da eventuali perdite per attivazione sistema tariffazione integrata).
Campania - L.f. 2008: art. 19, Contributo ambientale a carico di titolari di autorizzazioni estrattive; art. 39, tariffe tpl (adeguamento annuale, al minimo in base al tasso di inflazione programmato); art. 58, diritto proporzionale a carico esercenti concessione imbottigliamento acque minerali.
Lazio - L.f.2008: art. 85, addizionale regionale sul gas metano per uso industriale. L.r. 15/2007: art. 7, diritti a carico dei titolari di concessioni minerarie e di autorizzazione all'utilizzazione delle acque minerali (adeguati dalla regione ogni due anni, tenuto conto delle variazioni degli indici ISTAT).
Liguria - L.f. 2008: art. 6, concessioni regionali.
Lombardia - L.r. 18/2007: art. 7, riforma della disciplina del tributo speciale rifiuti. L.f. 2008: art. 1, c. 2, addizionale regionale canoni utenze acque (abrogata) e tributo speciale rifiuti.
Marche - L.f. 2008: art. 24, disciplina delle attività estrattive e delle relative tariffe; art. 25, canoni utenze acque pubbliche; art. 26, add. Reg. all'accisa sul gas naturale e imposta sostitutiva per le utenze esenti; art. 31, tasse su concessioni regionali; art. 33, tributo speciale rifiuti.
Provincia autonoma di Trento - L.f. 2008: art. 18, canone acque minerali.
Puglia - L.f. 2008: art. 3, c.1, rideterminazione delle aliquote dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e dell'imposta sostitutiva di detta addizionale per le utenze esenti.
Toscana - L.f. 2008: art. 8, addizionale regionale all'accisa sul gas naturale; artt. 10-11, canoni dei permessi di ricerca di sostanze minerali e di risorse geotermiche
Umbria - L.r. 36/2007: art. 25, variazione dei diritti annui derivanti da permessi di ricerca o concessioni di acque minerali e di contributi per la tutela ambientale; art. 26, contributi per l'attività di cava e per il riuso di materiali da demolizioni. L.r. 37/2007: Tassa di concessione regionale per l'abilitazione all'esercizio venatorio.

8.9. Sintesi dei risultati

A livello statale, in occasione della legge finanziaria per il 2008, si sono riproposti tutti i problemi ai quali, da anni, si cerca invano di dare una soluzione: l'estrema complessità di questa cruciale fase del processo di bilancio, l'ampia presenza di contenuti estranei rispetto all'obiettivo primario del provvedimento di garantire l'osservanza del Patto di stabilità e la razionalizzazione della spesa pubblica; la sua approvazione nell'ultimo giorno utile del 2007, nonostante esso contenga, tra l'altro, disposizioni che gli enti territoriali dovrebbero immediatamente recepire nella loro manovra di bilancio; l'assenza di elementi che favoriscano la leggibilità del provvedimento, nonostante le sue elefantache dimensioni.

Qualche miglioramento si registra, invece, a livello regionale. Significativa, ad esempio, è la l.r. n. 21 del 2007 del Friuli Venezia Giulia, con la quale, tra l'altro, sono stati definiti in modo molto restrittivo i contenuti ammissibili della legge finanziaria, finora una delle più complesse: la legge finanziaria per il 2008 è così divenuta un provvedimento molto snello e mirato, anche se buona parte dei contenuti esclusi sono stati travasati nella "legge strumentale", prevista dalla stessa riforma.

La prima parte del capitolo, inoltre, ha messo in evidenza: un aumento del numero di regioni che, nel rispetto di basilari esigenze di buona amministrazione, approvano la legge finanziaria e gli altri strumenti di programmazione prima dell'inizio dell'esercizio nel quale essi devono produrre i propri effetti; tempi di approvazione da parte del Consiglio contenuti al massimo entro 40 giorni a partire dalla presentazione del disegno di legge da parte della Giunta, salvo poche eccezioni; la diffusa presenza delle condizioni che favoriscono la leggibilità di questi

Veneto - l.f. 2008: art 39, aumento del 100% dei canoni per concessioni di derivazione di acque sotteranee destinate a qualsiasi uso e di acque superficiali; destinazione degli introiti per la salvaguardia delle risorse idriche nelle aree interessate. l.r. 36/2007: art. 5, addizionale regionale all'accisa sul gas naturale; art. 6, tasse sulle concessioni regionali.

provvedimenti – indubbiamente complessi, essendo il numero di commi in molti casi superiore a 100 – visto che in tutti quelli esaminati, salvo due, si rileva la presenza di una rubricazione significativa degli articoli nonché, in molti, la suddivisione in titoli o capi e, almeno in cinque casi, anche l'indice della legge; la relativa semplicità del testo dei singoli commi, visto che, in media, essi si compongono di 486 caratteri e che solo in un caso si superano abbondantemente i 1.000 caratteri.

La maggior parte delle leggi finanziarie regionali per il 2008 – e i relativi collegati, ove presenti – sono comunque leggi che, come le precedenti, intervengono su un ventaglio molto ampio di settori. Le disposizioni riguardano i temi tipici delle leggi finanziarie (manovra delle entrate, limite di indebitamento, contenimento delle spese, rinnovo di autorizzazioni di spesa) ma, nella quasi totalità dei casi, si riscontra anche la previsione di nuove autorizzazioni di spesa e modifiche alla legislazione vigente, queste ultime spesso adottate, come risulta dalle sintesi predisposte dalle regioni, per fronteggiare importanti emergenze economico – sociali (ad esempio quelle della casa, del costo dell'energia, della sicurezza in generale e nei luoghi di lavoro, del sostegno finanziario agli studenti meritevoli, dell'ambiente, della stabilizzazione del personale precario).

Nel capitolo sono poi stati considerati gli interventi delle regioni su alcuni specifici temi, in questo caso prendendo in considerazione le leggi finanziarie 2008 e provvedimenti adottati nel 2007 (diversi dalle finanziarie per questo esercizio, essendo esse state oggetto del precedente *Rapporto*). In particolare ci si è concentrati sul contenimento della spesa pubblica, sulla finanza locale e sulla politica fiscale.

Per il primo tema, le segnalazioni pervenute indicano che le regioni sono intervenute soprattutto: per ridurre i costi degli organi istituzionali della regione (e, in quelle a statuto speciale, anche degli enti locali), quelli degli enti e organismi dipendenti, nonché le spese per il personale e per l'amministrazione generale; per rafforzare gli strumenti di monitoraggio e controllo; per razionalizzare le spese in specifici settori, tra i quali spicca, ovviamente, la sanità. Sempre per il contenimento della spesa pubblica, sono stati affrontati altri due aspetti: il livello di informazione del Consiglio sugli effetti delle misure già adottate e l'attuazione del Patto di stabilità

nelle regioni e province ad autonomia differenziata. Sul livello di informazione del Consiglio è emerso che, in vari casi, la Giunta ha predisposto apposite relazioni, ma che la situazione potrebbe migliorare in presenza di norme volte a rendere cogenti referti della Giunta su questo aspetto. In risposta ad uno specifico quesito, sono stati anche forniti dati sull'entità dei risparmi effettivamente conseguiti sulle spese del Consiglio e, nelle regioni che hanno risposto, i risultati sono senza dubbio di rilievo. Circa l'attuazione del Patto di stabilità nelle regioni speciali e province autonome, risulta che praticamente tutte hanno sfruttato la facoltà di intervenire sulle regole del Patto per introdurre adattamenti rispetto a quanto previsto a livello nazionale per le regioni e per gli enti locali. Appare invece appena avviata – e solo in certe realtà - l'attuazione dell'articolo 1, comma 661, della legge finanziaria dello Stato per il 2007, in base al quale le regioni speciali e le province autonome possono concorrere al riequilibrio della finanza pubblica, anche adottando norme di attuazione dei rispettivi Statuti dalle quali derivino risparmi per il bilancio statale.

In materia di finanza locale, il tratto forse più interessante è la disponibilità a ristrutturare il sistema di finanziamento in modo da valorizzare l'autonomia degli enti locali. Nei precedenti Rapporti è stata già segnalata l'adozione di norme di questo tipo da parte delle regioni speciali e province autonome. Si aggiunge, ora, il caso dell'Umbria che, con una apposita legge, ha riformato il sistema di finanziamento delle funzioni conferite a comuni, province e comunità montane adottando criteri ispirati a quelli dell'articolo 119 della Costituzione. Di rilievo sono pure gli interventi delle regioni volti a fornire assistenza agli enti locali in vari campi: ad esempio, per l'esercizio delle nuove funzioni in materia di catasto, per la costruzione di banche dati regionali sulla finanza pubblica o, ancora, per la stipula degli appalti di opere pubbliche.

Infine, per quanto concerne le politiche fiscali, a prescindere dall'oggettiva ambiguità del Governo centrale in merito alla convenienza del riconoscimento alle regioni (e agli enti locali) di poteri in questo campo, un risultato evidente dell'analisi svolta è la propensione delle regioni ad utilizzare, in modo prudente e mirato, i poteri finora ad esse riconosciuti.

L'ampia casistica richiamata nel presente capitolo indica, infatti, che aumenti di aliquote si sono manifestati solo nelle regioni in situazione di *deficit* sanitario e tali aumenti, anche se obbligati, sono comunque da valutare positivamente rappresentando la disponibilità di queste amministrazioni (e dei rispettivi contribuenti) a farsi carico di una parte dei costi derivanti da una non ottimale gestione delle risorse, come è nella logica del federalismo fiscale. Gli altri interventi riguardano soprattutto misure a difesa dei diritti del contribuente, le modalità di gestione dei tributi - come la riscossione diretta dei proventi Irap derivanti da attività di controllo fiscale - o modifiche delle aliquote volte a favorire particolari categorie di contribuenti ritenute meritevoli di un sostegno pubblico. Gli interventi sull'Irap e sull'addizionale Irpef sono emblematici in proposito. Per l'Irap è in aumento il numero di regioni che adottano aliquote agevolate non per attirare comunque nuova base imponibile ma per favorire lo sviluppo di attività che abbiano una particolare valenza economico - sociale. Rientra in questo ambito, ad esempio, l'ulteriore diffusione di agevolazioni a favore del settore *non profit* o a favore di imprese che presentino, in base a criteri diversi da regione a regione, caratteristiche tali da farle considerare "virtuose": ad esempio la certificazione di qualità dei prodotti, positivi risultati di gestione, il rispetto delle norme di sicurezza sul lavoro, l'assunzione di personale a tempo indeterminato, il livello degli investimenti. Per l'addizionale Irpef, d'altra parte, sta aumentando il numero di regioni che adottano aliquote diversificate per livello di reddito - in modo da agevolare quelli più bassi - e che prevedono specifiche agevolazioni per le famiglie numerose, in entrambi i casi venendo incontro ad esigenze largamente diffuse.

9. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione Europea *

9.1. *La partecipazione diretta al processo normativo comunitario e dell'Unione europea*

La partecipazione delle Regioni, “nelle materie di loro competenza”, alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari è un elemento di sicura novità recato dalla riforma del Titolo V della Costituzione. L'articolo 117, quinto comma, della Costituzione completa questa previsione con una riserva di legge statale al fine di stabilire le norme di procedura da rispettare al riguardo⁴⁰⁰.

La legge n. 131 del 2003 è intervenuta in prima attuazione, limitandosi proprio alla disciplina delle ipotesi in cui le Regioni, nella fase cosiddetta ascendente, concorrono alla formazione degli atti comunitari in modo diretto, cioè entrando a far parte, attraverso propri rappresentanti, delle delegazioni del Governo che operano in sede comunitaria.

Tale disciplina, contenuta nell'articolo 5 della legge, come è noto ha avuto un seguito difficile e controverso. Ciò non tanto per il fatto di aver circoscritto la partecipazione delle Regioni alle “materie di loro competenza legislativa”, intendendo così in senso restrittivo il nuovo testo costituzionale, quanto perché, preferendo che aspetti importanti delle modalità operative venissero concordati in sede di Conferenza Stato-Regioni, è andata incontro a ritardi, rinvii e soluzioni parziali.

In Conferenza si doveva decidere su due profili distinti. In realtà un “accordo generale di cooperazione”, raggiunto il 16 marzo 2006 in Conferenza, non è quello espressamente richiesto dalla legge al preciso scopo di determinare criteri e procedure per la designazione del Capo delegazione: ed infatti su questo profilo, politicamente impegnativo, la convergenza ancora stenta a realizzarsi. Probabilmente un freno viene dal testo stesso della legge. Infatti, non pare in gioco solo la possibilità (già di

* a cura di Vincenzo Santantonio.

⁴⁰⁰ Alla legge dello Stato il medesimo art. 117, 5° comma, affida anche la disciplina delle modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

per sé delicata) che Capo delegazione sia un Presidente di regione; il tenore della disposizione in esame si presta anche a una lettura incentrata non esclusivamente su quel punto, quanto piuttosto sul preciso riferimento alle materie di competenza residuale (articolo 117, quarto comma, della Costituzione): questo, e non l'altro, sembra essere il presupposto che porta alla necessità di un accordo, poiché la pienezza delle attribuzioni regionali può giustificare la determinazione comune di specifici criteri e procedure che guidino il Governo nella designazione del Capo delegazione anche nel caso in cui questi sia un membro di provenienza governativa (e non regionale).

Peraltro si era avuto modo di concordare alcuni aspetti, forse meno caldi, relativi alla presenza regionale nelle delegazioni. Però neanche questo profilo ha potuto trovare applicazione, mancando da parte regionale la predisposizione della lista dei rappresentanti (per la partecipazione alle attività del Consiglio dell'Unione europea) e dell'elenco degli esperti (per partecipare ai gruppi di lavoro e ai comitati del Consiglio e della Commissione europea).

In una Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, a fine 2006⁴⁰¹, il Ministro sembrava auspicare un'accelerazione, mentre le Regioni richiedevano una previa individuazione delle riunioni di Consiglio dedicate a materie di competenza regionale (in modo da poter calibrare la propria rappresentanza) e, soprattutto, evidenziavano un delicato punto politico relativo alla composizione della compagine regionale all'interno della delegazione governativa, dato che per legge⁴⁰² deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a Statuto speciale su un numero totale comunque ridottissimo di posti a disposizione (in potenziale conflitto con le regioni ordinarie, più numerose).

Quasi a conferma del problema, il punto della piena attuazione del primo profilo richiamato (relativo al Capo delegazione) non sembra più comparire all'ordine del giorno delle Sessioni comunitarie del 2007.

⁴⁰¹ Conferenza Stato-Regioni in Sessione comunitaria, 14 dicembre 2006.

⁴⁰² Art. 5, 1° comma, della legge n. 131 del 2003.

Quanto al secondo profilo, il Dipartimento politiche comunitarie ha reso noto di aver ricevuto dalla Conferenza delle regioni, in data 8 novembre 2007, un primo elenco di esperti regionali designati per partecipare all'attività dei gruppi di lavoro e dei comitati in sede europea. Questo poi è destinato ad essere acquisito dalla Conferenza Stato-Regioni. Per una effettiva applicazione mancano però l'elenco dei gruppi di lavoro e dei comitati cui è prevista la partecipazione regionale, nonché un testo relativo alle modalità pratiche di attuazione dell'accordo generale: entrambi i documenti si vanno definendo di comune accordo tra amministrazioni centrali e regionali (che predispongono osservazioni ed eventuali modifiche), in vista di una seduta della Conferenza Stato-Regioni del 2008.

Come segnalato in passato, i tempi delle convocazioni si dilatano ed il canale di partecipazione diretta delle Regioni, previsto dalla legislazione, non può essere percorso in attesa di una completa attuazione, affidata a una regolazione consensuale faticosa da raggiungere. Così l'atto a più bassa formalizzazione, ma ad alto tasso politico e 'cooperativo', può accadere che condizioni l'effettiva realizzazione del disegno costituzionale e legislativo.

9.2. La partecipazione indiretta

Modalità rilevanti di partecipazione indiretta alla formazione del diritto comunitario sono previste dalla legge n. 11 del 2005, che quindi, per questo specifico aspetto, soddisfa la riserva di legge posta dal nuovo articolo 117, quinto comma, della Costituzione⁴⁰³.

In particolare la legge, da un lato, nello stabilire la procedura innovativa che coinvolge esecutivi e legislativi statali e regionali, incardina le Regioni in una sequenza di attività che concorrono alla definizione della posizione nazionale in sede europea; dall'altro, inserisce le Regioni in organismi statali attraverso cui il Governo coordina le linee politiche da portare in sede comunitaria.

⁴⁰³ L'attuazione del disposto costituzionale tende poi a completarsi con la parte della legge n. 11 del 2005 dedicata alla fase dell'attuazione del diritto comunitario.

Viene in rilievo dunque, da una parte, la creazione e la messa a regime dei meccanismi che consentono una partecipazione informata. Recentemente sono stati compiuti sforzi per organizzare un sistema di trasmissione tempestiva, sistematica e completa della documentazione comunitaria d'interesse regionale⁴⁰⁴, che correttamente è inteso come presupposto essenziale di ogni decisione ed architrave di tutta la costruzione procedurale predisposta dal legislatore. Il sistema informatico ha sostituito quello cartaceo, per poter trattare più agevolmente una massa di documenti enorme⁴⁰⁵. Nel corso del 2007, infatti, il Dipartimento ha effettuato 74 trasmissioni⁴⁰⁶, per un totale di 34.971 documenti, in pari misura tanto alla Conferenza delle Regioni quanto alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli. Sono trasmessi i progetti di atti comunitari e dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione dei progetti, le loro modificazioni, compresi i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, cioè anche gli atti a carattere conoscitivo, consultivo e di indirizzo cui le istituzioni dell'Unione fanno ampiamente ricorso, come preparazione per le decisioni. La possibilità di accesso alla totalità di questi documenti, su base paritaria rispetto allo Stato, ha rappresentato per lungo tempo un obiettivo delle Regioni, per una partecipazione consapevole al processo normativo europeo (secondo quanto definito dall'art. 5 della legge n. 11 del 2005). Oggi, anche se il Programma legislativo comunitario annuale⁴⁰⁷ costituisce un valido ausilio

⁴⁰⁴ Oltre, naturalmente, a quella che interessa sia il livello statale (Parlamento), sia quello locale, sia quello della rappresentanza delle parti sociali (Cnel), di cui, rispettivamente, agli artt. 3, 6, 7 della legge n. 11 del 2005.

⁴⁰⁵ Come già auspicato dal Ministro Bonino nel corso della Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, 14 dicembre 2006. Ora, in particolare si è potuto sia migliorare i criteri di ricerca dei documenti e la rapidità di spoglio, sia creare 13 aree tematiche a disposizione degli utenti. A partire dal 28 agosto 2007 è stata attivata un'utenza per tutti i Consigli e le Giunte regionali, con accesso ad un'area riservata del portale del Dipartimento (di fatto utilizzata solo da alcune Regioni, almeno nel primo semestre sino a dicembre).

⁴⁰⁶ Altrettante trasmissioni, ma con un totale di documenti diverso, secondo i soggetti destinatari, sono state effettuate: alla Camera dei Deputati (6.279), al Senato (6.279), alla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (7.695), al Cnel (7.695). In tal modo viene alimentata tutta la rete che è chiamata a partecipare alla fase ascendente.

⁴⁰⁷ Cfr. "Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2008" (COM(2007)640), presentato dalla Commissione il 23 ottobre 2007 ed esaminato dal Parlamento europeo, che il 12 dicembre 2007 ha approvato una risoluzione. Annualmente il Programma individua le priorità politiche, gli obiettivi e le principali

all'orientamento per individuare le priorità d'interesse regionale, certamente una trattazione efficiente ed un utilizzo adeguato di una tale quantità di dati sono fonte di preoccupazione per più di una amministrazione regionale.

Dall'altra parte, la conoscenza delle iniziative comunitarie d'interesse regionale è premessa per la presenza regionale in organismi statali di coordinamento, quali il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) ed il suo Comitato tecnico permanente (commi 2 e 4 dell'art. 2 della legge n. 11). In base alla legge, quando si trattano questioni che interessano anche le Regioni, queste, rispettivamente, possono chiedere di partecipare al primo, attraverso il presidente della Conferenza dei presidenti, oppure integrano normalmente la composizione del secondo, attraverso gli assessori o loro delegati. Interessante è disporre di elementi in relazione alla effettiva frequentazione regionale di questi percorsi (su cui si tornerà tra breve).

Le Regioni sembrano aver superato l'iniziale diffidenza nei confronti di questo nuovo Comitato interministeriale⁴⁰⁸, causata dal timore che esso potesse assumere un ruolo anche solo parzialmente sostitutivo del sistema delle Conferenze, ben collaudato e meglio bilanciato in termini di rapporti di forza tra centro e periferia⁴⁰⁹.

Sin dalla suo primo avvio operativo, infatti, si è avuto modo di verificare che le attività poste in essere dal CIACE sono state condotte dal Dipartimento politiche comunitarie, che ne cura il funzionamento, in modo

iniziative della Commissione. Può osservarsi che tale documento ha un seguito nel nostro Parlamento: la procedura presso la Camera, ad es., prevede l'esame, per i profili di competenza, da parte di tutte le commissioni permanenti (un relatore riferisce alla XIV commissione), l'esame generale da parte della XIV commissione, anche con audizione degli europarlamentari (e relazione all'assemblea) e infine la discussione in assemblea, con votazione di eventuali strumenti di indirizzo. Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ha modificato il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, nel senso di un loro rafforzamento.

⁴⁰⁸ Si vedano le posizioni critiche espresse dalle Regioni nel serrato confronto in sede di Conferenza Stato-Regioni, ad es. nella seduta del 13 novembre 2003, durante l'esame del disegno di legge che poi sarebbe divenuto la legge n. 11 del 2005.

⁴⁰⁹ Alle riunioni del CIACE può essere ammesso, su richiesta, solo un rappresentante regionale, non è chiaro poi se con funzione meramente consultiva. Diversamente è regolato, invece, il Comitato tecnico in quanto, all'occorrenza, è integrato dai rappresentanti di tutte le Regioni.

che non eccedessero l'ambito delle materie di esclusiva competenza statale. L'esigenza cui questo organismo tenta di rispondere si conferma quella, dichiarata, di migliorare il coordinamento dei dicasteri e delle amministrazioni centrali per formare una posizione unitaria in vista delle trattative da condurre in sede europea.

In questa linea di rinnovata attenzione verso il tema cruciale della struttura di governo possono iscriversi recenti provvedimenti, quali la creazione di un apparato servente il Comitato⁴¹⁰, o la costituzione della Rete Permanente UE all'interno della Presidenza del Consiglio. In particolare, anche questa nuova formula organizzativa – cui è affidato il compito di realizzare un collegamento tra le tante strutture pubbliche competenti senza crearne di nuove, e cui il Comitato presta il proprio apporto tecnico e documentale – mira a far convergere logiche altrimenti settoriali, puntando sulla maggiore efficacia di un indirizzo comune e condiviso nello scenario delle politiche europee⁴¹¹.

Certo, oltre all'obiettivo di una migliore efficienza e funzionalità degli apparati (condivisibile e sempre da perseguire), tutto ciò incarna un orientamento teso al rafforzamento del ruolo centrale del Governo nelle relazioni con l'Unione europea. Ora è presto per dire se ciò avverrà in modo unilaterale o all'interno di un processo di crescita complessiva dello stato regionale e delle sue regole; e se poi l'attesa riduzione della frammentazione amministrativa centrale favorirà il confronto con le Regioni, che, forti delle proprie competenze, potranno beneficiare di una posizione statale resa più visibile e univoca; o se invece l'auspicato indirizzo comune assumerà i caratteri di un indirizzo uniforme, con un effetto di compressione sulle Regioni, che in un circuito razionalizzato e irrobustito sono solo uno dei soggetti coinvolti; o se, ancora, un approccio non contrappositivo contribuirà ad individuare, graduare, rappresentare e sostenere meglio gli interessi nazionali (di tutte le articolazioni della Repubblica) nell'arena europea.

⁴¹⁰ Attraverso il disegno di legge comunitaria 2007 (ora legge 25 febbraio 2008, n. 34) che introduce una modifica alla legge n. 11 del 2005 inserendo all'art. 2, dopo il comma 4, un comma 4-bis in questo senso.

⁴¹¹ Cfr. il D.P.C.M. 13 novembre 2007 "Costituzione della Rete Permanente UE".

9.2.1. Le leggi regionali di procedura per la partecipazione

La tendenza alla concentrazione delle funzioni relative alla materia comunitaria in capo agli esecutivi (nella misura in cui possono ancora dirsi tali in base all'ordinamento vigente) è riscontrabile non solo a livello statale. Fa parte da tempo di un più generale contesto determinato, come è noto, dalle riforme che hanno portato nuovi sistemi elettorali, un diverso sistema politico-partitico, nuove forme di governo, uno spostamento di potere dai Consigli alle Giunte, un diverso rapporto tra maggioranza e opposizione.

E' comprensibile, quindi, che in un consistente numero di Regioni non vengano compiuti tutti i passi necessari a predisporre un adeguato quadro di regole in ordine al processo di partecipazione regionale alla formazione del diritto comunitario: l'assenza di normativa specifica lascia uno spazio quasi esclusivo alla Giunta o al Presidente.

Altre Regioni, invece, hanno ritenuto di apprestare una disciplina. In tal modo adeguano doverosamente l'ordinamento interno al nuovo quadro costituzionale e legislativo, che presenta, tra i caratteri innovativi, proprio la partecipazione regionale alla fase ascendente, e forniscono un contributo, non solo strettamente attuativo, al consolidamento della trama procedurale nazionale.

I primi interventi di questo tipo sono stati quelli dell'Emilia-Romagna, legge 24 marzo 2004, n. 6, e del Friuli Venezia Giulia, legge 2 aprile 2004, n. 10. Successivamente si sono attivate la Valle d'Aosta, legge 16 marzo 2006, n. 8, e le Marche, legge 2 ottobre 2006, n. 14.

Nel corso dell'anno seguente, una espressa disciplina legislativa al riguardo è stata introdotta dalla Calabria e dall'Umbria, nonché dal Friuli Venezia Giulia, che è tornato a legiferare, con maggiore dettaglio, in materia.

Le scelte operate da ciascun legislatore, peraltro, mostrano elementi di differenza nei contenuti e nel modello di forma di governo adottato.

La Calabria, con la legge n. 3 del 2007⁴¹², ha ritenuto di non introdurre una normativa dettagliata (al contrario di quanto contestualmente prescelto per la fase discendente), limitandosi a disporre che la posizione della Regione sulle proposte di atto comunitario è definita “d’intesa” da Giunta e Consiglio (art. 2) e che (art. 15), per quanto non espressamente previsto, si applica la legge statale n. 11 del 2005. Questa soluzione, incentrata su una stretta relazione tra legislativo ed esecutivo, ove di norma il Consiglio detiene un potere generale di indirizzo, appare come il tratto caratteristico dell’assetto regionale adottato in materia e trova poi conferma nella previsione di puntuali atti consiliari d’indirizzo alla Giunta per le negoziazioni relative alla programmazione comunitaria (artt. 11 e 12) e agli accordi di programma quadro (artt. 13 e 14).

Il Friuli Venezia Giulia, nella legge n. 17 del 2007⁴¹³, opta invece per una disciplina analitica e posta all’interno di un disegno che prefigura un ruolo della Giunta più marcato. Lo schema di base è tale per cui il Presidente garantisce l’informazione al Consiglio e questo stabilisce il quadro degli indirizzi entro cui il Presidente “promuove” la più ampia partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari (art. 17, comma 1). Pertanto il Presidente informa tempestivamente il Consiglio sulle proposte relative alla formazione del diritto comunitario (inserite all’ordine del giorno dei Consigli dei ministri, nazionale e dell’Unione europea, cui egli prenda parte), sui temi decisi o in discussione in ambito comunitario, sulle risultanze delle riunioni del Consiglio dei ministri dell’UE (art. 17, commi 4 e 5) (questo circuito informativo interno, che fornisce documentazione ulteriore, non esclude quello ordinario, previsto dalla legge statale, operante tra la Presidenza del Consiglio e le assemblee regionali⁴¹⁴). In particolare, poi, ove la Giunta intenda esprimersi su specifici progetti di atti comunitari, il Consiglio,

⁴¹² Lr. 5 gennaio 2007, n. 3, “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all’attuazione delle politiche comunitarie”

⁴¹³ Lr. 18 giugno 2007, n. 17, “Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell’articolo 12 dello Statuto di autonomia”.

⁴¹⁴ Tramite la Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea e dei Consigli regionali, secondo l’art. 5, comma 1, della legge n. 11 del 2005. Contemporaneamente opera il parallelo circuito tra Presidenza del Consiglio e Giunte, tramite la Conferenza delle Regioni.

ricevuta la documentazione dal Presidente, può formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo alla Giunta (artt. 17, commi 2, 3, 6) (mentre può sempre trasmettere autonomamente osservazioni alla Presidenza del Consiglio ⁴¹⁵, come previsto dal regolamento interno). Con queste modalità il Consiglio “concorre alla formazione degli atti dell’Unione europea” (art. 8, 1° comma, lett. d)).

L’Umbria, con la legge n. 23 del 2007 ⁴¹⁶, un provvedimento di riforma plurisettoriale, richiama nel dettaglio i passaggi della procedura nazionale che prefigurano i nuovi spazi per la partecipazione regionale e, in ordine ad essi, dispone una vasta attribuzione di competenza al Presidente. Così la legge, anche dando seguito alla legge statale, si incarica di operare quelle scelte di definizione dei rispettivi ruoli di Giunta e Consiglio, in merito alle quali lo Statuto, indicando genericamente “la Regione”, non si era pronunciato (cfr. art. 25 dello Statuto). Pertanto sono indicati gli strumenti attraverso i quali il Presidente “assicura” la più ampia partecipazione della Regione (sempre secondo le modalità di cui alla legge n. 11 del 2005) nel quadro dell’indirizzo fissato dal Consiglio: partecipazione personale e poteri di nomina (al Comitato delle Regioni, ai gruppi di lavoro e ai comitati del Consiglio e della Commissione europea, al Consiglio dei ministri nel caso di esecuzione regionale di decisioni delle Comunità europee, ai gruppi di lavoro e ai tavoli di coordinamento nazionali), poteri di iniziativa e di impulso (formulare osservazioni al Governo e al Parlamento, richiedere la convocazione della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, proporre al Governo il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia della Comunità europea, assumere le ulteriori iniziative per esprimere il parere regionale sugli atti normativi comunitari). Sulle attività svolte il Presidente riferisce al Consiglio.

9.2.2. I regolamenti interni dei Consigli

Lo slittamento, che talora si è osservato, dalla fonte statutaria a quella legislativa si verifica analogamente in direzione dei regolamenti interni, attraverso i quali i Consigli organizzano la propria attività.

⁴¹⁵ Secondo l’art. 5, comma 3, della legge n. 11 del 2005.

⁴¹⁶ Lr. 9 luglio 2007, n. 23, “Riforma del sistema amministrativo regionale e locale – Unione europea e relazioni internazionali – Innovazione e semplificazione”.

In alcune occasioni questa è parsa la sede più opportuna per scelte altrimenti difficili da collocare, anche se gli spazi per poter incidere attraverso questa fonte sugli aspetti più delicati che caratterizzano la forma di governo risultano tanto più utilmente percorribili quanto meno i rapporti tra legislativo ed esecutivo sono definiti dallo Statuto; e anche se, per contro, un minor presidio statutario attenua la garanzia e riduce il parametro utilizzabile all'interno della Regione per il controllo di legittimità.

Ad ogni modo, dato che la legislazione statale disegna un quadro procedurale piuttosto dettagliato, è affidato sicuramente all'ordinamento di ciascuna regione il compito di svilupparne e di adattarne i contenuti scegliendo il punto di equilibrio delle relazioni tra Consiglio, Giunta, Presidente. E si è potuto appunto vedere, quanto alla scelta del tipo di fonte, che taluni contenuti normativi che in una Regione compaiono, ad esempio, nella legge, in un'altra compaiono nel regolamento consiliare.

E' questo il caso dell'Umbria, ove il nuovo regolamento interno, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 8 maggio 2007, n. 141, contiene la disciplina di alcuni aspetti che il Friuli ha invece inteso trattare in sede legislativa (art. 17 della legge n. 17 del 2007), come tutta la parte relativa ai compiti di informazione spettanti al Presidente nei confronti del Consiglio (art. 32, 2° comma). Per altro verso, con riferimento ai progetti comunitari che la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni trasmette ai Consigli, la previsione che questi deliberino osservazioni a loro volta da trasmettere ai competenti organi statali trova disciplina in sede di regolamento interno sia in Umbria (art. 32, 4° comma), sia in Friuli (art. 191).

Anche l'Emilia-Romagna ha completato l'elaborazione del nuovo regolamento dell'assemblea, ora approvato con deliberazione assembleare 28 novembre 2007, n. 143, ed anch'esso mostra di trattare, propriamente, la medesima questione dell'esame dei progetti comunitari e della formulazione di osservazioni, affidandolo alla Commissione rapporti con l'UE assieme all'altro esame, pure rilevante, del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 38, 4° comma). La Regione mostra attenzione al tema anche prevedendo opportunamente l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea e, insieme, la

relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello comunitario, con *iter* in commissione riunita in sessione comunitaria (e le medesime procedure previste per l'esame della legge per il periodico recepimento delle direttive, art. 38, 1°, 2° e 3° comma).

9.2.3. I casi di effettiva partecipazione

Le previsioni normative, variamente dislocate in atti di diversa natura ma tutte comunque orientate a costruire una intelaiatura procedurale a sostegno della partecipazione regionale, ancora risultano produrre scarsi effetti. Il processo, certo, è graduale, ma per il momento non è possibile disporre di elementi di valutazione del reale grado di coinvolgimento dei Consigli, perché gli indicatori approntati presentano un ritorno di dati inespressivo.

La stessa legislazione statale prevede per le assemblee regionali, come è noto, forti poteri di informazione e spazi definiti di partecipazione in importanti passaggi del complessivo processo nazionale, che però non sembrano essere stati utilizzati.

I Consigli non segnalano, per l'anno di riferimento, casi di effettiva formulazione e trasmissione di proprie osservazioni al Governo sui progetti di atti comunitari e dell'Unione europea ricevuti dalla Presidenza del Consiglio tramite la Conferenza dei Presidenti delle assemblee, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 11 del 2005. Si ha notizia che alcuni dei meccanismi formalmente previsti, di cui si è dato conto sopra, non hanno avuto ancora applicazione.

Allo stesso modo non emergono casi di esame di proposte normative comunitarie da parte del Consiglio con la conseguente approvazione di atti di indirizzo.

Le eventuali iniziative poste in essere dalle Giunte e dai Presidenti paiono poco visibili in Consiglio.

Si confermano, dunque, al riguardo tutte le considerazioni avanzate con riferimento ad alcuni importanti elementi strutturali, anche interni, che connotano l'attuale sistema regionale e si sommano ad altri fattori di debolezza.

Possono peraltro segnalarsi alcuni rari casi di interessanti forme particolari di partecipazione regionale. Il Consiglio delle Marche è *partner* della rete sulla sussidiarietà costituita dal Comitato delle regioni dell'Unione europea ed ha quindi partecipato (come già in passato l'Emilia-Romagna) alla II fase del *test* sulla verifica dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità proposto dal Comitato delle Regioni.

Allo stesso modo il Consiglio della Toscana che, dopo una fase sperimentale nell'autunno 2006, ha affidato al settore di assistenza generale alle commissioni lo svolgimento dei *test* proposti dal Comitato.

9.3. Regioni ed attuazione del diritto comunitario

9.3.1. Le leggi regionali di procedura per l'attuazione del diritto comunitario

Le Regioni che per prime hanno tenuto conto del nuovo quadro, determinato dal nuovo titolo V della Costituzione e dalla conseguente legislazione statale, e in base ad esso hanno predisposto (per lo più contestualmente a norme procedurali per la fase ascendente) una nuova disciplina legislativa sui procedimenti di attuazione del diritto comunitario e dell'Unione europea, sono state l'Emilia-Romagna, con la legge 24 marzo 2004, n. 6, ed il Friuli Venezia Giulia, con la legge 2 aprile 2004, n. 10.

Ad esse hanno fatto seguito la Valle d'Aosta, attraverso la legge 16 marzo 2006, n. 8, e le Marche, con la legge 2 ottobre 2006, n. 14.

Ora a questo piccolo gruppo si aggiungono altre due regioni: la Calabria e l'Umbria.

La Calabria ha prodotto un testo organico, la legge 5 gennaio 2007, n. 3⁴¹⁷, espressamente dedicato al tema della partecipazione della regione al processo normativo comunitario, con particolare riguardo alla cosiddetta fase discendente. La struttura del provvedimento mostra di tenere conto dell'articolazione procedurale delineata dalla legge dello Stato (cui anzi la

⁴¹⁷ Lr 5 gennaio 2007, n. 3, "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo e comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie".

norma di chiusura, art. 16, fa esplicito rinvio per quanto non espressamente previsto) e disciplina partitamente le modalità di adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari.

Rileva in particolare la previsione dello strumento della legge regionale comunitaria e di una serie di qualificati adempimenti ad essa preparatori o connessi. Infatti è affidato alla Giunta il compito di effettuare una verifica costante della normativa comunitaria, per garantire lo stato di conformità ad essa dell'ordinamento regionale, e di riferire al riguardo al Consiglio nell'ambito della relazione di accompagnamento al disegno di legge comunitaria, in modo che il testo possa essere elaborato e discusso sulla base di dati di conoscenza verificabili e aggiornati (artt. 5 e 3, comma 3, nonché 4, comma 3, lett. b)). Le risultanze di tale verifica sono, altresì, disponibili per essere trasmesse alla Presidenza del consiglio dei ministri - insieme con quelle parallelamente predisposte dalle altre regioni e con i dati provenienti dai molti apparati coinvolti - e contribuire alla preparazione della legge comunitaria nazionale (secondo le sequenze disposte dalle norme generali di cui alla legge n.11 del 2005, art. 8, soprattutto artt. 3 e 5, con la lieve modifica introdotta dalla legge comunitaria 2007, la n. 34 del 2008).

Secondo la locale legge di procedura, anche in Calabria la legge comunitaria regionale – recante nel titolo tale espressa qualificazione, con l'indicazione dell'anno di riferimento⁴¹⁸ - risponde all'esigenza tipica di garantire il periodico adeguamento dell'ordinamento agli obblighi comunitari. Pertanto, quanto ai contenuti (art. 4), dà attuazione agli atti normativi comunitari (recepisce le direttive, attua i regolamenti), alle sentenze della Corte di giustizia e alle decisioni della Commissione europea, apportando le conseguenti necessarie modifiche alla legislazione regionale vigente; stabilisce una riserva di legge comunitaria nei casi in cui l'adeguamento comporti nuove spese o minori entrate, o l'istituzione di nuovi organi amministrativi; delimita i confini del proprio intervento sia individuando gli atti normativi comunitari cui la Giunta è autorizzata a dare attuazione in via amministrativa, e allora dettando i relativi principi e criteri

⁴¹⁸ Singolarmente, però, la legge regionale di procedura tralascia di precisare che la legge regionale (comunitaria e non) reca nel titolo anche il numero identificativo di ciascuna direttiva attuata, come richiesto dall'art 16, comma 2, della l. n. 11 del 2005.

direttivi, sia stabilendo che sia predisposto, in allegato (assieme alla relazione sullo stato di conformità, sopra richiamata), l'elenco delle direttive che non necessitano di provvedimento di attuazione in quanto presentino determinati caratteri⁴¹⁹.

Peraltro la Calabria conferma la preferenza per lo strumento legislativo – in linea con le indicazioni fornite dallo Statuto - anche con riferimento alle ipotesi in cui gli obblighi di adempimento all'ordinamento comunitario impongano tempi più serrati rispetto a quelli prefigurati per la legge comunitaria e pertanto richiedano misure urgenti (cfr. art. 10). In queste ipotesi la Giunta presenta una proposta di legge (fissando il termine per l'approvazione), oppure, di fronte a una particolare urgenza, il Presidente e/o il Consiglio attivano gli strumenti, previsti dal regolamento, della proposta prioritaria e della procedura redigente (sebbene la configurabilità di questa seconda via a livello regionale sia ancora discussa in dottrina).

Dai tratti complessivi del dato normativo regionale pare confermarsi - a differenza di altre regioni - un modello caratterizzato da significativi e frequenti elementi di dialogo e collaborazione tra Consiglio e Giunta, con spazi decisionali importanti spettanti all'assemblea assieme ad una sua visibile presenza nella funzione di indirizzo e controllo (ad esempio anche in occasione delle sessioni comunitarie, artt. 6 e 7), come presupposti tecnico-giuridici per una incidenza effettiva. Coerentemente, l'esecutivo mostra una prevalenza degli elementi di collegialità (a cominciare dalla fase dell'iniziativa) su quelli più tipicamente presidenziali (quali la convocazione della sessione comunitaria della Giunta, di cui all'art. 7, o la

⁴¹⁹ Cfr. art. 4, comma 3, lett. a): perché direttamente applicabili, per il loro contenuto sufficientemente specifico, o in quanto l'ordinamento regionale è già conforme ad esse, o perché lo Stato ha già adottato provvedimenti attuativi delle stesse e la Regione non intende discostarsene (qui con riferimento al meccanismo della eventuale normativa statale preventiva e cedevole, nell'esercizio del potere sostitutivo delineato agli artt. 9, comma 1, lett. h), 16, comma 3, e 11, comma 8, della l. n. 11 del 2005. Cfr. inoltre l'ipotesi ulteriore ora inserita dall'art. 11-bis della l. n. 34 del 2008 (legge comunitaria 2007).

richiesta al Governo statale, art. 9, di promuovere ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee ⁴²⁰).

Tali tratti distintivi della forma di governo regionale, almeno con riferimento a questa materia, trovano del resto ulteriore terreno applicativo nel contiguo ambito della funzione di programmazione regionale di rilievo comunitario (le cui fasi procedurali sono disciplinate dagli artt. 11, 12, 13, 14).

Anche la Regione Umbria ha recentemente prodotto una propria normativa procedurale relativa alla tematica europea, ma – come si è visto – con una legge dalla struttura diversa⁴²¹, dedicata alla riforma di più settori.

In riferimento alla fase cosiddetta discendente, quindi, la Lr. 9 luglio 2007, n. 23, concentra la sua disciplina sul punto dell'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari e del relativo strumento legislativo. Tuttavia, se si guarda ai contenuti, questi non si discostano da uno schema comune presente nella normativa sinora prodotta dalle regioni che si sono attivate al riguardo.

Pertanto – in attuazione del dettato dello Statuto (art. 25, comma 2) - la legge di procedura dell'Umbria individua lo strumento per il periodico adeguamento in una legge apposita e specializzata, a cadenza annuale. Il progetto di tale legge⁴²² (art. 30) è presentato, anche qui, dalla Giunta e provvede a recepire e attuare normativa e regolamenti comunitari, decisioni della Commissione europea, sentenze della Corte di giustizia; a

⁴²⁰ Tale ricorso avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi può essere proposto dal Governo anche su richiesta di una Regione, o della Conferenza Stato-Regioni, secondo quanto stabilito dalla l. n. 131 del 2003, art. 5, comma 2, in attuazione del nuovo art. 117, comma 5, della Costituzione.

⁴²¹ Lr 9 luglio 2007, n. 23, recante "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione".

⁴²² Da parte della legge di procedura (Lr n. 23 del 2007), questa legge viene qualificata come 'legge regionale di recepimento'. Anche nello Statuto (art. 25, comma 2) non compare la qualificazione di 'legge comunitaria regionale', che invece è presente solo nel nuovo Regolamento interno del Consiglio, pur approvato nello stesso anno (art. 19 della deliberazione del Consiglio regionale 8 maggio 2007, n. 141). Inoltre può osservarsi anche qui, come nel caso della Calabria, l'omessa precisazione che il titolo della legge deve recare il numero identificativo delle direttive attuate (affinché sia chiaramente espressivo del contenuto del provvedimento), secondo quanto disposto dalla l. n. 11 del 2005, art. 16, comma 2.

disporre le conseguenti modifiche e abrogazioni della legislazione vigente; ad individuare, infine, gli atti normativi comunitari la cui attuazione è affidata alla Giunta, apprestando autorizzazione e indicazione dei criteri e principi direttivi necessari.

Un riferimento alla connessione⁴²³ tra questo percorso legislativo e il procedimento che, a livello statale, Governo e Camere compiono per predisporre la legge comunitaria è reso esplicito laddove si prevede che il progetto di legge regionale debba essere approvato in tempo utile per poter essere inserito (assieme agli altri) in un "elenco degli atti normativi" regionali attuativi delle "direttive" comunitarie, elaborato dalla Conferenza delle Regioni per essere a sua volta trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie (nella denominazione del 2005), che infine deve accluderlo nella propria "nota aggiuntiva"⁴²⁴ al disegno di legge comunitaria presentato annualmente al Parlamento.

Per analoghi motivi sarebbe opportuna la presenza di una norma dedicata al rilevante processo di verifica costante teso ad assicurare lo stato di conformità dell'ordinamento regionale con la normativa comunitaria⁴²⁵, pure richiesto alla regione dalla legge generale statale (art. 8, commi 3 e 4, della l. n. 11 del 2005). A parte l'indubbia utilità che possono rivestire all'interno degli apparati regionali, le risultanze di questa verifica sono parte integrante di quel flusso biunivoco di informazioni tra Stato e Regioni istituito dalla legge generale statale, di cui rappresenta uno dei connotati qualificanti e innovativi perché sostanzia il presupposto

⁴²³ Un riferimento in tal senso non appare espressamente contenuto nella legge di procedura della Regione Calabria, che però fa esplicito rinvio alla l. n. 11 del 2005, affinché questa si applichi per quanto non espressamente previsto dalla legge regionale (e l'applicazione dovrebbe risultare agevole, soprattutto se si tratta di integrare la parte relativa alle scadenze temporali, anche perché i tempi regionali indicati per la presentazione del progetto di legge comunitaria al Consiglio - 1 giugno – sono compatibili con quelli statali).

⁴²⁴ Originariamente l'elenco era destinato ad essere presentato dal Governo "nell'ambito della relazione al disegno di legge" comunitaria; ora, all'interno di una "nota aggiuntiva" al ddl (secondo la modifica introdotta dalla l. 25 febbraio 2008, n. 34 – legge comunitaria 2007, che così sostituisce l'alinea dell'art. 8, comma 5, della l. n.11 del 2005).

⁴²⁵ Un riferimento in tal senso è contenuto espressamente nella l.r. Calabria n. 3 del 2007, all'art. 5.

di una trama di relazioni intergovernative effettivamente cooperative. Inoltre tali dati, trasmessi anch'essi alla Presidenza del Consiglio, vanno a comporre il patrimonio informativo su cui il Governo è tenuto a compiere una verifica complessiva dell'ordinamento, prima di presentare il disegno di legge comunitaria in Parlamento, e quindi sono un elemento essenziale di una corretta progettazione legislativa a tutti i livelli. In questo senso si è avuta una esplicita sollecitazione alle Regioni da parte del Dipartimento politiche comunitarie. Data la pluralità dei soggetti in campo, e la complessità degli intrecci di ruoli e competenze, questa pare la traccia possibile per completare e portare a regime il circuito Stato-regioni in materia comunitaria.

Guardando ora all'insieme di tutte le Regioni, ordinarie e speciali, non può non notarsi un quadro marcatamente differenziato. Oltre agli interventi legislativi sin qui citati, che rappresentano circa un terzo del totale atteso - rimangono molte le Regioni che mancano di attivarsi adeguatamente. Ancora possono avvalersi di leggi della prima generazione, commisurate agli spazi dischiusi (innovativamente, all'epoca) dalla "legge La Pergola", quando comunque il rapporto con lo Stato e con la dimensione europea era ancora ridotto, sia in quantità, sia in qualità, ed informato a principi anche costituzionali diversi, basati su ampia prevalenza di forti componenti di centralismo, su potere statale fondamentalmente indiscusso e ben munito, su criteri gerarchici netti, in un sistema di fonti normative chiaro e semplificato. Ma quelle prime leggi regionali spesso rappresentano uno strumentario ormai datato, ove le carenze e le lacune, lampanti in ordine alla fase ascendente, segnano anche la fase a valle della decisione comunitaria, la trattengono entro una corsia ristretta e rischiano di frenare il ruolo regionale in materia (almeno dal lato dei Consigli), limitandolo agli adempimenti minimi, senza modo di cogliere tutte le implicazioni, e le opportunità, che il nuovo quadro normativo complessivo presenta, anche in termini di inserimento in un circuito istituzionale più vasto e più aperto alle assemblee legislative.

Peraltro, la tematica europea appare tale da destare una crescente attenzione da parte del sistema regionale. Le Regioni stesse, anche per impulso delle loro Associazioni, hanno posto in essere iniziative al riguardo. La Conferenza dei Presidenti ha promosso la costituzione di

gruppi di lavoro interregionali, che hanno prodotto utili analisi ricognitive e documenti, in una linea di recupero di soggettività dei Consigli che già mostra un moderato, ma talora tangibile, ribilanciamento sul piano della forma di governo.

Anche la progettazione, che nei casi citati è giunta a conclusione, in altri è stata avviata: Abruzzo, Campania, Piemonte, Sicilia, Veneto, ad esempio, hanno in cantiere progetti di legge.

Comunque – ma è questione sin troppo evidente e di portata generale – la maggiore o minore vitalità dell’iniziativa legislativa, così come, del resto, il grado di effettiva fedeltà al dettato di una normativa approvata e vigente, continuano a dipendere dal tenore delle relazioni tra assemblea e governo e, quindi, da consistenti elementi propri di ciascun sistema, diversi per regione, per legislatura, talora per settore.

Nel settore comunitario, con riferimento alla fase discendente, la scarsa incidenza di alcuni Consigli regionali appare connessa, se non conseguente, a un ruolo largamente prevalente della Giunta o del Presidente, sia esso basato su presupposti formali o su forti prassi. Ad esempio, un accentramento nelle mani del Governo dell’attività di adeguamento agli obblighi comunitari, quale registrabile in Umbria prima dei recenti interventi normativi, sembra caratterizzare la situazione attuale in Puglia, ove risulta una vasta preminenza presidenziale; o in Veneto, assieme a un carente flusso di informazione al Consiglio⁴²⁶; o in Sardegna, dove il difficile dialogo con la Giunta ha indotto la commissione competente ad un passo formale per segnalare la perdurante disapplicazione della legge vigente e l’emarginazione del Consiglio, che, se non riceve immediata comunicazione degli orientamenti assunti e dei provvedimenti adottati dalla Giunta in tema di attuazione comunitaria, non può svolgere la propria funzione di indirizzo e controllo⁴²⁷.

⁴²⁶ In presenza della legge regionale 6 settembre 1996, n. 30.

⁴²⁷ Anche in questa fase, come in quella c. d. ascendente, si evidenzia l’esclusione del Consiglio dai circuiti decisionali relativi alle tematiche europee, nonostante quanto espressamente previsto dalla legge regionale 3 luglio 1998, n. 20, (con particolare riferimento agli artt. 3 e 11), come lamentato, con nota 9 novembre 2006 indirizzata al Presidente del Consiglio, da parte della II Commissione permanente.

9.3.2. I regolamenti interni

Se queste sono le novità legislative dell'anno, è certo il caso di prestare un'analoga attenzione alla eventuale presenza, sul punto, di norme specifiche introdotte a livello di regolamento interno dei Consigli.

In questo quadro composito va quindi segnalato che alla disciplina della Regione Umbria, limitata all'ipotesi della legge annuale, si affianca quella recata dal Regolamento interno, sempre del 2007⁴²⁸. Tale fonte, per la parte che tratta espressamente la legge comunitaria regionale (art. 19), fissa i passaggi del procedimento, l'esame e i pareri delle Commissioni, i tempi e, ancora, criteri e modalità per una votazione finale tempestiva.

Anche l'Emilia-Romagna si è dotata di un Regolamento interno nuovo⁴²⁹. Anch'esso si occupa espressamente dei profili comunitari dei lavori assembleari (art. 38) e, quindi, dell'*iter* del progetto di legge per il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo. In particolare dispone la sessione comunitaria sia per l'esame in commissione referente, ove convergono i pareri delle altre commissioni, sia per la trattazione in aula (e la votazione). La procedura e le sedi sono le medesime previste per l'esame periodico, ed eventualmente contestuale con la legge, del programma legislativo annuale della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello comunitario (e per la votazione di una apposita risoluzione).

9.3.3. I casi di effettiva attuazione: leggi regionali comunitarie ed altri provvedimenti attuativi

Le modalità di attuazione del diritto comunitario prescelte dalle Regioni sono comunque molto articolate. Anche laddove i singoli ordinamenti, a cominciare dalle indicazioni statutarie, mostrano una certa preferenza per lo strumento legislativo, questo poi non esaurisce la gamma tipologica degli atti utilizzati.

⁴²⁸ Deliberazione del Consiglio regionale 8 maggio 2007, n. 141, "Regolamento interno del Consiglio regionale".

⁴²⁹ Deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna 28 novembre 2007, n. 143, - Decreto della Presidente dell'Assemblea 4 dicembre 2007, n. 1, "Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna".

La legge comunitaria, con la sua periodicità, presenta bensì uno schema di riferimento che favorisce il rispetto degli impegni, il monitoraggio degli adempimenti, la programmazione dei lavori, le stesse iniziative per il futuro. Ma anche la legge non specializzata risulta adottata, non solo per rispondere a scadenze più ravvicinate, ma anche per scelta autonoma, frequente oppure costante ed esclusiva (nel caso della Provincia autonoma di Trento, che da tempo ritiene sovradimensionata rispetto alle proprie esigenze una legge comunitaria). Tuttavia la categoria di provvedimenti attuativi più numerosa e trasversalmente diffusa è rappresentata dalle delibere, in massima parte della Giunta, raramente del Consiglio. Molto pochi i decreti del Presidente, così come i regolamenti concretamente adottati.

Leggi comunitarie in senso proprio sono ancora una stretta minoranza nel panorama regionale.

Il Friuli Venezia Giulia ha aperto la strada nel 2005 ed ha ora approvato la legge regionale 14 giugno 2007, n. 14 – Legge comunitaria 2006, in attuazione delle direttive concernenti gli uccelli selvatici, gli *habitat* naturali e seminaturali, la flora e la fauna selvatiche⁴³⁰.

La Valle d'Aosta è sinora l'unica a seguire, con la legge regionale 21 maggio 2007, n. 8 – Legge comunitaria 2007, sempre in attuazione delle direttive appena citate⁴³¹.

Diversamente, nelle Marche non è stata presentata la prima legge comunitaria, nonostante questa sia ormai prevista e disciplinata dalla recente legge di procedura del 2006.

⁴³⁰ Legge regionale 14 giugno 2007, n. 14 “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Attuazione degli artt. 4, 5 e 9 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici in conformità del parere motivato della Commissione delle Comunità europee C(2006) 2683 del 28 giugno 2006 e della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Legge comunitaria 2006)”.

⁴³¹ Legge regionale 21 maggio 2007, n. 8 “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d’Aosta derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche. Legge comunitaria 2007”.

A fianco a leggi dichiaratamente di questo tipo, sono tuttavia presenti (ed in quantità ben più consistente) altre leggi, prive della specifica qualificazione comunitaria. E' dubbio se la l. n. 11 del 2005, nello stabilire che le direttive attuate siano richiamate nel titolo delle leggi regionali⁴³², intendesse riferirsi a qualunque legge recante attuazione, oppure alle sole leggi comunitarie: di fatto, pressoché nessuna delle "altre" frequenti leggi attuative reca un siffatto titolo, che, invero, mostrerebbe di rispettare un criterio di buona tecnica legislativa.

Comunque nel 2007 anche il Friuli Venezia Giulia pone in essere questa corsia legislativa "parallela" a quella comunitaria (ma distinta per aspetti procedurali), approvando 3 leggi che danno attuazione a direttive e a regolamenti comunitari. Allo stesso modo si segnalano 6 leggi dell'Abruzzo, 4 dell'Emilia-Romagna, 4 della Liguria, 2 della Lombardia, 2 delle Marche, 1 del Piemonte, 2 della Sardegna, 2 della Sicilia, 2 della Provincia di Trento, 7 della Provincia di Bolzano.

Invece, quanto agli atti di normazione secondaria, si evidenziano 1 regolamento del Piemonte ed 1 della Puglia.

Più arduo raccogliere dati precisi relativi agli atti della Giunta e del Presidente, perché qui evidentemente i Consigli si misurano spesso con le note difficoltà ad ottenere una soddisfacente trasmissione dei documenti e dei dati informativi.

Gli elementi disponibili portano a registrare 2 decreti del Presidente in Friuli Venezia Giulia e 2 nella Provincia di Bolzano.

Quanto alle deliberazioni di Giunta, la distribuzione per regione appare più ampia, con alcuni picchi: 28 delibere in Abruzzo, 2 in Basilicata, 1 in Emilia-Romagna, 11 in Friuli Venezia Giulia, 3 in Liguria, 1 in Lombardia, 4 in Sardegna, almeno 25 nel Veneto, 10 nella Provincia di Bolzano. Ma anche questi dati scontano spesso incertezze alla fonte.

Le deliberazioni del Consiglio, o dell'Assemblea, risultano essere 3 in Emilia-Romagna, 1 in Liguria, 1 in Lombardia, 1 in Toscana.

⁴³² Cfr. art. 16, comma 2, della Legge 4 febbraio 2005, n. 11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

Nel complesso, si tratta di dati che, con tutti i loro limiti, se raggiungono una ragionevole completezza, possono dare un'idea dell'attività svolta dalle Regioni, della sua ripartizione tra gli organi di vertice e quindi di alcuni caratteri del sistema regionale. Se adeguatamente integrati con qualche ulteriore elemento informativo, nel tempo consentirebbero ulteriori riflessioni in ordine all'andamento della normazione regionale originata, in vario modo, da un impulso comunitario.

Sarebbe interessante, anche da parte regionale, analizzare la propria attività normativa tarandola rispetto ad alcuni parametri, in modo, ad esempio, da conoscere meglio che cosa rappresenta, almeno in termini quantitativi, la parte di diritto comunitario cui è stata data attuazione, rispetto a quella che ancora attende attuazione. Certo, ciò è connesso al tema della cosiddetta verifica di conformità (dell'ordinamento regionale con quello comunitario), ma le risultanze che dovessero discendere da questa lettura renderebbero più espressivi i dati raccolti, valorizzandoli.

Allo stesso modo, lo "stato" dell'ordinamento regionale potrebbe risultare più chiaro anche alla Regione stessa se venisse monitorata, e resa esplicita, quanta e quale è la parte di normativa attuativa posta in via preventiva dallo Stato (ma avente carattere cedevole) che risulta vigente nella Regione perché questa non l'ha ancora sostituita con una normativa attuativa propria; e, corrispondentemente, segnalare quali dei provvedimenti regionali d'attuazione vanno a prendere il posto di una normativa statale preventiva e cedevole. In effetti, dai dati dell'Emilia-Romagna comincia ad emergere un interesse a cogliere ed evidenziare questi elementi, e risulta che 3 leggi su quattro e 1 delibera dell'Assemblea su tre hanno rimosso la preesistente normativa statale, facendole perdere efficacia⁴³³. Anche la Liguria evidenzia di aver fatto ricorso a questo meccanismo con 2 delle sue quattro leggi. Un cenno all'ipotesi opposta è contenuto nella recente legge di procedura della Calabria, laddove si richiede che, nell'elenco (allegato alla legge comunitaria regionale) delle direttive che non necessitano di provvedimento di attuazione, siano inserite quelle per le quali lo Stato

⁴³³ Secondo il noto meccanismo del potere sostitutivo esercitato in via preventiva ma ad efficacia differita alla scadenza dell'obbligo di attuazione, di cui agli artt. 16, comma 3, e 11, comma 8, della legge 4 febbraio 2005, n. 11.

abbia già adottato provvedimenti attuativi dai quali la Regione non intende discostarsi.

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 – 2007
- Tabella 2 – Iniziativa legislativa delle leggi promulgate – 2007
- Tabella 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi – 2007
- Tabella 3a - Durata dell'iter di approvazione delle leggi % – 2007
- Tabella 4 – Dati quantitativi sull'iniziativa legislativa - regioni ordinarie (dall'inizio dell'VIII legislatura al 31 dicembre 2007)
- Tabella 4a – Dati quantitativi sull'iniziativa legislativa - 2007
- Tabella 5 – Fonte giuridica della potestà legislativa – 2007
- Tabella 6 – Tipologia normativa – 2007
- Tabella 6a – Tipologia normativa % – 2007
- Tabella 7 – Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie – 2007
- Tabella 8 – Numero e dimensione dei regolamenti di Giunta– 2007
- Tabella 9 - Numero e dimensione dei regolamenti di Consiglio – 2007
- Tabella 10 – Numero e dimensione dei regolamenti di Giunta e Consiglio – 2007
- Tabella 10a – Regolamenti di Giunta e di Consiglio - 2007
- Tabella 11 – Regolamenti di Giunta secondo la potestà normativa – 2007
- Tabella 12 - Regolamenti di Consiglio secondo la potestà normativa – 2007
- Tabella 13 – Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie – 2007

Tabella 1 - NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	48	553	1.615	591.777	11,5	33,6	12.328,7
Basilicata	30	416	1.252	n.d.	13,9	41,7	n.d.
Calabria	30	291	986	347.368	9,7	32,9	11.578,9
Campania	14	313	1.370	947.251	22,4	97,9	67.660,8
Emilia R.	29	395	799	345.524	13,6	27,6	11.914,6
Friuli V. Giulia	32	823	4.230	1.517.314	25,7	132,2	47.416,1
Lazio	27	479	1.383	544.344	17,7	51,2	20.160,9
Liguria*	45	758	2.147	n.d.	16,8	47,7	n.d.
Lombardia	36	550	1.700	681.128	15,3	47,2	18.920,2
Marche	20	303	615	264.260	15,2	30,8	13.213,0
Molise	32	224	571	n.d.	7,0	17,8	n.d.
Piemonte	29	378	1.005	423.458	13,0	34,7	14.602,0
P.a. Bolzano	15	261	614	n.d.	17,4	40,9	n.d.
P.a. Trento	24	553	1.626	847.710	23,0	67,8	35.321,3
Puglia	41	437	1172	486593	10,7	28,6	11.868,1
Sardegna	13	930	1.304	783.650	71,5	100,3	60.280,8
Sicilia	26	218	562	284.747	8,4	21,6	10.951,8
Toscana	51	713	1.515	614.738	14,0	29,7	12.053,7
Trentino A.A.	6	38	58	3.180	6,3	9,7	530,0
Umbria	38	378	879	261.964	9,9	23,1	6.893,8
Valle d'Aosta	34	641	1.545	615.755	18,9	45,4	18.110,4
Veneto	36	591	1.191	508.235	16,4	33,1	14.117,6
TOTALE	656	10.243	28.139	10.068.996	15,6	42,9	15.349,1

*Non si è tenuto conto della legge statutaria n.1/2007 (4 articoli e 6 commi)

n. medio di leggi per regione

29,8

Tabella 2 - INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLE LEGGI PROMULGATE
2007

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	48	25	22	1	0	0	52,1	45,8	2,1	0,0	0,0	100,0
Basilicata	30	24	6	0	0	0	80,0	20,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Calabria	30	15	13	2	0	0	50,0	43,3	6,7	0,0	0,0	100,0
Campania	14	9	3	2	0	0	64,3	21,4	14,3	0,0	0,0	100,0
Emilia R.	29	17	8	4	0	0	58,6	27,6	13,8	0,0	0,0	100,0
Friuli V. Giulia	32	18	9	5	0	0	56,3	28,1	15,6	0,0	0,0	100,0
Lazio	27	17	8	2	0	0	63,0	29,6	7,4	0,0	0,0	100,0
Liguria*	45	34	11	0	0	0	75,6	24,4	0,0	0,0	0,0	100,0
Lombardia	36	22	12	2	0	0	61,1	33,3	5,6	0,0	0,0	100,0
Marche	20	13	6	1	0	0	65,0	30,0	5,0	0,0	0,0	100,0
Molise	32	20	12	0	0	0	62,5	37,5	0,0	0,0	0,0	100,0
Piemonte	29	21	6	0	2	0	72,4	20,7	0,0	6,9	0,0	100,0
P.a. Bolzano	15	15	0	0	0	0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
P.a. Trento	24	10	9	5	0	0	41,7	37,5	20,8	0,0	0,0	100,0
Puglia	41	32	8	0	0	1	78,0	19,5	0,0	0,0	2,4	100,0
Sardegna	13	6	5	2	0	0	46,2	38,5	15,4	0,0	0,0	100,0
Sicilia	26	14	12	0	0	0	53,8	46,2	0,0	0,0	0,0	100,0
Toscana	51	36	15	0	0	0	70,6	29,4	0,0	0,0	0,0	100,0
Trentino A.A.	6	5	1	0	0	0	83,3	16,7	0,0	0,0	0,0	100,0
Umbria**	38	23	12	3	0	0	60,5	31,6	7,9	0,0	0,0	100,0
Valle d'Aosta	34	29	5	0	0	0	85,3	14,7	0,0	0,0	0,0	100,0
Veneto	36	22	10	3	1	0	61,1	27,8	8,3	2,8	0,0	100,0
TOTALE	656	427	193	32	3	1	65,1	29,4	4,9	0,5	0,2	100,0

* Non si è tenuto conto della legge statutaria n. 1/2007

** 2 leggi (di iniziativa del consiglio) sono 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
2007**

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	12	10	14	7	5	48
Basilicata	7	8	7	7	1	30
Calabria	20	7	1	1	1	30
Campania	3	4	3	4	0	14
Emilia R.	8	16	4	1	0	29
Friuli V. Giulia	15	8	6	2	1	32
Lazio	13	2	3	7	2	27
Liguria*	17	18	7	3	0	45
Lombardia	11	14	6	4	1	36
Marche	3	10	4	1	2	20
Molise	17	12	3	0	0	32
Piemonte	8	3	7	5	6	29
P.a. Bolzano	6	7	2	0	0	15
P.a. Trento	0	7	8	5	4	24
Puglia	16	8	10	5	2	41
Sardegna	2	4	1	4	2	13
Sicilia	16	6	3	1	0	26
Toscana	35	12	3	1	0	51
Trentino A.A.	2	4	0	0	0	6
Umbria	19	11	7	1	0	38
Valle d'Aosta	10	11	12	1	0	34
Veneto	6	4	5	8	13	36
TOTALE	246	186	116	68	40	656

* Non si è tenuto conto della legge statutaria n.1/2007

**Tabella 3a - DURATA DELL'ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI %
2007**

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	25%	21%	29%	15%	10%	100%
Basilicata	23%	27%	23%	23%	3%	100%
Calabria	67%	23%	3%	3%	3%	100%
Campania	21%	29%	21%	29%	0%	100%
Emilia R.	28%	55%	14%	3%	0%	100%
Friuli V. Giulia	47%	25%	19%	6%	3%	100%
Lazio	48%	7%	11%	26%	7%	100%
Liguria*	38%	40%	16%	7%	0%	100%
Lombardia	31%	39%	17%	11%	3%	100%
Marche	15%	50%	20%	5%	10%	100%
Molise	53%	38%	9%	0%	0%	100%
Piemonte	28%	10%	24%	17%	21%	100%
P.a. Bolzano	40%	47%	13%	0%	0%	100%
P.a. Trento	0%	29%	33%	21%	17%	100%
Puglia	39%	20%	24%	12%	5%	100%
Sardegna	15%	31%	8%	31%	15%	100%
Sicilia	62%	23%	12%	4%	0%	100%
Toscana	69%	24%	6%	2%	0%	100%
Trentino A.A.	33%	67%	0%	0%	0%	100%
Umbria	50%	29%	18%	3%	0%	100%
Valle d'Aosta	29%	32%	35%	3%	0%	100%
Veneto	17%	11%	14%	22%	36%	100%
TOTALE	38%	28%	18%	10%	6%	100%

* Non si è tenuto conto della legge statutaria n.1/2007

Tabella 4 - DATI QUANTITATIVI SULL'INIZIATIVA LEGISLATIVA - REGIONI ORDINARIE
(dall'inizio dell'VIII legislatura al 31 dicembre 2007)

Regioni	Totale progetti di legge statale	Progetti di legge regionale per iniziativa						%					
		Totale	di Giunta	di Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare	di Giunta	di Consiglio	del Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare	Totale	
Abruzzo	0	387	103	283	0	1	0	26,6	73,1	0,0	0,3	0,0	100,0
Basilicata	1	184	81	98	0	3	2	44,0	53,3	0,0	1,6	1,1	100,0
Calabria	0	266	57	207	0	1	1	21,4	77,8	0,0	0,4	0,4	100,0
Campania	0	310	65	243	0	2	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	16	177	51	123	0	2	1	28,8	69,5	0,0	1,1	0,7	100,0
Lazio	0	350	75	271	0	4	0	21,4	77,4	0,0	1,1	0,0	100,0
Liguria	3	329	96	231	0	0	2	29,2	70,2	0,0	0,0	0,6	100,0
Lombardia	2	282	83	186	0	8	5	29,4	66,1	0,0	2,8	1,8	100,0
Marche	0	210	71	137	0	2	0	33,8	65,2	0,0	1,0	0,0	100,0
Molise*	0	77	33	44	0	0	0	42,9	57,2	0,0	0,0	0,0	100,0
Piemonte	16	490	101	369	0	18	2	20,6	75,2	0,0	3,7	0,4	100,0
Puglia	0	232	102	116	0	13	1	44,0	50,0	0,0	5,6	0,4	100,0
Toscana	6	253	112	137	0	2	2	44,3	54,2	0,0	0,8	0,8	100,0
Umbria	0	124	58	65	0	1	0	46,8	52,4	0,0	0,8	0,0	100,0
Veneto	16	291	84	197	0	4	6	28,9	67,7	0,0	1,4	2,1	100,0
TOTALE	60	3.962	1.172	2.707	0	61	22	29,6	68,3	0,0	1,5	0,6	100,0

*1 dati del Molise sono relativi alla IX legislatura apertasi con le elezioni del 5-6 novembre 2006

Tabella 4a - DATI QUANTITATIVI SULL'INIZIATIVA LEGISLATIVA
2007

Regioni e province autonome	Totale progetti di legge statale	Progetti di legge regionale per iniziativa						%						
		Totale	di Giunta	di Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare	di Giunta	di Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare	Totale			
Abruzzo	0	139	42	96	0	1	0	30,2	69,1	0,0	0,7	0,0	0,0	100,0
Basilicata	1	69	29	38	0	1	1	42,0	55,1	0,0	1,4	0,0	1,4	100,0
Calabria	0	95	20	75	0	0	0	21,1	78,9	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Campania	0	106	24	82	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	3	60	20	40	0	0	0	33,3	66,7	0,0	0,0	0,0	0,1	100,0
Friuli V. Giulia	0	78	35	43	0	0	0	44,9	55,1	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Lazio	0	123	30	92	0	1	0	24,4	74,8	0,0	0,8	0,0	0,0	100,0
Liguria	2	77	28	49	0	0	0	36,4	63,6	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Lombardia	1	84	33	51	0	0	0	39,3	60,8	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Marche*	0	69	22	46	0	1	0	31,9	66,7	0,0	1,4	0,0	0,0	100,0
Molise	0	77	33	44	0	0	0	42,9	57,1	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Piemonte	3	120	31	87	0	1	1	25,8	72,4	0,0	0,8	0,0	0,8	100,0
P.a. Bolzano	2	40	18	21	0	0	1	45,0	52,5	0,0	0,0	0,0	2,5	100,0
P.a. Trento	0	69	16	52	0	0	1	23,2	75,4	0,0	0,0	0,0	1,4	100,0
Puglia	0	52	34	18	0	0	0	65,4	34,6	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Sardegna	0	44	8	35	0	0	1	18,2	79,5	0,0	0,0	0,0	2,3	100,0
Sicilia	0	242	35	207	0	0	0	14,5	85,5	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Toscana	2	95	51	44	0	0	0	53,7	46,3	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Trentino A.A.	0	0	0	0	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Umbria	0	53	24	28	0	1	0	45,3	52,8	0,0	1,9	0,0	0,0	100,0
Valle d'Aosta	1	47	34	13	0	0	0	72,3	27,7	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Veneto	6	75	25	49	0	0	1	33,3	65,3	0,0	0,0	0,0	1,3	100,0
TOTALE	21	1.814	592	1.210	0	6	6	32,6	66,7	0,0	0,3	0,0	0,3	100,0

* Il totale comprende anche due proposte di legge di modifica dello Statuto regionale. Nell'iniziativa del Consiglio è compresa anche una proposta dell'Ufficio di Presidenza

Tabella 5 - FONTE GIURIDICA DELLA POTESTA' LEGISLATIVA
2007

Regioni e province autonome	n. leggi			%				
	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	27	21	0	48	56,3	43,8	0,0	100,0
Basilicata	3	27	0	30	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Calabria	6	24	0	30	20,0	80,0	0,0	100,0
Campania	13	1	0	14	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	14	15	0	29	48,3	51,7	0,0	100,0
Friuli V. Giulia*	11	5	2	18	61,1	27,8	11,1	100,0
Lazio	13	11	3	27	48,1	40,7	11,1	100,0
Liguria	15	30	0	45	33,3	66,7	0,0	100,0
Lombardia	5	23	8	36	13,9	63,9	22,2	100,0
Marche	4	12	4	20	19,9	60,0	20,0	100,0
Molise	17	12	3	32	53,1	37,5	9,4	100,0
Piemonte	23	6	0	29	79,3	20,7	0,0	100,0
P.a. Bolzano**	3	1	1	5	60,0	20,0	20,0	100,0
P.a. Trento***	6	18	0	24	25,0	75,0	0,0	100,0
Puglia	22	19	0	41	53,7	46,3	0,0	100,0
Sardegna°	1	4	4	9	11,1	44,4	44,4	100,0
Sicilia°°	2	24	0	26	7,7	92,3	0,0	100,0
Toscana	17	34	0	51	33,3	66,7	0,0	100,0
Trentino A.A.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Umbria	15	23	0	38	39,5	60,5	0,0	100,0
Valle d'Aosta°°°	19	0	4	23	82,6	0,1	17,4	100,0
Veneto	23	12	1	36	63,9	33,3	2,8	100,0
TOTALE	259	322	30	611	42,4	52,7	4,9	100,0

* Le leggi sono 32. 11 leggi sono classificate di potestà primaria e 3 di potestà integrativa-attuativa

** Le leggi sono 15. 10 leggi sono classificate di potestà esclusiva

*** Nelle leggi di potestà residuale sono conteggiate anche quelle di competenza primaria

° Le leggi sono 13. 3 leggi sono di potestà primaria e 1 legge è una legge statutaria

°° Le leggi classificate di competenza residuale sono prevalentemente leggi approvate in virtù di potestà legislativa esclusiva

°°° Le leggi sono 34. 11 sono di potestà esclusiva

Tabella 6 - TIPOLOGIA NORMATIVA
2007

Regioni e province autonome	n. leggi	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	abrogazione generale
Abruzzo	48	3	19	2	3	17	4	0
Basilicata	30	0	10	0	0	9	11	0
Calabria	30	3	9	0	1	7	9	1
Campania	14	0	8	0	0	2	4	0
Emilia R.	29	1	7	0	9	7	5	0
Friuli V. Giulia	32	3	16	4	0	2	7	0
Lazio	27	2	8	1	4	6	6	0
Liguria*	45	3	23	0	0	12	7	0
Lombardia	36	1	11	0	9	11	4	0
Marche	20	2	3	0	3	6	6	0
Molise	32	5	6	2	2	8	9	0
Piemonte	29	0	16	0	0	3	8	2
P.a. Bolzano	15	1	5	1	0	3	5	0
P.a. Trento	24	3	10	1	0	8	2	0
Puglia	41	3	17	1	0	11	9	0
Sardegna	13	1	8	0	1	0	3	0
Sicilia	26	1	12	7	0	1	5	0
Toscana	51	5	8	0	4	26	8	0
Trentino A.A.	6	0	3	0	0	0	3	0
Umbria	38	5	12	1	1	12	6	1
Valle d'Aosta	34	4	15	2	6	2	5	0
Veneto	36	2	17	4	5	4	4	0
TOTALE	656	48	243	26	48	157	130	4

* Non si è tenuto conto della legge statutaria n. 1/2007

Tabella 6a - TIPOLOGIA NORMATIVA %
2007

Regioni e province autonome	n. leggi	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	abrogazione generale
Abruzzo	100,0%	6,3%	39,6%	4,2%	6,3%	35,4%	8,3%	0,0%
Basilicata	100,0%	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%	30,0%	36,7%	0,0%
Calabria	100,0%	10,0%	30,0%	0,0%	3,3%	23,3%	30,0%	3,3%
Campania	100,0%	0,0%	57,1%	0,0%	0,0%	14,3%	28,6%	0,0%
Emilia R.	100,0%	3,4%	24,1%	0,0%	31,0%	24,1%	17,2%	0,0%
Friuli V. Giulia	100,0%	9,4%	50,0%	12,5%	0,0%	6,3%	21,9%	0,0%
Lazio	100,0%	7,4%	29,6%	3,7%	14,8%	22,2%	22,2%	0,0%
Liguria*	100,0%	6,7%	51,1%	0,0%	0,0%	26,7%	15,6%	0,0%
Lombardia	100,0%	2,8%	30,6%	0,0%	25,0%	30,6%	11,1%	0,0%
Marche	100,0%	10,0%	15,0%	0,0%	15,0%	30,0%	30,0%	0,0%
Molise	100,0%	15,6%	18,8%	6,3%	6,3%	25,0%	28,1%	0,0%
Piemonte	100,0%	0,0%	55,2%	0,0%	0,0%	10,3%	27,6%	6,9%
P.a. Bolzano	100,0%	6,7%	33,3%	6,7%	0,0%	20,0%	33,3%	0,0%
P.a. Trento	100,0%	12,5%	41,7%	4,2%	0,0%	33,3%	8,3%	0,0%
Puglia	100,0%	7,3%	41,5%	2,4%	0,0%	26,8%	22,0%	0,0%
Sardegna	100,0%	7,7%	61,5%	0,0%	7,7%	0,0%	23,1%	0,0%
Sicilia	100,0%	3,8%	46,2%	26,9%	0,0%	3,8%	19,2%	0,0%
Toscana	100,0%	9,8%	15,7%	0,0%	7,8%	51,0%	15,7%	0,0%
Trentino A.A.	100,0%	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%
Umbria	100,0%	13,2%	31,6%	2,6%	2,6%	31,6%	15,8%	2,6%
Valle d'Aosta	100,0%	11,8%	44,1%	5,9%	17,6%	5,9%	14,7%	0,0%
Veneto	100,0%	5,6%	47,2%	11,1%	13,9%	11,1%	11,1%	0,0%
TOTALE	100,0%	7,3%	37,0%	4,0%	7,3%	23,9%	19,8%	0,6%

* Non si è tenuto conto della legge statutaria n.1/2007

Tabella 7 - Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie – 2007

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	37
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	5
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	7
		4	Personale e amministrazione	22
		5	Enti locali e decentramento	18
		6	Altro (persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	18
			Totale	107
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	2
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	5
		3	Industria	5
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	7
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	5
		6	Miniere e risorse geotermiche	3
		7	Commercio, fiere e mercati	19
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	16
		9	Agricoltura e foreste	26
		10	Caccia, pesca e itticoltura	21

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
		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
			Totale	119
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (incluso demanio, edilizia)	36
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	41
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	9
		4	Opere pubbliche (es. edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	9
		5	Viabilità	3
		6	Trasporti	13
		7	Protezione civile	5
		8	Altro (es. usi civici)	2
			Totale	118
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	41
		2	Alimentazione	1
		3	Servizi sociali e assistenza	30
		4	Istruzione scolastica e universitaria	8
		5	Formazione professionale	1
		6	Lavoro	11
		7	Previdenza complementare e integrativa	1

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
		8	Beni e attività culturali	18
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	2
		10	Ordinamento della comunicazione	3
		11	Spettacolo	4
		12	Sport	6
		13	Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura, ecc.)	15
			Totale	141
5	Finanza regionale	1	Bilancio	137
		2	Contabilità regionale	2
		3	Tributi	5
			Totale	144
6	Multisetto* [*]			27
			TOTALE	656

* 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
2007**

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	1	39	129	n.d.	39,0	129,0	n.d.
Calabria	6	53	144	69.653	8,8	24,0	11.608,8
Campania	0	0	0	0	-	-	-
Emilia R.	1	6	16	2.496	6,0	16,0	2.496,0
Friuli V. G.*	125	1.187	2.982	1.133.962	9,5	23,9	9.071,7
Lazio	16	181	434	170.682	11,3	27,1	10.667,6
Liguria	6	66	157	n.d.	11,0	26,2	n.d.
Lombardia	0	0	0	0	-	-	-
Marche	1	7	17	4.747	7,0	17,0	4.747,0
Molise	0	0	0	0	-	-	-
Piemonte	12	135	379	234.905	11,3	31,6	19.575,4
P.a. Bolzano**	111	244	780	n.d.	2,2	7,0	n.d.
P.a. Trento	21	303	850	327.424	14,4	40,5	15.591,6
Puglia	28	338	979	658.929	12,1	35,0	23.533,2
Sardegna	0	0	0	0	-	-	-
Sicilia	2	12	35	n.d.	6,0	17,5	n.d.
Toscana	18	404	957	356.166	22,4	53,2	19.787,0
Trentino A.A.	13	114	363	92.034	8,8	27,9	7.079,5
Umbria	13	85	188	80.263	6,5	14,5	6.174,1
Valle d'Aosta	0	0	0	0	-	-	-
Veneto	0	0	0	0	-	-	-
TOTALE	374	3.174	8.410	3.131.261	8,5	22,5	8.372,4

* Non si è tenuto conto delle dimensioni di 44 regolamenti di manutenzione

** I 111 regolamenti sono: 39 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 72 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali)

**Tabella 9 - NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DI CONSIGLIO
2007**

Regioni e province autonome	n. regolamenti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	3	86	369	148.190	28,7	123,0	49.396,7
Basilicata	4	52	142	n.d.	13,0	35,5	n.d.
Calabria	0	0	0	0	-	-	-
Campania	8	139	461	257.174	17,4	57,6	32.146,8
Emilia R.	1	25	93	34.993	25,0	93,0	34.993,0
Friuli V. Giulia	0	0	0	0	-	-	-
Lazio	0	0	0	0	-	-	-
Liguria	0	0	0	0	-	-	-
Lombardia	5	128	368	119.825	25,6	73,6	23.965,0
Marche	3	23	46	15.579	7,7	15,3	5.193,0
Molise	4	53	112	n.d.	13,3	28,0	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	1	5	6	n.d.	5,0	6,0	-
Sicilia	0	0	0	0	-	-	-
Toscana	0	0	0	0	-	-	-
Trentino A.A.	0	0	0	0	-	-	-
Umbria	0	0	0	0	-	-	-
Valle d'Aosta	2	6	15	6.993	3,0	7,5	3.496,5
Veneto	1	4	4	2.694	4,0	4,0	2.694,0
TOTALE	32	521	1.616	585.448	16,3	50,5	18.295,3

**Tabella 10 – NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DI GIUNTA E
CONSIGLIO – 2007**

Regioni e province autonome	n. regolamenti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	3	86	369	148.190	28,7	123,0	49.396,7
Basilicata	5	91	271	n.d	18,2	54,2	-
Calabria	6	53	144	69.653	8,8	24,0	11.608,8
Campania	8	139	461	257.174	17,4	57,6	32.146,8
Emilia R.	2	31	109	37.489	15,5	54,5	18.744,5
Lazio	16	181	434	170.682	11,3	27,1	10.667,6
Liguria	6	66	157	n.d	11,0	26,2	-
Lombardia	5	128	368	119.825	25,6	73,6	23.965,0
Marche	4	30	63	20.326	7,5	15,8	5.081,5
Molise	4	53	112	n.d	13,3	28,0	-
Piemonte	12	135	379	234.905	11,3	31,6	19.575,4
Puglia	28	338	979	658.929	12,1	35,0	23.533,2
Toscana	18	404	957	356.166	22,4	53,2	19.787,0
Umbria	13	85	188	80.263	6,5	14,5	6.174,1
Veneto	1	4	4	2.694	4,0	4,0	2.694,0
Totale reg.stat.ord.	131	1824	4995	2156296	13,9	38,1	16.460,3
Friuli V.G.*	125	1.187	2.982	n.d	9,5	23,9	-
P.a. Bolzano**	111	244	780	n.d	2,2	7,0	-
P.a. Trento	21	303	850	327.424	14,4	40,5	15.591,6
Sardegna	1	5	6	n.d	5,0	6,0	-
Sicilia	2	12	35	n.d	6,0	17,5	-
Trentino A.A.	13	114	363	92.034	8,8	27,9	7.079,5
Valle d'Aosta	2	6	15	6.993	3,0	7,5	3.496,5
Totale reg. stat. spec.e p.a.	275	1871	5031	426451	6,8	18,3	1.550,7
TOTALE	406	3695	10026	2582747	9,1	24,7	6.361,4

* Non si è tenuto conto delle dimensioni di 44 regolamenti di manutenzione

** I 111 regolamenti sono: 39 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 72 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali)

**Tabella 10a - REGOLAMENTI DI GIUNTA E DI CONSIGLIO
2007**

Regioni e province autonome	Giunta	Consiglio	Totale
Abruzzo	0	3	3
Basilicata	1	4	5
Calabria	6	0	6
Campania	0	8	8
Emilia R.	1	1	2
Lazio	16	0	16
Liguria	6	0	6
Lombardia	0	5	5
Marche	1	3	4
Molise	0	4	4
Piemonte	12	0	12
Puglia	28	0	28
Toscana	18	0	18
Umbria	13	0	13
Veneto	0	1	1
Totale reg.stat.ord.	102	29	131
Friuli V.G.	125	0	125
P.a. Bolzano*	111	0	111
P.a. Trento	21	0	21
Sardegna	0	1	1
Sicilia	2	0	2
Trentino A.A.	13	0	13
Valle d'Aosta	0	2	2
Totale reg. stat. spec.e p.a.	272	3	275
TOTALE	374	32	406
%	92,1	7,9	100,0

* I 111 regolamenti sono: 39 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 72 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali)

**Tabella 11 - REGOLAMENTI DI GIUNTA SECONDO LA POTESTA' NORMATIVA
2007**

Regioni e province autonome	Competenza propria	Competenza delegata	Totale	di cui: con parere consiliare
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	1	0	1	0
Calabria	6	0	6	0
Campania	0	0	0	0
Emilia R.	1	0	1	1
Friuli V.G.*	81	0	81	13
Lazio	16	0	16	4
Liguria	6	0	6	6
Lombardia	0	0	0	0
Marche	1	0	1	0
Molise	0	0	0	0
Piemonte	12	0	12	1
P.a. Bolzano**	111	0	111	0
P.a. Trento	21	0	21	8
Puglia	28	0	28	28
Sardegna	0	0	0	0
Sicilia	2	0	2	0
Toscana	18	0	18	17
Trentino A.A.	13	0	13	0
Umbria	13	0	13	12
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0
TOTALE	330	0	330	90
%	100,0	0,0	100,0	27,3

* Non sono stati classificati secondo la competenza altri 44 regolamenti di manutenzione

** I 111 regolamenti sono: 39 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 72 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali)

**Tabella 12 - REGOLAMENTI DI CONSIGLIO SECONDO LA POTESTA' NORMATIVA
2007**

Regioni e province autonome	Competenza propria	Competenza delegata	Totale
Abruzzo	1	2	3
Basilicata	4	0	4
Calabria	0	0	0
Campania	7	1	8
Emilia R.	0	1	1
Friuli V.G.	0	0	0
Lazio	0	0	0
Liguria	0	0	0
Lombardia	5	0	5
Marche	3	0	3
Molise	4	0	4
Piemonte	0	0	0
P.a. Bolzano	0	0	0
P.a. Trento	0	0	0
Puglia	0	0	0
Sardegna	0	1	1
Sicilia	0	0	0
Toscana	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0
Umbria	0	0	0
Valle d'Aosta	2	0	2
Veneto	1	0	1
TOTALE	27	5	32
%	84,4	15,6	100,0

Tabella 13 - Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie – 2007

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	3
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	0
		4	Personale e amministrazione	37
		5	Enti locali e decentramento	4
		6	Altro (persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	7
			Totale	51
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	1
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	4
		3	Industria	1
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	9
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	3
		6	Miniere e risorse geotermiche	1
		7	Commercio, fiere e mercati	16
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	19
		9	Agricoltura e foreste	35
		10	Caccia, pesca e itticoltura	6

	Macrosettore		Materia	N.Reg.	
		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)	20	
			Totale	115	
	3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (incluso demanio, edilizia)	20
			2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	19
			3	Risorse idriche e difesa del suolo	14
			4	Opere pubbliche (es. edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	13
			5	Viabilità	0
			6	Trasporti	5
			7	Protezione civile	0
			8	Altro (es. usi civici)	1
					Totale
	4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	26
			2	Alimentazione	2
			3	Servizi sociali e assistenza	29
			4	Istruzione scolastica e universitaria	12
			5	Formazione professionale	7
			6	Lavoro	8
			7	Previdenza complementare e integrativa	1

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
		8	Beni e attività culturali	5
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	3
		10	Ordinamento della comunicazione	0
		11	Spettacolo	7
		12	Sport	6
		13	Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura, ecc.)	11
			Totale	117
5	Finanza regionale	1	Bilancio	0
		2	Contabilità regionale	2
		3	Tributi	2
			Totale	4
6	Multisettores*			3
			TOTALE**	362

* Sono classificati in questa voce anche i regolamenti non ascrivibili ad altri settori come, ad esempio, regolamenti di semplificazione, regolamenti di abrogazione, ecc.

** I regolamenti sono 406. In tabella non sono classificati 44 regolamenti di mera modifica della regione Friuli Venezia Giulia

PARTE III

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2007

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 2007 in tema di rapporti Stato-Regioni si pone in linea di sostanziale continuità con quella degli anni precedenti. Per tale ragione pare quanto mai opportuno centrare l'attenzione sulle principali novità che sono intervenute nell'arco di tempo considerato, rinviando per la trattazione sistematica di tutti gli altri profili ai *Rapporti* relativi agli anni precedenti.

Una prima novità, che merita di essere segnalata in via del tutto preliminare, ha carattere statistico ed attiene all'incidenza delle pronunzie rese nei giudizi in via principale e nei conflitti intersoggettivi (tra Stato e Regioni) rispetto al numero totale delle decisioni. Il totale delle decisioni (numerata) rese dalla Corte costituzionale nel 2007 è di 464. Questo dato, pressoché identico alle 463 decisioni del 2006, si pone in linea con quello dei due anni precedenti, in cui le decisioni erano state 482 (nel 2005) e 446 (nel 2004). Ciò che significativamente cambia, per la prima volta dopo la riforma del titolo V, è l'incidenza percentuale delle decisioni pronunciate dalla Corte nei giudizi in via principale. A parte 2 ordinanze di correzione di errori materiali, infatti, le restanti 462 pronunzie del 2007 sono così ripartite: 319 nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 76 nel giudizio in via principale (che, dopo due anni, scende sotto la significativa quota delle 100 decisioni annuali); 27 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e 40 in quello per conflitto tra poteri dello Stato. Si registra, quindi, un significativo decremento del numero di decisioni del giudizio in via principale. Il saldo negativo di 37 decisioni rispetto al 2006 riporta il dato percentuale al di sotto del 20% del totale (quota sempre superata dal 2004: 21,75% nel 2004, 20,95% nel 2005 e 24,41 nel 2006). Un tendenza opposta si riscontra, invece, con riguardo al conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni. Il dato del 2007, infatti, segna un ulteriore incremento – dell'1,07% sul totale (pari a 5 decisioni in più) – rispetto al 2006, anno che aveva visto già un significativo aumento in rapporto al 2005 (+1,43%, con 6 decisioni in più).

Nel complesso, però, tenuto conto del ristabilirsi della tradizionale preponderanza dei giudizi incidentali (le cui decisioni coprono il 68,75%

del totale nel 2007, dopo essere scese sotto la soglia del 60% nel 2006), la lettura dei dati statistici della giurisprudenza costituzionale parrebbe suggerire una certa stabilizzazione del contenzioso tra Stato e Regioni derivante dall'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001; stabilizzazione che si attesta, comunque, su valori decisamente più elevati rispetto a quelli constatati prima della riforma costituzionale.

La progressiva quiescenza verso cui pare avviarsi il contenzioso Stato-Regioni si riflette anche nel sempre minor grado di innovatività del merito delle sentenze costituzionali, le quali – nel corso del 2007 – si sono prevalentemente limitate a precisare la portata di alcuni principi già precedentemente enucleati ed a ricavare dai medesimi nuovi corollari applicativi. E ciò soprattutto in tema di riparto di competenze normative.

2. Il riparto di competenze normative. La potestà legislativa esclusiva dello Stato

Un primo gruppo di significative affermazioni giurisprudenziali si rinviene in tema di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Con riguardo alla materia «**Difesa e Forze armate**», la Corte, con la **sent. n. 58 del 2007**, ribadisce che la competenza a disciplinare il servizio civile nazionale è attribuita allo Stato in via esclusiva, in quanto adempimento del dovere di difesa della Patria, ma precisa che ciò non comporta che ogni aspetto dell'attività di servizio civile sia riservato alla potestà legislativa statale. Se, infatti, da un lato, sono attribuiti alla competenza dello Stato gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio, dall'altro, gli aspetti di rilevanza pubblicistica che investono i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile, restano soggetti alla disciplina dettata dall'ente ordinariamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, con la sola esclusione dei profili direttamente connessi alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso. E ciò con l'ulteriore conseguenza che, nei casi in cui il compimento delle attività attraverso le quali si svolge il servizio civile

ricada entro ambiti di competenza regionale, l'esercizio delle funzioni spettanti allo Stato deve essere improntato al rispetto del principio della leale collaborazione, affinché sia assicurata la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti.

In relazione alla materia «**Sistema tributario e contabile dello Stato**», la Corte pronuncia tre interessanti sentenze. Con la **sent. n. 193 del 2007**, la giurisprudenza costituzionale conferma il proprio orientamento secondo cui l'attribuzione alle Regioni, in tutto o in parte, del gettito di imposte statali, quali IRPEF ed IRAP, non ne altera la natura erariale sicché compete allo Stato la disciplina del tributo, anche – se necessario – mediante norme di dettaglio. Segnatamente, la decisione afferma che non lede la competenza regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica la disciplina contenuta nella finanziaria del 2005, la quale prevedeva, in caso di disavanzo delle Regioni nella gestione del servizio sanitario, un meccanismo di sostituzione culminante con l'adozione da parte del Presidente della Regione, quale Commissario *ad acta*, degli opportuni provvedimenti di ripianamento, tra cui l'aumento dell'addizionale IRPEF e la maggiorazione dell'aliquota IRAP. Con la successiva **sent. n. 256 del 2007**, la Corte ritiene che la disciplina contenuta nella finanziaria del 2006, secondo cui l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici provvede, a partire dal 2007, al proprio funzionamento attraverso le contribuzioni ad essa dovute anche da Regioni e Province autonome quali "stazioni appaltanti", non lede le competenze legislative né l'autonomia finanziaria delle Regioni perchè contributi di questo genere, in quanto costituiscono risorse per il finanziamento di un organo che svolge le proprie funzioni in modo unitario a livello nazionale, sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali. Con la **sent. n. 451 del 2007**, infine, la Corte dichiara costituzionalmente illegittima la previsione della l.r. Emilia-Romagna n. 23 del 2005 che ha esteso la riduzione della tassa stabilita dalla normativa statale per le *autovetture* adibite a scuola guida ai *veicoli* in genere destinati al medesimo uso, affermando che essa interviene su aspetti della disciplina sostanziale del tributo riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Con riferimento alla materia «**Tutela della concorrenza**», la giurisprudenza costituzionale del 2007 ha affrontato un copioso

contenzioso. Con la **sent. n. 401 del 2007**, resa in un giudizio avente ad oggetto numerose norme del c.d. “Codice dei contratti pubblici”, la Corte chiarisce che la nozione costituzionale, interpretata alla luce del diritto comunitario, ricomprende sia la concorrenza “per” il mercato, la quale impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza, sia la concorrenza “nel” mercato, che si realizza attraverso la liberalizzazione dei mercati stessi, tra l’altro, mediante l’eliminazione di diritti speciali o esclusivi concessi alle imprese. La successiva **sent. n. 430 del 2007** dichiara non fondata la questione di legittimità di una disciplina statale concernente l’eliminazione di alcuni limiti e prescrizioni previsti ai fini dello svolgimento di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e di bevande, chiarendo che si deve ravvisare la competenza dello Stato tutte le volte in cui viene in considerazione la disciplina del mercato con riferimento alle attività economiche che in esso si svolgono. Peraltro, proprio perché la promozione della concorrenza ha carattere trasversale, è ammissibile che una misura stabilita dalle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, abbia a sua volta una valenza pro-concorrenziale, purché tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato (in questo senso la **sent. n. 431 del 2007**). Sulla trasversalità della concorrenza la Corte torna con la **sent. n. 443 del 2007** – relativa alle disposizioni del c. d. “d. l. Bersani”, il quale, in tema di libere professioni, aveva abrogato l’obbligatorietà di tariffe fisse/minime ed il divieto di pattuire compensi commisurati al raggiungimento di obiettivi – affermando che l’illegittima compressione della competenza legislativa regionale per effetto del titolo trasversale in questione può essere evitata non tanto tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, quanto con la “rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali alla tutela della concorrenza”. Sempre sul “decreto Bersani” la Corte interviene con la **sent. n. 452 del 2007**, chiarendo che rappresenta una disciplina ragionevole e proporzionata all’obiettivo di accrescere l’offerta del trasporto pubblico locale la previsione del rilascio di licenze o di titoli autorizzatori temporanei o stagionali, così come il riconoscimento ai

Comuni della facoltà di autorizzare al trasporto di linea di passeggeri chi sia in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali.

Ancora, tra le materie oggetto di potestà esclusiva, in tema di «**Giurisdizione e norme processuali**», la **sent. n. 25 del 2007** chiarisce che è in contrasto con la competenza statale di cui all'art. 117, lettera l) la scelta della legge della Regione Puglia di assoggettare le gestioni liquidatorie delle USL alla procedura di liquidazione coatta amministrativa perchè viene in gioco la tutela di posizioni giuridiche soggettive, mentre, in materia di «**Ordinamento e organizzazione amministrativa**», la **sent. n. 454 del 2007** ribadisce che non è illegittima la previsione da parte della legge regionale di forme di collaborazione facoltativa delle istituzioni della Regione con istituti nazionali (nel caso di specie l'Istituto per il commercio estero e l'Agenzia nazionale per il turismo).

Una nutrita serie di decisioni riguardano anche la materia «**Ordinamento civile**». A tal proposito la Corte conferma anche nel 2007 il proprio orientamento in tema di apprendistato, in base al quale la relativa disciplina è costituita da norme rientranti in tutte e tre le tipologie di competenza legislativa (esclusiva dello Stato, ripartita, residuale delle Regioni) e la composizione delle relative interferenze si realizza attraverso il criterio di prevalenza e il principio di leale collaborazione (**sentt. nn. 21 e 24 del 2007**). Con la **sent. n. 95 del 2007** la Corte riconduce, poi, alla competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» l'art. 1, comma 214, della legge finanziaria 2006, il quale prevede, con riguardo a tutte le amministrazioni pubbliche, la soppressione delle indennità di trasferta. Analogamente, vengono considerate ascrivibili al medesimo titolo competenziale statale le norme della stessa finanziaria per la definizione in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti, le quali prevedevano in favore dei soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna la possibilità, in sede di impugnazione, di definire il procedimento mediante il pagamento di una somma compresa fra il 10 e il 30% del danno quantificato nella sentenza di primo grado (**sent. n. 184 del 2007**). Con la **sent. n. 443 del 2007** la Corte riconduce alla materia "ordinamento civile" e non alla materia "professioni" anche le disposizioni della l. n. 248 del 2006, di conversione del più volte citato "Decreto Bersani", che modificano l'art. 2233 c.c.

prescrivendo, a pena di nullità, che siano redatti in forma scritta i patti, conclusi tra gli avvocati e i praticanti abilitati con i loro clienti, che stabiliscono i compensi professionali. Con le già analizzate **sentt. nn. 401 e 431 del 2007** la Corte ha, poi, inquadrato nella materia in questione la disciplina dell'esecuzione del rapporto contrattuale della Pubblica Amministrazione, osservando che la fase successiva alla stipulazione del contratto si connota per la normale assenza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di ordinarie autonomie negoziali. Da ultimo, **con la sent. n. 438 del 2007**, la Corte ha risolto a favore dello Stato un conflitto instaurato dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di ordinamento del credito locale affermando che la riforma avviata nel 1990 e culminata nel decreto legislativo n. 153 del 1999, il quale ha previsto la separazione tra le fondazioni e le società bancarie, ha integrato un principio di riforma economico-sociale della Repubblica, cui la Regione e la Provincia autonoma sono tenute ad adeguarsi.

Nel corso del 2007 la Corte afferma anche che è da ricondurre alla materia **«Previdenza sociale»** la scelta del legislatore di prevedere un assegno pari a 1000 euro in favore di ogni figlio nato o adottato nel 2005 ovvero di ogni figlio secondo o ulteriore nato o adottato nel 2006, chiarendo che la riconducibilità al titolo competenziale citato dipende dal fatto che le misure previste sono temporanee, hanno carattere indennitario e prescindono da ogni situazione di bisogno (**sent. n. 141 del 2007**).

Quanto al **«Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»**, la giurisprudenza costituzionale del 2007 precisa che il titolo in questione attribuisce allo Stato un generale potere di indirizzo e coordinamento delle politiche nel settore dell'agriturismo che può ricomprendere, in particolare, l'obbligo per le Regioni di inviare annualmente al Ministero competente una relazione sintetica sullo stato dell'agriturismo nel proprio territorio (**sent. n. 339 del 2007**).

In materia di **«Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema»**, la pacifica giurisprudenza costituzionale sulla trasversalità dell'ambiente e sull'ambiente come valore costituzionale (ribadita con la **sent. n. 380 del 2007**), sembra nel corso del 2007 essere portata dalla Corte ad ulteriori e

significative conseguenze. Per un verso, infatti, la riaffermazione della specificità e dell'autonomia dell'interesse ambientale porta ad escludere che la trasversalità possa spingersi fino a consentire alle Regioni, anche qualora esse non deroghino *in peius* le scelte operate dallo Stato, di legiferare direttamente a tutela degli equilibri ecologici in settori di disciplina tradizionalmente afferenti al diritto ambientale (**sent. n. 367 del 2007, ordd. nn. 144 e 439 del 2007**); per l'altro, alla qualificazione dell'ambiente come "valore costituzionale" si affianca il riconoscimento dell'ambiente come vera e propria "materia", ossia "una entità organica" che ricomprende le norme "di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto" (**sent. n. 378 del 2007**).

Quanto alla «**Tutela [...] dei beni culturali**», la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle previsioni della Provincia autonoma di Bolzano in tema di prelazione artistica, per la parte in cui prevedevano l'operatività dell'istituto per i beni oggetto di finanziamento *leasing* solamente in caso di passaggio del bene nella proprietà del locatore e non anche per il passaggio successivo del bene nella proprietà del locatario.

2.1. (segue): La potestà legislativa concorrente delle Regioni

Anche nel 2007 la Corte ha perfezionato la propria opera di definizione del meccanismo che presiede al funzionamento della potestà ripartita o concorrente. Così, con la **sent. n. 268 del 2007**, la giurisprudenza costituzionale conferma che la qualificazione che la legge statale opera del contenuto di determinate disposizioni come principi fondamentali di una materia non può essere decisiva, perché altrimenti si attribuirebbe allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale ed ha ribadito che si debba avere riguardo al contenuto delle disposizioni nella loro oggettiva sostanza ed alla loro funzione nel sistema. La **sent. n. 430 del 2007** ribadisce poi ulteriormente che il rapporto tra norma "di principio" e norma "di dettaglio" va inteso nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi mentre alla seconda è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti

obiettivi e che, tuttavia, la specificità delle prescrizioni, di per sé, non vale ad escludere il carattere “di principio” della norma, qualora le medesime risultino legate al principio stesso “da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione”.

Quanto alle singole materie ricomprese nell’elenco di cui all’art. 117, comma 3, Cost., la Corte, analogamente a quanto abbiamo visto per la potestà esclusiva dello Stato, non effettua affermazioni di dirimente innovatività ma, piuttosto, puntella e precisa filoni giurisprudenziali già consolidati. Pertanto, in questa sede, merita segnalare solo alcune di tali sentenze.

In materia di «**Tutela e sicurezza del lavoro**», la Corte, con la **sent. n. 268 del 2007**, dichiara l’illegittimità costituzionale della disciplina legislativa pugliese relativa alla conservazione dello *status* di disoccupato, chiarendo che le disposizioni dirette a favorire l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro attengono alla tutela del lavoro e sottolineando che il legislatore statale ha definito, con norme recanti principi fondamentali, non solo lo “stato di disoccupazione” ma anche le qualità di “adolescenti”, “giovani”, “disoccupati di lunga durata”, “inoccupati di lunga durata” e “donne in reinserimento lavorativo”, prevedendo le ipotesi che conducono alla perdita dello stato di disoccupazione e le condizioni necessarie per conservarlo.

In tema di «**Professioni**», poi, anche nel 2007 la Corte ribadisce il proprio consolidato orientamento secondo cui sono riservate allo Stato sia l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, sia la disciplina dei titoli necessari per l’esercizio delle professioni, sia l’istituzione di nuovi albi, mentre nella competenza regionale rientra la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale (così, con la **sent. n. 57 del 2007** con cui si annulla la legge regionale marchigiana che istituiva il registro degli amministratori di condominio di immobili e con la **sent. n. 300 del 2007** sulla legge regionale ligure che istituiva un elenco regionale degli operatori di discipline bio-naturali).

Quanto alla «**Ricerca scientifica e tecnologica**», la Corte, con la **sent. n. 178 del 2007**, chiarisce che esorbita dalla competenza regionale

disporre che l'incarico di direttore scientifico dell'istituto oncologico regionale non sia rinnovabile per più di una volta consecutiva perchè, così facendo, si introduce un limite al potere ministeriale di nomina del direttore scientifico, in contrasto con la disciplina dettata dal legislatore statale ed in danno dell'interesse che giustifica l'attribuzione al Ministro della salute del potere in questione.

Particolarmente articolato è stato il contenzioso Stato-Regioni in materia di «**Tutela della salute**». Con la **sent. n. 110 del 2007**, la Corte afferma che sono da considerare legittime le disposizioni della legge finanziaria del 2006 che affidavano all'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo la promozione e il coordinamento della cessione, a titolo di donazione, di apparecchiature e altri materiali dismessi da organismi sanitari in favore di ospedali di Paesi in via di sviluppo, perchè le eventuali donazioni sono volontarie e soggette in tutto e per tutto al diritto privato. La Corte ribadisce, inoltre, che il carattere concorrente della competenza in materia di tutela della salute fa sì che lo Stato sia abilitato a porre solo normativa avente carattere di principio, per quanto esso possa essere dettagliato (**sent. n. 339 del 2007**), e che tra tali principi rientrano sia quello secondo cui non è permesso alle Regioni di far gravare sulle ASL i debiti e i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle USL (**sent. n. 116 del 2007**) sia quello inerente le modalità di vendita al pubblico dei farmaci da banco (**sent. n. 430 del 2007**). Di particolare interesse appare, infine, la **sent. n. 339 del 2007**, con cui si afferma che non costituisce "livello essenziale delle prestazioni", ma attiene alla libertà di autodeterminazione del paziente, la facoltà riconosciuta all'utente dal legislatore statale di scegliere tra strutture pubbliche e private autorizzate alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze.

In tema di «**Governo del territorio**», la Corte chiarisce che non possono essere qualificati come principi fondamentali della materia né le norme statali che prevedono le verifiche alle quali la Regione deve sottoporre le proposte dirette alla realizzazione degli insediamenti turistici di qualità e stabiliscono, nel rapporto negoziale tra promotori, amministrazioni interessate e Regione, la regola del silenzio assenso (**sent. n. 88 del 2007**), né quelle che prevedono che l'approvazione dei

progetti definitivi di esproprio da parte del consiglio comunale costituisca variante urbanistica a tutti gli effetti (**sent. n. 401 del 2007**).

Altro ambito materiale in cui si è realizzato un contenzioso particolarmente rilevante è quello dell'«**Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**». Sul punto la Corte consolida il proprio orientamento secondo cui il legislatore statale può, per ragioni di coordinamento finanziario connesse agli obiettivi nazionali derivanti dagli obblighi comunitari, imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa dei medesimi (così, nella **sent. n. 82 del 2007**, in tema di spesa delle Regioni speciali e delle Province autonome, nella **sent. n. 169 del 2007**, in tema di limiti alla spesa regionale per il personale, nella **sent. n. 412 del 2007**, in materia di divieto di nuove assunzioni). Viceversa, la **sent. n. 412 del 2007** stabilisce che l'individuazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dei trattamenti accessori massimi dovuti per gli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale, stabiliti per garantire il contenimento della spesa e per ragioni di uniformità e perequazione, si applica esclusivamente alle amministrazioni dello Stato. Con la **sent. n. 121 del 2007** la giurisprudenza costituzionale chiarisce, poi, che è legittima la legge finanziaria del 2006 nella parte in cui prevede che, con decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, siano definiti i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti zooprofilattici e delle aziende ospedaliere universitarie, affermando che la certificazione dei bilanci trova il suo fondamento giuridico nell'esigenza di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci medesimi e, più in generale, della contabilità di ogni soggetto economico. Sempre da ricondurre alla materia in questione è quella giurisprudenza che afferma la piena estensibilità anche alle Regioni speciali delle esigenze che giustificano l'obbligo per gli organi locali di revisione economico-finanziaria di trasmettere alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'esercizio medesimo (con conseguente riconoscimento alle Sezioni regionali di

specifici poteri sanzionatori in caso di accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno) (si veda la **sent. n. 179 del 2007**).

Un terzo gruppo di sentenze che appaiono degne di attenzione in tema di potestà legislativa concorrente (oltre a quelle sulla dialettica principi/dettagli ed a quelle relative ai vari ambiti materiali dell'art. 117, comma 3) è costituito da quelle decisioni che intervengono sul “**concorso**” di più materie “**concorrenti**”. Nella giurisprudenza costituzionale del 2007 la questione è venuta in considerazione soprattutto con riguardo agli intrecci tra autonomia finanziaria degli enti territoriali, tutela della salute e coordinamento informativo e statistico. Così, con la **sent. n. 98 del 2007**, la Corte precisa che è legittimo, da parte del legislatore statale, subordinare l'accesso delle Regioni al finanziamento integrativo statale per il ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale al raggiungimento dell'intesa tra Stato e Regioni sul Piano sanitario 2006-2008, nonché alla stipula di un'ulteriore particolare intesa sull'adozione di misure di contenimento dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie, perchè il parziale ripianamento del *deficit* da parte dello Stato permette che le risorse regionali, altrimenti destinate a coprire tale *deficit*, possano essere utilizzate autonomamente dalla Regione interessata per il miglioramento del proprio servizio sanitario. Con la successiva **sent. n. 162 del 2007**, la Corte sostiene che la disciplina legislativa che condiziona l'acquisto, l'utilizzazione o la dispensa dei dispositivi medici, da parte del Servizio sanitario nazionale, all'inserimento degli stessi nel repertorio nazionale rappresenta un'equa forma di contemperamento tra l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale e la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare al settore sanitario. Analogamente, con la **sent. n. 193 del 2007**, la giurisprudenza costituzionale chiarisce che l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, senza che ciò si traduca in un'illegittima compressione dell'autonomia finanziaria regionale (così anche la **sent. n. 257 del 2007**, in tema di limite di spesa per ogni struttura accreditata con il Servizio sanitario nazionale per

l'erogazione, con oneri a carico del Fondo sanitario regionale, di alcune prestazioni). Per le medesime ragioni di sana gestione finanziaria in materia sanitaria, la Corte – inquadrando nella materia del coordinamento statistico – ritiene costituzionalmente legittime tanto la previsione di un sistema di monitoraggio per la verifica del rispetto della misura della riduzione della spesa di personale (**sent. n. 169 del 2007**), quanto l'introduzione a livello centrale di un sistema informatico di rilevamento ottico e di trasmissione telematica dei dati desumibili dalle ricette mediche e dalle confezioni dei farmaci (**sent. n. 240 del 2007**).

2.2. (segue): La potestà legislativa residuale delle Regioni

Anche nell'ambito della potestà legislativa residuale la giurisprudenza costituzionale porta ad ulteriori conseguenze applicative gli orientamenti già maturati negli anni precedenti.

Così, con la **sent. n. 81 del 2007**, la Corte – in materia di «**Pesca**» – giudica costituzionalmente legittimo il contingentamento delle licenze di pesca, disposto dalla legge regionale Toscana, ritenendo che il coordinamento tra funzioni regionali e funzioni statali in materia sia assicurato dalla previsione secondo cui spetta allo Stato l'individuazione del numero complessivo e della tipologia delle licenze concedibili, mentre compete alla Regione, attraverso il programma regionale, ripartire tale numero, in relazione appunto ai diversi tipi di pesca, tra le varie Province.

Con riguardo alla materia «**Commercio**», la **sent. n. 64 del 2007** precisa che, nell'esercizio della propria potestà residuale, la Regione può legittimamente stabilire di riservare il trenta per cento della superficie di una grande struttura di vendita in favore delle piccole e medie strutture, e quella del quindici per cento per chi già fosse operante sul territorio regionale da un congruo periodo.

In relazione all'«**Edilizia residenziale pubblica**», la Corte, con la **sent. n. 94 del 2007**, ribadisce il proprio orientamento secondo cui la circostanza che la materia in questione non sia ricompresa nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. non consente di concludere *sic et simpliciter* che tutti gli aspetti dell'edilizia pubblica a fini residenziali

debbano essere ricondotti alla potestà legislativa residuale delle Regioni perchè essa è contraddistinta da tre diverse anime: una prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; una seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, riconducibile ai “lavori pubblici”; una terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), che integra l’edilizia residenziale pubblica in senso stretto.

In materia di «**Turismo**», la **sent. n. 255 del 2007** definisce un conflitto di attribuzioni chiarendo che non spetta allo Stato, con una nota ministeriale, rivendicare la competenza amministrativa della Capitaneria di porto di Rimini per il rilascio delle concessioni demaniali del porto di Cattolica perchè la presenza in materia di una competenza legislativa residuale delle Regioni fa sì che le funzioni amministrative relative siano attribuite agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall’art. 118 della Costituzione. Sul crocevia tra agricoltura e turismo si attesta, invece, la **sent. n. 339 del 2007**, con cui la Corte dichiara costituzionalmente illegittime una serie di norme della legge statale n. 96 del 2006, volte a regolamentare in via generale l’attività agrituristica, disciplinando dettagliatamente i requisiti dell’impresa agrituristica (numero di ospiti, quota di prodotti propri offerti, etc) e relativi adempimenti amministrativi (procedimenti di avvio ed obblighi di comunicazione).

Da ultimo, con le **sent. nn. 95, 169, 188 e 387 del 2007**, la Corte ribadisce che la disciplina dell’organizzazione degli uffici regionali e degli enti regionali rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «**Organizzazione amministrativa interna della Regione e degli enti pubblici regionali**», specificando che essa deve essere esercitata nel rispetto dei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” fissati negli statuti regionali.

3. Il potere regolamentare

Numerose sono le decisioni che intervengono sul riparto di potestà regolamentare tra Stato e Regioni. Tra tutte, merita di essere segnalata la **sent. n. 401 del 2007**, con cui la Corte – trattando di alcune questioni in tema di tutela della concorrenza relative al c.d. “Codice dei contratti pubblici” – affronta il delicato tema del rapporto tra potere regolamentare statale in materie “trasversali” e potestà legislative e regolamentari regionali. Sul punto la sentenza richiama la circostanza che, già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, nelle materie di competenza regionale i principi fondamentali della disciplina, in grado di vincolare la potestà legislativa concorrente delle Regioni, potevano essere posti esclusivamente da leggi o da atti aventi forza di legge dello Stato, con esclusione degli atti regolamentari e sottolinea che la sottesa esigenza legata al principio di separazione delle competenze è stata ancora di più rafforzata con la riforma del titolo V, la quale ha previsto che lo Stato non possa emanare regolamenti in materie di competenza ripartita, essendo il suo potere regolamentare limitato alle materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva. Da tale premessa la decisione ricava la conclusione che, in presenza di materie di tipo trasversale, non si realizza il condizionamento di una fonte secondaria statale nei confronti di una legge regionale perchè le norme regolamentari statali, dando attuazione ed esecuzione a disposizioni di legge, devono dettare tutte e sole le norme necessarie a perseguire l’obiettivo trasversale, nel caso di specie quello di realizzare assetti concorrenziali, mentre le norme regionali devono continuare a disciplinare tutti i profili non afferenti, ancorché contigui, a quell’obiettivo. Ulteriore e significativo corollario di quest’approdo giurisprudenziale è che la netta separazione che contraddistingue il rapporto tra potere regolamentare statale e potestà legislativa regionale in materie “trasversali” fa sì che l’esercizio del primo non debba seguire particolari forme di leale collaborazione, atteso che il rispetto del principio cooperativo può essere imposto a livello costituzionale nei soli casi in cui si verifichi un forte intreccio con competenze regionali, che richieda l’adozione di modalità concordate o comunque di meccanismi che garantiscano il coinvolgimento dei livelli di governo interessati.

4. “Leale collaborazione”, “sussidiarietà” e “prevalenza”

Nel corso del 2007 non si rinvencono radicali innovazioni giurisprudenziali nemmeno in merito ai meccanismi che presiedono al funzionamento dinamico del nuovo titolo V, con riguardo ai quali la Corte si limita a portare ad ulteriori conseguenze applicative principi pretori ormai consolidati.

Con riferimento al “**principio di leale collaborazione**”, la giurisprudenza costituzionale conferma che la principale sede collaborativa dei rapporti intersoggettivi è costituita dal sistema delle Conferenze e ribadisce 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 (**sent. n. 401 del 2007**) 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 (**sent. n. 387 del 2007**). Peraltro, in difetto di un tale presupposto, pur se incapaci di imporre un vincolo all’esercizio delle funzioni legislative, le intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni impongono comunque alle parti di tener fede all’impegno assunto (cfr. **sent. n. 58 del 2007**, con cui la Corte definisce un conflitto dichiarando che lo Stato non può regolare la materia dell’accreditamento e dell’iscrizione presso gli albi nazionali e regionali per il servizio civile, disattendendo, senza l’attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione, l’intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni).

Anche in relazione al “**principio di sussidiarietà**”, la Corte non si discosta dalla propria giurisprudenza sull’attrazione in sussidiarietà, inaugurata a partire dalle celeberrime sentenze nn. 303 del 2003 e 6 del 2004, ribadendo che, allorquando sia ravvisabile un’esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è

abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale, sempre che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata in ossequio al principio di leale collaborazione (**sent. n. 88 del 2007**, in cui si legittima un intervento statale in materia di turismo in quanto esso tende a favorire gli insediamenti collocati su aree demaniali marittime e la riqualificazione di insediamenti ed impianti preesistenti, con la finalità di valorizzare un settore che ha un forte impatto economico su base nazionale ed internazionale; **sent. n. 339 del 2007**, con cui si dichiara la costituzionalità di una disciplina statale nelle materie dell'agricoltura e del turismo perchè essa è finalizzata alla promozione del "*made in Italy*" a livello nazionale e internazionale; **sent. n. 81 del 2007**, con cui si nega che ricorrano esigenze unitarie tali da giustificare l'attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato della disciplina dei criteri di organizzazione dei distretti di pesca e di acquacoltura, le regole di procedura per il riconoscimento dei distretti medesimi e la disciplina delle relative forme di finanziamento; **sent. n. 374 del 2007**, la quale, in tema di ordinamento delle Camere di Commercio, esclude che vi siano esigenze di uniformità che richiedono, oltre alla disciplina statale delle modalità di costituzione dei consigli camerali, anche la conservazione in capo al Ministro di un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale).

Da ultimo vale la pena di segnalare che, anche durante l'anno considerato dal presente *Rapporto*, la giurisprudenza costituzionale ha fatto di sovente ricorso al "**criterio della prevalenza**" per qualificare il titolo di competenza all'intervento legislativo quando la disciplina sottoposta a scrutinio costituzionale 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 (**sentt. nn. 21, 50, 80, 81, 240, 401 e 430 del 2007**). In particolare, con la **sent. n. 165 del 2007**, la Corte ha precisato che detto criterio è applicabile solo allorché l'appartenenza del nucleo essenziale

della disciplina ad una materia risulti con caratteri di evidenza. Sempre più di frequente, poi, il ricorso al criterio della prevalenza si accompagna alla negazione della configurabilità di un ambito normativo come “materia” (così nella **sent. n. 165 del 2007**, in cui si nega che esista una materia “sviluppo economico”; nelle **sent. nn. 256 e 401 del 2007**, con cui si ribadisce che la mancata inclusione dei lavori pubblici negli elenchi dell’articolo 117 della Costituzione non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni, trattandosi di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia e, pertanto, possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti; nella **sent. n. 401 del 2007**, in cui si chiarisce che “il procedimento amministrativo non è una vera e propria materia, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale, entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni”).

5. Considerazioni conclusive

Alla luce della ricostruzione svolta nelle pagine che precedono, dovrebbe risultare con maggior chiarezza, adesso, quanto si è affermato in via del tutto preliminare trattando dei dati statistici che emergono dalla giurisprudenza costituzionale del 2007 e, cioè, che la progressiva quiescenza verso cui pare avviarsi il contenzioso Stato-Regioni si riflette anche 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 progressiva implementazione di quei principi, dai quali la Corte ricava, anche nel periodo considerato dal presente Rapporto, nuovi corollari applicativi nel solco di una sostanziale continuità, consente, infatti, di affermare che, a fronte della perdurante assenza di un quadro organico di attuazione normativa della revisione costituzionale del nostro regionalismo, si è formato un *diritto costituzionale giurisprudenziale*

che attribuisce un rinnovato margine di certezza alle relazioni tra Stato e Regioni.

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 normativa⁴³⁴ che, oltre a considerare l'anno solare di riferimento, presenta un primo bilancio della XV legislatura, conclusasi il 28 aprile 2008.

Con una innovazione rispetto al passato, 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.

⁴³⁴ 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

La XV legislatura è stata indubbiamente una legislatura atipica: i rapporti di forza registratisi tra maggioranza ed opposizione presso il Senato della Repubblica hanno infatti reso problematico l'esito del procedimento legislativo ed hanno indotto il Governo a massimizzare l'uso degli strumenti normativi la cui adozione è soggetta ad una semplice "autorizzazione" parlamentare. Così, decreti legislativi e regolamenti di delegificazione hanno rappresentato da soli quasi il 60 per cento dell'intera produzione normativa, a fronte di un ridotto numero di leggi e di un limitato ricorso alla decretazione d'urgenza.

340 sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione emanati nella XV legislatura;

189 sono gli atti normativi emanati nel corso del solo 2007, come risulta dalla seguente tabella:

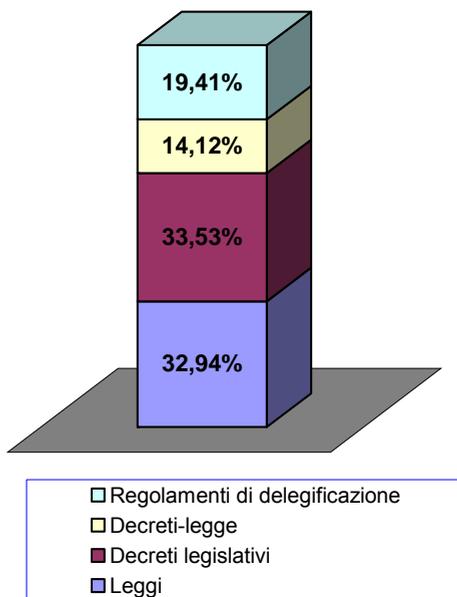
	Atti emanati nel 2007	Media mensile	Totale XV legislatura	Media mensile
Leggi	68	5,66	112	4,66
Decreti legislativi	64	5,33	114	4,74
Decreti-legge⁴³⁵	19	1,58	48	2,00
Regolamenti di delegificazione	38	3,16	66	2,79
Totale	189	15,73	340	14,19

⁴³⁵ Ai decreti-legge di cui si dà conto nella tabella occorre aggiungere due decreti-legge emanati dal Governo Berlusconi sul finire della XIV legislatura, che sono stati "trascinati" e convertiti nella legislatura in corso. Di essi si tiene conto nel computo delle leggi di conversione.

Spicca la media mensile di emanazione dei regolamenti di delegificazione, che supera quella dei decreti-legge.

Nel grafico che segue è riportata la composizione percentuale della produzione normativa nel 2007 e nel complesso della XV legislatura.

Ripartizione percentuale degli atti normativi



Dal grafico si evincono due dati: le leggi ordinarie rappresentano il 32,94 per cento degli atti che concorrono alla produzione normativa qui

considerata; decreti legislativi e regolamenti di delegificazione rappresentano insieme il 52,94 per cento della produzione normativa.

2. L'attività legislativa parlamentare

2.1. La produzione legislativa

112 sono le leggi approvate nella XV legislatura;

68 sono le leggi approvate nel 2007.

La media mensile della produzione legislativa risulta pari a 5,67 nel 2007 e a 4,66 nella XV legislatura considerata nel suo complesso.

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

	2007	XV legislatura
Leggi costituzionali	1	1
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,47%</i>	<i>0,89%</i>
Conversione di decreti-legge	16	32
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>23,52%</i>	<i>28,57%</i>
Leggi di bilancio	4	8
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>5,88%</i>	<i>7,14%</i>
Leggi collegate alla manovra finanziaria	1	1
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,47%</i>	<i>0,89%</i>

	2007	XV legislatura
Leggi di ratifica	26	41
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>38,23%</i>	<i>36,60%</i>
Leggi comunitarie	1	2
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,47%</i>	<i>1,78%</i>
Leggi di semplificazione	0	0
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>
Altre leggi ordinarie	19	27
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>27,94%</i>	<i>24,10%</i>
TOTALE LEGGI APPROVATE	68	112

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 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 le leggi comunitarie annuali.

2.3. L'iniziativa legislativa

Nella tabella che segue si riportano i dati relativi all'iniziativa legislativa, con riguardo sia all'anno solare di riferimento, sia alla legislatura nel suo complesso.

	2007	XV
INIZIATIVA GOVERNATIVA	59 (86,76%)	99 (88,39%)
INIZIATIVA PARLAMENTARE	9 (13,24%)	13 (11,61%)
INIZIATIVA MISTA ⁴³⁶	0	0
TOTALE	68	112

L'88,39 per cento delle leggi approvate nella XV legislatura derivano dall'iniziativa governativa.

Si tratta di un dato che appare in crescita costante ed in linea con gli altri ordinamenti europei considerati nella V parte del presente rapporto: nel 2007 è secondo soltanto al dato francese (92 per cento). Nella XIII legislatura le leggi di iniziativa governativa costituivano il 76,9 per cento del totale; nella XIV legislatura il 78,6 per cento.

L'incidenza dell'iniziativa legislativa del Governo dipende anche dalla assenza dei casi in cui l'iniziativa parlamentare concorre con quella del Governo (iniziativa mista).

I dati presentati in forma riassuntiva nella tabella precedente possono essere disaggregati con riferimento alle diverse tipologie delle leggi approvate. Dalla tabella che segue emerge qualche conferma e qualche elemento ulteriore rispetto a quelli già segnalati:

⁴³⁶ 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 XV legislatura (73,73 per cento) appare mediano rispetto a quelli registrati nella XIII (64,56 per cento) e nella XIV legislatura (78,29 per cento);
- la categoria delle altre leggi di iniziativa governativa rappresenta il 15,15 per cento del complesso delle leggi di iniziativa governativa. Si tratta di un valore pressoché identico a quello registrato nella XIV legislatura (15,02 per cento) ed inferiore a quello della XIII (29,98 per cento).

Si può inoltre anticipare un altro dato, che emergerà nel paragrafo 2.4. Le leggi di iniziativa parlamentare sono state approvate per lo più in sede legislativa: su 13 leggi di iniziativa parlamentare approvate, 9 sono state esaminate in sede legislativa.

Iniziativa delle leggi

	2007	XV legislatura
INIZIATIVA GOVERNATIVA		
<i>di cui:</i>	59	99
Conversione di decreti-legge	16	32
Leggi di bilancio	4	8
Leggi collegate alla manovra finanziaria	1	1
Leggi di ratifica	26	41
Leggi comunitarie	1	2
Leggi di semplificazione	0	0
Altre leggi di iniziativa governativa	11	15
INIZIATIVA PARLAMENTARE		
<i>di cui:</i>	9	13
Leggi di ratifica	0	0
INIZIATIVA MISTA	0	0
TOTALE	68	112

Focalizzando l'attenzione sull'iniziativa governativa, si segnala che nel corso della XV legislatura sono stati presentati dal Governo 292 disegni di legge, 99 dei quali divenuti legge: in termini percentuali, un terzo dei disegni di legge è stato approvato definitivamente.

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 41 leggi di ratifica). Delle rimanenti 58 leggi, 50 – pari all'86,2 per cento – sono state modificate durante l'*iter* parlamentare. Delle 8 approvate nel testo originario presentato dal Governo, 4 sono leggi di conversione, 2 sono le leggi di rendiconto finanziario (una fotografia dei risultati di bilancio dell'anno precedente) e 2 sono leggi classificabili – rispettivamente – come di manutenzione normativa e provvedimento: si tratta delle leggi 1° agosto 2006, n. 242, *Abrogazione delle norme in materia di partecipazioni in società operanti nel settore dell' energia elettrica e del gas naturale* (abroga due decreti-legge in materia), e 7 gennaio 2008, n. 14, *Concessione di un contributo finanziario alla Delegazione generale palestinese per il funzionamento della sede in Italia*.

Tipologia leggi	con modifiche	senza modifiche	Totale
conversione	28	4	32
di bilancio	6	2 (rendiconto)	8
collegati	1	0	1
leggi comunitarie	2	0	2
leggi di semplificazione	0	0	0
altre leggi	13	2	15
TOTALE	50	8	58

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.

Nel 2007 le leggi approvate in sede legislativa rappresentano l'11,76 per cento del totale; nel complesso della XV legislatura, si registra una incidenza percentuale del 10,72 per cento.

Sedi dell'esame parlamentare

	2007	XV
Referente	60 (88,23%)	100 (89,29%)
Legislativa o deliberante	8 (11,77%)	12 (10,71%)
Redigente	0	0
TOTALE	68	112

Il dato complessivo può essere scomposto considerando da un lato le leggi che necessitano di un esame in Assemblea (soprattutto: leggi di conversione, di ratifica, di delega⁴³⁷, di bilancio) e dall'altro le leggi per le quali non esiste una riserva di esame di Assemblea e quindi il Parlamento

⁴³⁷ Alle leggi recanti disposizioni di delega vanno aggiunte quelle comunque incidenti sui termini di esercizio di deleghe già aperte. Nel corso della XV legislatura si segnalano le leggi 24 ottobre 2006, n. 269, Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario e 17 ottobre 2007, n. 189, Differimento del termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 4 della legge 1° febbraio 2006, n. 43, recante istituzione degli Ordini delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione.

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

	2007	XV legislatura
Leggi di conversione	16	32
Leggi di ratifica	26	41
Altre leggi con sede referente vincolata*	13	21
Totale leggi con sede referente vincolata	55	94
% sul totale delle leggi	80,9	83,9

* *Leggi costituzionali, di bilancio, finanziarie, comunitarie, elettorali, di semplificazione e altre contenenti delega (incluse, generalmente, le leggi collegate, quasi sempre contenenti deleghe).*

La tabella seguente prende invece in considerazione le leggi per le quali il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame. Pur in presenza di un esiguo numero di leggi, si può rilevare come l'opzione per la sede legislativa risulti anche nella XV legislatura, come nel passato, la più praticata: i due terzi di questa tipologia di leggi sono state approvate direttamente in Commissione in uno o nell'altro ramo.

Leggi con sede di esame opzionale

	2007	XV legislatura
Leggi con sede opzionale di cui:	13	18
In sede referente	5	6
In sede legislativa	8	12
In sede redigente	0	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 generale⁴³⁸;

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 attualmente sconosciuta a livello statale⁴³⁹.

⁴³⁸ Sono escluse le leggi istitutive di singoli organismi, classificate invece tra le leggi settoriali).

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;
- 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 (41 su 112, pari al 36,6 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.

⁴³⁹ Occorre tuttavia segnalare, anche se successivo al periodo di riferimento del presente Rapporto, che l'articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008 ha disposto l'abrogazione di 3.370 atti normativi di rango primario, elencati in allegato al provvedimento.

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	XV legislatura
Leggi istituzionali:	8
<i>delle quali</i>	
Leggi costituzionali	1
Leggi di conversione	0
Leggi delega	3
Leggi di conversione contenenti disposizioni di delega	1
Leggi di settore:	34
<i>delle quali</i>	
Leggi di conversione	20
Leggi delega	2
Leggi di conversione contenenti disposizioni di delega	0

Leggi intersettoriali: <i>delle quali</i>	14
Leggi di conversione	8
Leggi delega	4
Leggi di conversione contenenti disposizioni di delega	2
Leggi provvedimento	3
Leggi di manutenzione normativa: <i>delle quali</i>	4
Leggi di conversione	1
Incidenti su leggi delega	1
Leggi di bilancio	8
Leggi di ratifica	41
TOTALE LEGGI APPROVATE	112

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 58,82 per cento delle leggi settoriali e il 71,42 per cento delle leggi intersettoriali. Queste ultime comprendono soltanto due tipologie di leggi ed un ibrido che nasce dalla somma delle due: leggi di conversione, leggi delega e leggi di conversione contenenti disposizioni di delega. I decreti-legge a carattere intersettoriale possono essere distinti in tre gruppi:

- 5 decreti-legge in materia economico-finanziaria, che perseguono spesso il duplice obiettivo della razionalizzazione della spesa

pubblica e dello sviluppo economico (nella XV legislatura anche con lo strumento delle liberalizzazioni), talora in accompagnamento, nelle sue diverse fasi, della manovra finanziaria;

- 3 decreti-legge recanti proroga di termini;
- 2 decreti-legge volti ad adempiere ad obblighi comunitari.

Delle 4 leggi delega tre attengono ad obblighi comunitari (due leggi comunitarie e la legge n. 77/2007, cosiddetta “mini-comunitaria”) ed una concerne l’attuazione del protocollo sul *welfare* (legge n. 247/2007).

Con riguardo ai macrosettori, i risultati sono esposti nella tabella che segue:

Macrosettore	XV legislatura
Ordinamento istituzionale delle quali:	72
Leggi costituzionali	1
Leggi di conversione	14
Leggi delega	4
Leggi di conversione contenenti disposizioni di delega	1
Sviluppo economico e attività produttive delle quali:	4
Leggi di conversione	0
Leggi incidenti su disposizioni di delega	1
Territorio, ambiente e infrastrutture delle quali:	5
Leggi di conversione	4

Servizi alle persone e alla comunità delle quali:	14
Leggi di conversione	4
Leggi delega	4
Finanza statale delle quali:	7
Leggi di bilancio (bilancio, assestamento, rendiconto)	6
Leggi di conversione	1
Multisetore delle quali:	10
Leggi di conversione	6
Leggi di conversione contenenti disposizioni di delega	2
Leggi finanziarie	2
TOTALE LEGGI APPROVATE	112

Le leggi di bilancio sono state classificate nel settore della finanza, ad eccezione delle due leggi finanziarie, che hanno caratteristiche chiaramente multisettoriali, come si evince anche dal paragrafo 2.7.

Spiccano per quantità di leggi ad essi ascritte – rispettivamente maggioritaria e minimale – i due macrosettori dell'ordinamento istituzionale e dello sviluppo economico. Il macrosetteore dell'ordinamento istituzionale comprende un elevato numero di leggi (il 64,28 per cento del totale) in quanto in esso sono classificate, come indicato nel dettaglio nella tabella successiva, 41 leggi di ratifica ed altre 13 leggi che danno attuazione ad obblighi internazionali e comunitari. Tale evenienza contribuisce anche a spiegare il numero indubbiamente basso delle leggi attinenti al macrosetteore sviluppo economico e attività produttive: molte

delle leggi che agiscono in tale ambito danno attuazione ad obblighi comunitari ovvero presentano carattere multisetoriale.

Macrosettore ordinamento istituzionale	Totale XV legislatura
Leggi di ratifica	41
Altre leggi relative ad obblighi internazionali delle quali:	7
Leggi riguardanti la partecipazione italiana a missioni internazionali (incluse 3 leggi di conversione)	4
Leggi di adempimento di obblighi comunitari delle quali:	6
Leggi di conversione	3
Leggi comunitarie	2
Altre leggi delega	1
Leggi in materia di giustizia delle quali:	5
Leggi di conversione	2
Leggi delega	1

Nella tabella si è evidenziato anche il dato relativo alle leggi nel settore della giustizia, che è di esclusiva competenza statale.

2.6. Le leggi approvate in Commissione

Le leggi approvate direttamente in Commissione in almeno un ramo del Parlamento presentano generalmente un minore impatto politico-istituzionale; fanno eccezione, per la loro valenza, le seguenti due leggi:

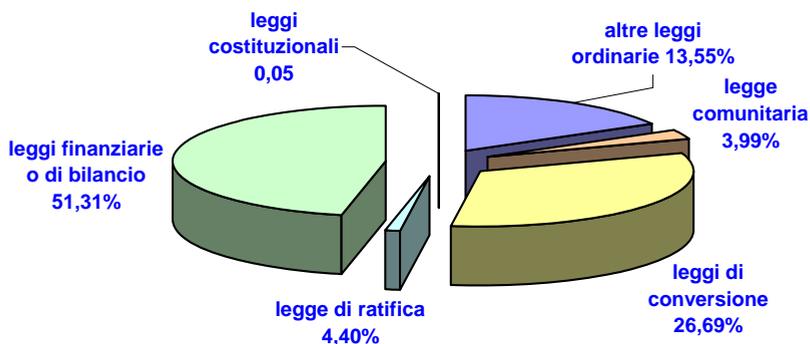
- 3 agosto 2007, n. 120, recante disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria, di iniziativa del Governo, esaminata in sede deliberante al Senato;
- 3 agosto 2007, n. 124, in materia di sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto, la quale, esaminata in prima lettura in sede referente sia alla Camera, sia al Senato, è stata discussa in seconda lettura, in entrambi i rami, in sede legislativa.

Si possono altresì segnalare, per la delicatezza dei temi trattati, le leggi 28 maggio 2007, n. 68, *Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio*, e 2 agosto 2007, n. 130, *Modifiche alla legge 8 luglio 1998, n. 230, in materia di obiezione di coscienza*.

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 2.054,75 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 commi⁴⁴⁰.

⁴⁴⁰ 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 XV legislatura

Natura Atto	% atti	Testo	% spazio GU	Allegati	Commi	% commi
28 altre leggi ordinarie	25,00%	278,5	13,55%	4	736	12,56%
2 leggi comunitarie	1,79%	82	3,99%	9,25	134	2,29%
32 leggi di conversione	28,57%	548,5	26,69%	0	1.886	32,19%
41 leggi di ratifica	36,61%	90,5	4,40%	-	202	3,45%
8 leggi finanziarie o di bilancio	7,14%	1.054,25	51,31%	1318,5	2.901	49,51%
1 legge costituzionale	0,89%	1	0,05%	0	1	0,02%
112 leggi		2054,75		1331,75	5860	

E' evidente il ruolo giocato dalle leggi finanziarie e di bilancio, sul quale si sofferma anche la nota di sintesi del presente Rapporto: tali leggi da sole, pur rappresentando appena il 7 per cento delle leggi approvate, occupano oltre la metà delle colonne della "Gazzetta ufficiale" dedicate alla pubblicazione delle leggi approvate nel corso della legislatura (per l'esattezza costituiscono il 51,31 per cento). In tale tipologia, risaltano le due leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008, che insieme occupano 918,75 colonne della *Gazzetta*. In termini puramente quantitativi, commisurati allo spazio occupato nella *Gazzetta ufficiale*, esse corrispondono al 44,71 per cento delle decisioni legislative assunte nel corso della legislatura. Se si fa riferimento all'altro parametro utilizzabile per misurare la dimensione delle leggi, cioè al numero di commi, le due leggi finanziarie, con i loro 2.557 commi, contengono il 43,63 per cento dei commi approvati nel corso della legislatura (pari a 5.860).

Può essere allora interessante verificare come tale mole di commi riguardi tutti i settori dell'ordinamento, disciplinando materie di competenza di tutte le altre Commissioni, chiamate ad esprimersi in sede consultiva.

Nella tabella che segue si dà conto del numero di commi delle due leggi finanziarie approvate nel corso della legislatura (per il 2007 e per il 2008) di competenza delle singole Commissioni. In qualche caso, di materie di confine, i commi sono stati attribuiti a più Commissioni: per questo motivo la somma dei commi risulta superiore a quella effettivamente contenuta nelle leggi.

Commissione	Legge finanziaria 2007 Numero di commi di interesse	Legge finanziaria 2008 Numero di commi di interesse
Affari costituzionali	100	102
Giustizia	13	25
Affari esteri	28	18
Difesa	22	26
Bilancio	210	126
Finanze	411	366
Cultura	100	77
Ambiente	102	91
Trasporti	87	85
Attività produttive	69	67
Lavoro	198	140
Affari sociali	70	66
Agricoltura	68	30
Politiche Unione europea	11	0

La tabella consente di evidenziare tre elementi:

- i commi di stretta competenza della Commissione Bilancio appaiono relativamente ridotti: alla Commissione è però ovviamente riservato un ruolo complessivo di regia nel coordinamento della finanza pubblica;
- appare evidente l'importanza delle disposizioni in materia finanziaria e tributaria nel disegnare la manovra di finanza pubblica;
- la legge finanziaria, come già accennato, riguarda tutti i settori dell'ordinamento e sembra assumere particolare importanza in alcune materie, come nel lavoro pubblico e privato.

3. Le deleghe legislative

3.1. Le tendenze generali

Nel 2007 sono state approvate 8 leggi contenenti disposizioni di delega al Governo. Nella XV legislatura sono **12** le leggi recanti disposizioni di delega complessivamente approvate; tra queste, 3 sono leggi di conversione di decreti-legge⁴⁴¹.

Delle restanti 9 leggi:

- 2 sono le leggi comunitarie 2006 e 2007;
- 1 legge ulteriore concerne l'attuazione di direttive comunitarie;
- 6 leggi instaurano processi di riforma a carattere settoriale, talvolta di grande rilevanza (ordinamento giudiziario, sicurezza sul lavoro, enti di ricerca, attuazione del Protocollo sul *welfare*).

Periodo	2007	Totale XV legislatura
Leggi delega, di cui:	8	12
Leggi di conversione	1	3

Nella XV legislatura, il Parlamento ha conferito al Governo **78** deleghe "primarie", delle quali:

56 (71,8%) investono l'attuazione delle leggi comunitarie⁴⁴²,

22 (28,2%) danno attuazione alle altre leggi delega.

⁴⁴¹ Come già segnalato in nota, ad esse vanno aggiunte le due ulteriori leggi n. 269/2006 e n. 189/2007, che incidono su termini di deleghe già aperte.

⁴⁴² Il dato non comprende le 3 deleghe "primarie" contenute nella legge n. 77 del 2007.

Alle deleghe primarie vanno aggiunte **82** deleghe integrative e correttive (pari al 51,3% del totale delle deleghe); **52**⁴⁴³ di tali deleghe correttive sono relative all'attuazione delle leggi comunitarie.

La seguente tabella riassume i dati della XV legislatura.

Deleghe	XV		
Primarie	78	48,7%	
di cui attuative di leggi comunitarie	56		71,8%
Integrative/correttive	82	51,3%	
di cui attuative di leggi comunitarie	52		63,4%
Totale	160		
di cui attuative di leggi comunitarie	108		67,5%

Nel corso della XV legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **114** decreti legislativi, **84**⁴⁴⁴ (73,7%) dei quali attuativi di leggi comunitarie. **91** di tali decreti (71 dei quali attuativi di leggi comunitarie) sono stati adottati in base a leggi delega approvate nella XIV legislatura.

⁴⁴³ Il dato non comprende le 4 deleghe correttive di cui alla legge n. 77/2007.

⁴⁴⁴ Il dato non comprende 4 decreti legislativi adottati sulla base delle deleghe di cui alla legge n. 77/2007 e 1 decreto legislativo di attuazione della legge n. 262/2005.

Decreti legislativi	XV		
Primari	92	80,7%	
di cui attuativi di leggi comunitarie	70		76,1%
Integrativi/correttivi	22	19,3%	
di cui attuativi di leggi comunitarie	14		63,6%
Totale	114		
di cui attuativi di leggi comunitarie	84		73,7%

3.2. Le leggi delega della XV legislatura

Nel paragrafo precedente sono già stati forniti alcuni elementi circa le leggi delega approvate nel corso della XV legislatura. La tabella che segue dà conto nel dettaglio di tali leggi e delle deleghe da esse conferite, nonché del relativo stato di attuazione. Riguardo a quest'ultimo, si osserva che, essendosi conclusa con largo anticipo la legislatura, sono stati emanati soltanto **23** decreti legislativi.

Legge delega	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	di cui D.Lgs. primari
L. 12 luglio 2006, n. 228, conv. D.L. proroga termini e proroghe per l'esercizio di deleghe	11	--	1	1
L. 17 luglio 2006, n. 233, conv. D.L. riordino ministeri	1	1	--	--
L. 11 gennaio 2007, n. 1, riforma esami di Stato e raccordo scuola-università	8	4	3	3

Legge delega	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	di cui D.Lgs. primari
L. 6 febbraio 2007, n. 13, legge comunitaria 2006	54	28	13	13
L. 26 febbraio 2007, n. 17, conv. D.L. proroga termini	1	1	--	--
L. 20 giugno 2007, n. 77, delega per il recepimento delle direttive 2002/15/CE, 2004/25/CE e 2004/39/CE	7	3	4	4
L. 19 luglio 2007, n. 106, disciplina dei diritti di trasmissione degli eventi sportivi	2	1	1	1
L. 30 luglio 2007, n. 111, Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario	1	1	1	1
L. 3 agosto 2007, n. 123, tutela della sicurezza sul lavoro	2	1	--	--
L. 27 settembre 2007, n. 165, riordino degli enti di ricerca	2	1	--	--
L. 24 dicembre 2007, n. 247, attuazione del Protocollo sul <i>welfare</i>	17	9	--	--
L. 25 febbraio 2008, n. 34, legge comunitaria 2007	54	28	--	--

Con riferimento all'attuazione delle deleghe conferite nella XV legislatura, si segnala che per una di esse è scaduto il termine senza che sia stata esercitata: si tratta della delega per l'adozione di ulteriori disposizioni per l'adattamento dell'ordinamento giuridico italiano alla Convenzione di Oviedo sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina (legge n. 17 del 2007, art. 1, co. 3).

Per quanto concerne le altre deleghe della legislatura, in molti casi i termini sono ancora aperti; anche nel periodo successivo al decreto di scioglimento, il Governo ha continuato a trasmettere alle Camere – per il parere delle competenti Commissioni – numerosi schemi di decreti legislativi, alcuni dei quali incidenti su materie di particolare rilevanza; tra questi si ricorda quello sulla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (il decreto legislativo è stato pubblicato all’inizio della XVI legislatura⁴⁴⁵).

Risultano inoltre ancora non scaduti i termini di alcune deleghe della XIV legislatura; tra queste è ricompresa la delega per la riduzione e la semplificazione della normativa vigente (cosiddetto “taglia-leggi”), di cui all’art. 14, co. 14 e 15, della legge di semplificazione 2005 (legge n. 246 del 2005).

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-

⁴⁴⁵ D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, pubblicato nella G.U. 30 aprile 2008, n. 101.

Gli altri 12 schemi di D.Lgs. riguardano la disciplina del pensionamento anticipato per gli addetti ai lavori usuranti; le modifiche alla disciplina degli interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole e ai D.Lgs. n. 227 del 2001, n. 99 del 2004 e n. 102 del 2005, in materia di modernizzazione e regolazione dei mercati nel settore agricolo, agroalimentare e della pesca; l’attuazione di alcune direttive comunitarie.

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 XV legislatura, il ricorso a tale procedura è stato previsto nelle seguenti leggi:

- L. 6 febbraio 2007, n. 13, Legge comunitaria 2006;
- L. 20 giugno 2007, n. 77, Delega legislativa per il recepimento delle direttive 2002/15/CE, 2004/25/CE e 2004/39/CE;
- L. 24 dicembre 2007, n. 247, Attuazione del Protocollo sul *welfare*;
- L. 25 febbraio 2008, n. 34, Legge comunitaria 2007.

4. I decreti-legge

4.1. Le tendenze generali

4.1.1. I dati quantitativi – Le leggi di conversione dei decreti-legge sono **32** e rappresentano il **28,57%** della produzione legislativa.

48 sono i decreti-legge emanati nella XV legislatura, con una **media mensile** pari a **2**. Si tratta di una media sensibilmente più bassa rispetto a quella realizzata nelle due precedenti legislature, in cui superava stabilmente i 3 decreti mensili (3,36 nella XIII legislatura e 3,72 nella XIV).

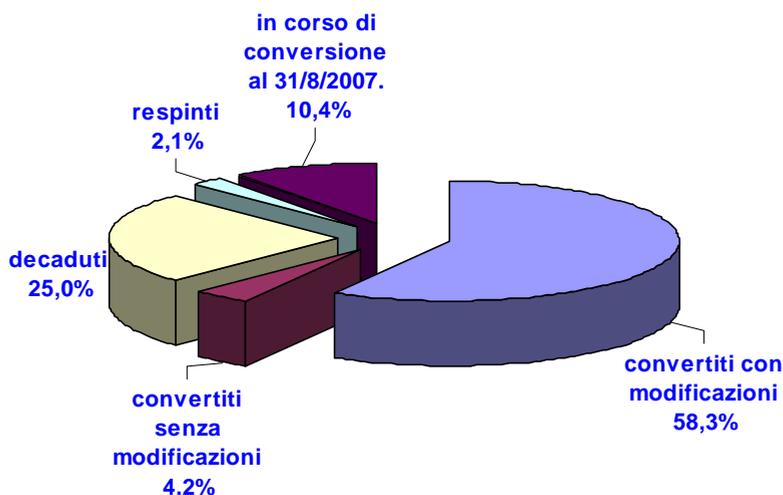
Media mensile di emanazione dei decreti-legge

Periodo	2007	totale XV legislatura
Decreti-legge	19	48 ⁴⁴⁶
Media mensile	1,58	2,00

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 (28 aprile 2008).

⁴⁴⁶ Alla fine della XIV legislatura (conclusasi il 27 aprile 2006) erano in corso di conversione 2 decreti-legge emanati dal III Governo Berlusconi. Nella XV legislatura i relativi disegni di legge di conversione sono stati mantenuti all'ordine del giorno delle Camere: i due decreti-legge sono stati convertiti in legge. Di tali decreti non si tiene conto nel dato relativo alla XV legislatura.

Nel grafico non sono stati considerati i 2 decreti-legge emanati dal Governo Berlusconi che si trovavano in corso di conversione alla fine della XIV legislatura (27 aprile 2006), per il cui esito si rinvia alla nota 446.



Il grafico considera quindi i **48** decreti-legge emanati nel corso della legislatura, dei quali:

30 sono stati convertiti in legge (28 con modificazioni);

12 sono decaduti per decorrenza dei termini;

1 è stato respinto;

5 sono in corso di conversione alla data del 28 aprile 2008.

Appare significativo il dato riguardante i decreti-legge non convertiti, che rappresentano il 27 per cento del totale: si tratta di un decreto-legge respinto in sede di valutazione dei requisiti di costituzionalità presso l'Assemblea del Senato⁴⁴⁷ e di 12 decreti-legge decaduti per decorrenza dei termini.

⁴⁴⁷ Si tratta del decreto-legge 29 settembre 2006, n. 261, recante interventi urgenti per la riduzione del disagio abitativo in favore di particolari categorie sociali.

I contenuti di 4 di tali decreti-legge, emanati nel corso del 2006, hanno trovato comunque accoglimento, con varietà di formule, in altre disposizioni di legge. In particolare:

- le Commissioni riunite Affari esteri e Difesa della Camera dei deputati hanno abbandonato l'esame della legge di conversione del decreto-legge 5 luglio 2006, n. 224, recante disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alle missioni internazionali, preferendo proseguire nell'esame del disegno di legge ordinario C. 1288 (poi legge 4 agosto 2006, n. 247, recante disposizioni per la partecipazione italiana alle missioni internazionali);
- i contenuti degli altri 3 decreti-legge sono refluiti, in termini più o meno diversi, nella legge finanziaria 2007. Più nel dettaglio:
 - il decreto-legge 16 agosto 2006, n. 251, recante disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica ha dato vita ad un ampio dibattito che ha poi indotto il Governo all'inserimento nella legge finanziaria di alcuni commi relativi in generale all'attuazione del diritto comunitario, con specifico riguardo alla responsabilità delle Regioni (cfr. il paragrafo dedicato all'argomento). Successivamente, l'articolo 4 del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297⁴⁴⁸, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2007, n. 15, è tornato sul tema, disponendo la sospensione dell'applicazione della legge regionale della Liguria sul prelievo venatorio in deroga (legge regionale 31 ottobre 2006, n. 36);
 - il decreto-legge 13 novembre 2006, n. 279, recante misure urgenti in materia di previdenza complementare, come rilevato nel parere reso dal Comitato per la legislazione il 28 novembre 2006, "riscrive il comma 4 dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 252 del 2005, che risulta già oggetto di modifica anche da parte dei commi 388 e

⁴⁴⁸ Il provvedimento reca disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio.

396 dell'articolo 18 del disegno di legge finanziaria, approvato dalla Camera dei deputati ed attualmente all'esame del Senato". Il relativo disegno di legge di conversione è stato pertanto abbandonato, avendo evidentemente assolto alla sua funzione di disciplina ponte nelle more dell'approvazione della legge finanziaria stessa;

- i contenuti del decreto-legge 23 novembre 2006, n. 283, recante interventi per completare il risanamento economico della Fondazione Ordine Mauriziano di Torino, sono stati trasfusi – sia pure in termini non identici - nei commi 1349 e 1350 dell'articolo unico della legge finanziaria 2006.

Gran parte delle disposizioni contenute nel decreto-legge 29 dicembre 2007, n. 249, recante misure in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza, sono state inserite in uno schema di decreto legislativo correttivo del D.Lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, sul diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari, in quel momento all'esame delle Camere (divenuto successivamente il decreto legislativo 28 febbraio 2008, n. 32). Sono state invece lasciate decadere, tra le altre, le norme del decreto-legge che disponevano per i cittadini non comunitari il trasferimento al giudice ordinario delle competenze in materia di espulsione riconosciute al giudice di pace dal testo unico sull'immigrazione.

Infine, il decreto-legge 29 dicembre 2007, n. 250, in materia di contrattazione collettiva e il decreto-legge 25 gennaio 2008, n. 3, in materia di reggenza di uffici giudiziari, sono stati entrambi assorbiti, per le disposizioni che contenevano, dall'approvazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recate proroga di termini (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31).

L'esame delle **32** leggi di conversione complessivamente approvate nel corso della legislatura ha avuto inizio in **17** casi presso la Camera dei deputati (2 del Governo Berlusconi) e in **15** casi presso il Senato della Repubblica (1 del Governo Berlusconi).

Dei **32** decreti-legge convertiti, **28** hanno subito modificazioni durante l'esame parlamentare (1 del Governo Berlusconi). 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 dei **2** decreti-legge emanati dal Governo Berlusconi prima dell'inizio della XV legislatura (n. 135 e n. 136 del 2006, rispettivamente riguardanti la funzionalità dell'amministrazione della pubblica sicurezza e la proroga di termini in materia di ammortizzatori sociali), nonché di **2** decreti-legge emanati dal Governo Prodi (n. 299 del 2006 e n. 36 del 2007, rispettivamente riguardanti l'abrogazione del comma 1343 della legge finanziaria 2006 e l'elezione dei consigli giudiziari).

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

4.1.3. Casi di particolare interesse

Il presente paragrafo contiene una panoramica dei decreti-legge che, per la procedura di emanazione e pubblicazione ovvero per il procedimento di conversione, appaiono di particolare interesse.

Introduzione di disposizioni di delega nella legge di conversione. Sono **3** le leggi di conversione nelle quali sono state inserite, nel corso dell'*iter* presso il Senato, disposizioni di delega o incidenti su deleghe già aperte⁴⁴⁹.

Si segnala in proposito che l'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge 23 agosto 1988, n. 400, nel definire i limiti di contenuto dei decreti-legge, impone al Governo di non inserirvi disposizioni di delega. I limiti di contenuto indicati dalla legge n. 400/1988 vengono considerati applicabili anche ai disegni di legge di conversione durante l'*iter* presso la Camera (contrariamente a quanto avviene presso il Senato), in forza di una costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione, il quale ha intrapreso, nel corso della XV legislatura, alcune iniziative volte a contrastare – in particolare – il fenomeno del conferimento di deleghe nelle leggi di conversione⁴⁵⁰. Tali iniziative si sono rivelate efficaci, tanto che nessuna delle leggi di conversione approvate nella seconda metà della legislatura contiene disposizioni di delega.

⁴⁴⁹ Si tratta delle leggi di conversione dei seguenti decreti-legge: n. 173/2006 (proroga termini); n. 181/2006 (riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri); n. 300/2006 (proroga termini).

⁴⁵⁰ Si rammentano, in particolare, l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento svoltasi il 28 novembre 2006, e l'ordine del giorno presentato sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 300/2006 (C. 2114-B, proroga termini), che invitava il Governo a non esercitare la delega prevista nel testo del disegno di legge a seguito delle modifiche apportate dal Senato. L'ordine del giorno, accettato dal Governo, ha indotto quest'ultimo a non esercitare la delega.

Riproposizione di disposizioni di decreti-legge non convertiti. Si segnala, in particolare, il decreto-legge 29 dicembre 2007, n. 249, recante misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza, nel quale erano contenute disposizioni che, con formulazione diversa e con talune innovazioni, riprendevano il contenuto di norme già presenti nel decreto-legge n. 181 del 2007 ed altre pressoché identiche a norme inserite durante l'esame presso il Senato nel testo del citato decreto n. 181. Il decreto è decaduto per decorrenza dei termini e, come già accennato, i suoi contenuti sono stati in buona parte riprodotti nel decreto legislativo n. 32 del 2008.

Deliberazione del Consiglio dei ministri e pubblicazione. I decreti-legge approvati dal Governo nella riunione del Consiglio dei ministri del 1° aprile 2008 si prestano a due ordini di annotazioni:

- il comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei ministri fa riferimento a tre decreti-legge, uno dei quali, riguardante sia disposizioni finanziarie in materia di protezione civile sia un'autorizzazione di spesa a favore del trasporto ferroviario regionale, viene poi diviso in due decreti-legge (rispettivamente n. 61/2008 in materia di protezione civile e n. 60/2008 in materia di trasporto ferroviario regionale);
- i due decreti-legge sopra citati ed il decreto-legge n. 59/2008 (in materia di infrazioni comunitarie) vengono pubblicati sulla *Gazzetta ufficiale* dell'8 aprile, a distanza di una settimana dall'approvazione.

4.2. La questione di fiducia nel procedimento di conversione.

La tabella che segue presenta i dati relativi alla posizione della questione di fiducia durante l'*iter* di conversione.

Anno	Camera	Senato	Totale
2007	5	3	8 (2 ddl con doppia fiducia)
Totale XV legislatura	8	6	14 (4 ddl con doppia fiducia; 4 con fiducia soltanto alla Camera; 2 con fiducia soltanto al Senato)

Dalla tabella si evince che la questione di fiducia è stata posta su 10 disegni di legge di conversione; in 4 casi è stata posta sia alla Camera, sia al Senato (doppia fiducia); in altri 4 casi, soltanto alla Camera; in 2 casi, soltanto al Senato.

Si tratta di un fenomeno rilevante sia in termini quantitativi (il 31,25% delle leggi di conversione sono passate attraverso almeno un voto di fiducia), sia dal punto di vista qualitativo, visto che il voto di fiducia ha riguardato generalmente un maxiemendamento volto anche ad ampliare il raggio di azione del provvedimento.

Dal punto di vista del rapporto tra Governo e Parlamento, si rileva che una quota rilevante (il 51,8%) dei casi in cui il Governo ha posto la questione di fiducia su progetti di legge all'esame delle Camere (in totale 27), è relativa a disegni di legge di conversione di decreti-legge.

5. L'adempimento degli obblighi comunitari

Nel corso della XV legislatura, all'adempimento degli obblighi comunitari si è provveduto non soltanto con il tradizionale strumento della legge comunitaria annuale, ma con ulteriori strumenti, che ad essa si affiancano.

Complessivamente, nel periodo monitorato, vengono approvate **3** leggi contenenti disposizioni di delega e **4** leggi di conversione; inoltre, importanti disposizioni in materia vengono inserite nella legge finanziaria 2007; un altro decreto-legge, volto a consentire alle imprese deduzioni IRAP inerenti il costo del lavoro anche in assenza dell'autorizzazione della Commissione europea, al cui assenso il testo originario dell'articolo 1, comma 267, della legge finanziaria 2007 subordinava l'applicazione delle deduzioni, è decaduto per decorrenza dei termini; infine, a scioglimento avvenuto, è stato emanato il decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, esaminato dalle Camere nella XVI legislatura.

5.1. Le leggi comunitarie

Nel corso della legislatura sono state approvate le due leggi comunitarie relative al 2006 (legge 6 febbraio 2007, n. 13) e al 2007 (legge 25 febbraio 2008, n. 34). Nella tabella che segue si dà conto del numero di direttive delle quali prevedono il recepimento. Si rammenta che per l'attuazione delle direttive contenute negli allegati A e B è prevista l'adozione di decreti legislativi (rispettivamente senza la previsione e con la previsione del parere parlamentare sui relativi schemi); la direttiva contenuta nell'allegato C sarà attuata con un regolamento di delegificazione.

Legge comunitaria per il	Direttive contenute nell'allegato A	Direttive contenute nell'allegato B	Direttive contenute nell'allegato C	Totale direttive di cui si prevede il recepimento
2006	1	25	1	27
2007	1	15	0	16
Tot. direttive	2	40	1	43

5.2. La legge 20 giugno 2007, n. 77

La legge n. 77/2007, approvata a poca distanza dall'approvazione della legge comunitaria 2006 e mentre era da poco iniziato l'esame, presso il Senato, del disegno di legge comunitaria 2007, contiene disposizioni di delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2002/15/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto; 2004/25/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, concernente le offerte pubbliche di acquisto; 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, e successive modificazioni, relativa ai mercati degli strumenti finanziari.

Le suddette direttive erano incluse nell'allegato B della legge n. 62 del 2005 e il termine ultimo per il loro recepimento è scaduto senza che siano stati emanati i decreti legislativi.

La stessa legge delega inoltre il Governo ad adottare, sempre entro il termine del 30 settembre 2007, disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 191, di attuazione della direttiva 2002/98/CE, che stabilisce norme di qualità e di sicurezza per la raccolta, il controllo, la lavorazione, la conservazione e la distribuzione del sangue

umano e dei suoi componenti e che modifica la direttiva 2001/83/CE. Anche il termine per l'adozione del decreto legislativo correttivo ed integrativo del citato decreto n. 191/2005, previsto dalla legge comunitaria 2003, risulta scaduto.

In attuazione della legge sono stati finora adottati 4 decreti legislativi.

5.3. Le disposizioni per l'adempimento degli obblighi comunitari nella legge finanziaria per il 2007

La legge finanziaria per il 2007⁴⁵¹ ha introdotto rilevanti disposizioni che si affiancavano a quanto previsto dalla legge n. 11 del 2005 in tema di rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario. Successivamente, l'articolo 6, comma 1, lettera e), della legge comunitaria 2007 ha inserito tali disposizioni nell'ambito della citata legge n. 11 del 2005, con l'introduzione dell'articolo aggiuntivo 16-*bis*.

Quest'ultimo persegue lo scopo di corresponsabilizzare le Regioni, le Province autonome, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati in relazione all'adempimento degli obblighi comunitari, con specifico riguardo alle misure da adottare per porre tempestivamente rimedio alle violazioni loro imputabili.

In questo modo lo Stato che, in base all'ordinamento comunitario, è l'unico responsabile di eventuali violazioni nei confronti dell'Unione europea, intende coinvolgere le proprie articolazioni territoriali ponendo in capo ad esse un generale obbligo di adempimento che, ove non ottemperato, consente l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato stesso, e stabilendo il diritto di rivalersi nei loro confronti.

In particolare, il comma 1 dell'articolo 16-*bis* prevede che le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici ed i soggetti equiparati:

- adottino le misure necessarie a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi comunitari, al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione di cui agli articoli 226 e

⁴⁵¹ Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

seguenti del Trattato istitutivo della Comunità europea o per porre termine alle stesse;

- diano esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, pronunciate ai sensi dell'articolo 228, comma 1, TCE.

In ogni caso, il comma 2 prevede l'esercizio dei poteri statali sostitutivi nei confronti delle Regioni e degli altri enti indicati al comma 1, responsabili della violazione degli obblighi comunitari o della non tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia. Tali poteri sostitutivi vengono esercitati secondo i principi e le procedure stabiliti dall'articolo 8 della legge n. 131/2003 e dall'articolo 11, comma 8, della legge n. 11/2005.

In caso di inadempimento degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria da parte degli enti suindicati, il comma 3 prevede il diritto per lo Stato di rivalersi nei confronti degli indicati enti nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse di:

- Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA);
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- altri Fondi aventi finalità strutturali.

Tale diritto di rivalsa è esercitato dallo Stato per compensare gli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna della Corte di Giustizia, ex art. 228 TCE (comma 1216), e della Corte europea dei diritti dell'uomo (comma 1217).

I successivi commi 4-11 disciplinano le modalità di esercizio del diritto di rivalsa.

Da ultimo, l'articolo 6 della legge comunitaria 2007 (legge n. 34/2008) procede all'abrogazione dei citati commi 1213-1223 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007).

5.4. L'attuazione di obblighi comunitari attraverso la decretazione d'urgenza

Come già segnalato, sono **4** i decreti-legge convertiti; un ulteriore decreto-legge è invece decaduto ed un altro, infine, risulta in corso di conversione al 28 aprile 2008.

Il primo provvedimento d'urgenza adottato è il decreto-legge 15 settembre 2006, n. 258, recante disposizioni urgenti di adeguamento alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in data 14 settembre 2006 nella causa C-228/05 in materia di detraibilità dell'IVA.

L'ultima fase dell'*iter* di approvazione della legge comunitaria 2006 ha visto l'emanazione e la successiva conversione di altri due decreti-legge, finalizzati a dare attuazione ad obblighi comunitari: si tratta del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2007, n. 15⁴⁵², e del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 2007, n. 46⁴⁵³.

In particolare, il primo di tali decreti-legge ha dato attuazione alle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE, il cui recepimento è previsto anche nella legge comunitaria 2006 (allegato B).

Esso inoltre, all'articolo 4, provvede all'esecuzione dell'ordinanza della Corte di Giustizia europea del 19 dicembre 2006 che chiede all'Italia di sospendere l'applicazione della legge della regione Liguria n. 36 del 2006, con la quale sono stabilite deroghe alle specie cacciabili per la stagione venatoria 2006/2007.

L'articolo 5, infine, istituisce l'Agenzia nazionale per i giovani, con sede in Roma, in attuazione della decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, trasferendo alla suddetta Agenzia le dotazioni finanziarie, strumentali e di personale dell'Agenzia nazionale italiana gioventù, costituita presso il Dipartimento della solidarietà sociale, che viene conseguentemente soppressa.

⁴⁵² Disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio.

⁴⁵³ Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali.

Il decreto-legge n. 10 del 2007 adempie a numerosi obblighi comunitari, in distinti settori, derivanti da sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee e da procedure di infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano.

Successivamente, il decreto-legge 18 giugno 2007, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 125, reca misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia.

Occorre inoltre segnalare il decreto-legge 28 maggio 2007, n. 67, finalizzato a consentire alle imprese deduzioni IRAP inerenti il costo del lavoro anche in assenza dell'autorizzazione della Commissione europea, al cui assenso il testo originario dell'articolo 1, comma 267, della legge finanziaria 2007 subordinava l'applicazione delle deduzioni. Il decreto-legge, che aveva suscitato, durante l'*iter* alla Camera, forti perplessità in ordine alla sua conformità con l'ordinamento comunitario, è decaduto per decorrenza dei termini.

Infine, il decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione svoltasi il 1° aprile, è volto ad assicurare in via d'urgenza l'attuazione di obblighi comunitari inderogabili e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.

6. La semplificazione legislativa

6.1. La delegificazione

Nel 2007 sono stati approvati complessivamente 5 provvedimenti contenenti disposizioni di autorizzazione al Governo ad emanare regolamenti di delegificazione.

Nella XV legislatura sono stati approvati complessivamente **12** provvedimenti che contengono autorizzazioni alla delegificazione, di cui 5 decreti legislativi, 4 leggi di conversione di decreti-legge e 3 leggi ordinarie.

Periodo	2007	Totale XV legislatura
Provvedimenti di autorizzazione, di cui:	5	12
Decreti legislativi	2	5
Leggi di conversione	1	4
Leggi ordinarie	2	3

Nel 2007 sono stati pubblicati **38** regolamenti di delegificazione. Nel corso della XV legislatura, considerata nella sua interezza, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **66** regolamenti di delegificazione, **53** dei quali "primari" (di cui **1** di attuazione di una autorizzazione contenuta in una legge comunitaria) e **13** modificativi, integrativi o sostitutivi di precedenti regolamenti di delegificazione.

Di questi, ben **25**, cioè circa la metà dei regolamenti primari, sono regolamenti di riordino di organismi operanti presso le pubbliche amministrazioni, emanati in attuazione dell'autorizzazione recata dall'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, *Disposizioni urgenti*

per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all' evasione fiscale, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Da rilevare, inoltre, che **12** regolamenti sono da attribuire al Governo Berlusconi III e **54** al Governo Prodi II.

Infine, **1** regolamento è stato emanato in attuazione di una autorizzazione contenuta in una legge approvata nella XI legislatura, **1** nella XII legislatura, **18** nella XIII, **7** nella XIV e **39** nella XV legislatura. Di questi ultimi, come si è detto, 25 originano da una unica autorizzazione.

Regolamenti di delegificazione	XV		
	Primari	53	80,3%
<i>di cui</i> attuativi di leggi comunitarie	1		1,9%
Modificativi	13	19,7%	
<i>di cui</i> attuativi di leggi comunitarie	--		--
TOTALE	66		
<i>di cui</i> attuativi di leggi comunitarie	1		1,5%

Già si sono forniti alcuni elementi circa i provvedimenti recanti autorizzazione alla delegificazione approvati nel corso della XV legislatura. La tabella che segue dà conto nel dettaglio di tali provvedimenti e delle autorizzazioni da esse conferite, nonché del relativo stato di attuazione. Riguardo a quest'ultimo, come già segnalato, la grande maggioranza dei regolamenti emanati in base ad autorizzazioni contenute in provvedimenti della XV legislatura sono attribuibili all'attuazione del decreto-legge n. 223/2006.

Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	DPR pubblicati
Decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 (legge 17 luglio 2006, n. 233) [riordino del Governo]	1	1
Decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, [competenze dei magistrati]	1	--
Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 233 (legge 4 agosto 2006, n. 248) [rilancio economico e sociale]	1	25
Decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (legge 24 novembre 2006, n. 286) [materia tributaria e finanziaria]	4	1
Legge 27 dicembre 2006, n. 296 [legge finanziaria 2007]	8	12
Legge 6 febbraio 2007, n. 13 [legge comunitaria 2006]	1	--
Decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 (legge 3 agosto 2007, n. 127) [nome in materia finanziaria]	1	--
Decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162 [sviluppo delle ferrovie comunitarie]	5	
Decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 163 [sistema ferroviario transeuropeo]	1	
Legge 24 dicembre 2007, n. 244 [legge finanziaria 2008]	4	
Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 [norme in materia ambientale]	2	
Decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 [paesaggio]	1	

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 quasi totalità delle autorizzazioni alla delegificazione

sono contenute, come già accennato, in decreti-legge e decreti legislativi, nonché nelle leggi finanziarie. Una ulteriore autorizzazione è presente nella legge comunitaria 2006. Le due leggi finanziarie approvate nella legislatura, da sole, contengono 12 autorizzazioni alla delegificazione, pari al 40 per cento delle autorizzazioni concesse nella legislatura.

6.2. I codici e i testi unici

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l'emanazione di testi unici e di codici, va rilevato che nella XV legislatura sono stati pubblicati **2** provvedimenti di questo tipo. In entrambi i casi, si tratta di provvedimenti emanati negli ultimi giorni della XIV legislatura e pubblicati nella legislatura successiva. In particolare, i provvedimenti in questione sono due codici:

Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE;

Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Analogamente, all'inizio della XVI legislatura è stato pubblicato il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, che raccoglie le disposizioni in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, emanato negli ultimi giorni della XV legislatura.

Nella XV legislatura sono state approvate **3** leggi contenenti deleghe per l'emanazione di testi unici.

Si tratta delle due leggi comunitarie (L. 6 febbraio 2007, n. 13, legge comunitaria 2006 e L. 25 febbraio 2008, n. 34, legge comunitaria 2007) che recano la consueta delega, in entrambi i casi non ancora esercitata, per l'adozione di testi unici delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie.

La terza legge è la L. 3 agosto 2007, n. 123 (cui ha dato attuazione il decreto legislativo n. 81/2008, sopra citato), che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle

disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

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.

Nella XV legislatura, la casistica si è ulteriormente ampliata con l'introduzione di una nuova fattispecie di delega che pur non potendo essere considerata alla stregua delle autorizzazioni alla emanazione di testi unici, ne mutua alcuni aspetti.

Il riferimento è a due deleghe relative al **coordinamento** delle norme in un determinato settore, contenute nelle leggi:

17 luglio 2006, n. 233 (di conversione del decreto-legge n. 181/2006, di riforma del Governo), che autorizza l'esecutivo ad adottare uno o più decreti legislativi per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzione e organizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri (articolo 1, comma 2);

30 luglio 2007, n. 111 (modifica dell'ordinamento giudiziario), che reca la delega al Governo per l'adozione di norme di coordinamento in materia di ordinamento giudiziario (articolo 7).

6.3. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi

Il dato relativo alle abrogazioni, letto congiuntamente ai dati riguardanti il complesso della produzione legislativa, consente di valutare le variazioni nella consistenza dello *stock* normativo intervenute nei periodi considerati.

Nel corso della XV legislatura quasi un terzo delle leggi approvate reca disposizioni di abrogazione esplicita o espressa (31 su 112). Si tratta di un dato significativo, specie se confrontato con il numero relativamente basso di leggi contenenti formule di abrogazione innominata (4).

I provvedimenti interamente abrogati sono 11⁴⁵⁴.

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie - XV legislatura

Totale leggi	112
Leggi contenenti abrogazioni espresse	31
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	4
Provvedimenti interamente abrogati	11

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 a quelli emanati (56 su 114). Rilevante è anche il numero di provvedimenti interamente abrogati: 91 provvedimenti abrogati a fronte di 114 nuovi provvedimenti. E' necessario, però, tenere conto che una parte dei provvedimenti abrogati (ad esempio decreti ministeriali) non sono atti di rango legislativo.

Un terzo delle abrogazioni di interi provvedimenti (31 su 91) sono contenute in due soli decreti legislativi: 20 nel codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163/2006, come già detto pubblicato nella XV legislatura ed emanato nella legislatura precedente) e 11 nel decreto legislativo n. 22/2007, sugli strumenti di misura.

⁴⁵⁴ Un ulteriore provvedimento, cioè la legge 28 ottobre 1999, n. 410, recante nuovo ordinamento dei consorzi agrari, è stato abrogato quasi integralmente: su 12 articoli, 9 sono stati abrogati nella loro interezza; di uno sono sopravvissuti tre commi su 8; due articoli sono tuttora vigenti nella loro integrità.

Abrogazioni contenute in decreti legislativi - XV legislatura

Totale D.Lgs.	114
D.Lgs. contenenti abrogazioni espresse	56
D.Lgs. contenenti formule di abrogazione innominata	6
Provvedimenti interamente abrogati da D.Lgs.	91

Per quanto riguarda, infine, la semplificazione attuata con i *regolamenti di delegificazione*, va rilevato che i 53 regolamenti di questo tipo emanati nel periodo in esame (esclusi i modificativi di precedenti regolamenti di delegificazione) hanno abrogato interamente 21 provvedimenti.

PARTE V

L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA

Aggiornamento all'anno 2007

a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera

PREMESSA

Finalità e metodo di formazione

L' "Osservatorio sulla legislazione straniera", istituito presso la Biblioteca della Camera dei deputati, provvede annualmente al monitoraggio ed all'analisi quantitativa e qualitativa dell'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna nell'anno di riferimento, completando in modo sistematico la ricognizione bimestrale delle principali leggi approvate, di cui si riferisce nei fascicoli periodici del "*Bollettino LS: legislazione straniera - Rassegna dell'attività legislativa e istituzionale di paesi stranieri*".

In particolare, le schede qui di seguito predisposte in relazione alla legislazione approvata nel 2007 forniscono un aggiornamento dei dati riportati nella Parte III delle precedenti edizioni del Rapporto sulla legislazione.

I dati relativi alla produzione legislativa registrata nel 2007 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, effettuata sia secondo tipologie proprie di ciascun paese, sia in base alle seguenti categorie descrittive, già utilizzate riguardo alla produzione legislativa italiana nel presente Rapporto:

- **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 2007 nei quattro paesi presi in esame confermano le tendenze rilevate negli anni precedenti, che evidenziano nell'esperienza dell'ordinamento federale tedesco la produzione legislativa più ampia, seguita da quella francese. Per quanto riguarda la Spagna, si registra un considerevole aumento rispetto all'anno precedente, mentre per l'ordinamento britannico i dati attestano il più esiguo numero di leggi approvate, anche con una considerevole flessione rispetto al 2006.

I dati complessivamente rilevati per ciascun paese nell'anno di riferimento sono i seguenti:

Paese	Leggi approvate nel 2007	Leggi approvate nel 2006
Francia	107	81
Germania	149	130
Regno Unito	31	55
Spagna	72	52

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 2007, 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 (*)	
	2007	2006	2007	2006	2007	2006
Francia	92%	83%	8%	17%	-	-
Germania (**)	85,3%	82,5%	13%	14,8%	1,7%	2,7%
Regno Unito	87,1%	96,4%	12,9%	3,6%	-	-
Spagna (***)	83%	81%	13%	17%	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 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 nel presente Rapporto, i rispettivi dati percentuali riferiti alla produzione legislativa del 2007 in ciascuno dei paesi considerati sono i seguenti⁴⁵⁵:

⁴⁵⁵ 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).

	Istituzionali		Settoriali		Intersett.		Microsett.		Manut. Normativa	
	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006
Francia	27%	15%	52%	51%	7%	12%	14%	22%	0%	0%
Germania	29%	18%	9%	7%	0%	0%	37%	29%	25%	46%
Regno Unito	51%	55%	30%	24%	0%	0%	15%	12%	4%	9%
Spagna	25%	28%	34%	32%	0%	0%	40%	30%	1%	10%

L'analisi dei principali settori d'intervento legislativo contenuta nelle singole schede-paese rispecchia specifiche priorità politiche individuate nei singoli ordinamenti, rispetto alle quali tuttavia si ravvisano anche elementi comuni dovuti alla circolazione fra i diversi ordinamenti europei di problematiche politico-legislative ricorrenti fra cui, in particolare per il 2007, spiccano, in primo luogo, quelle relative alla **giustizia**, seguite da quelle che apportano riforme in materia di **immigrazione**. Altre tematiche di particolare rilevanza sono la **tutela dei consumatori**, l'**istruzione superiore** e le **politiche ambientali**.

1. In tema di **giustizia** i provvedimenti maggiormente significativi sono stati assunti dai legislatori di Francia e Regno Unito, mentre per la Germania si evidenzia la riforma dei tribunali minorili.

In particolare, per quanto riguarda la **Francia**, il Ministro della giustizia, in seguito all'esito di un processo per pedofilia (*l'affaire d'Outreau*), considerato come il più grave errore giudiziario della storia recente del paese, ha promosso un pacchetto di riforme che ha portato all'approvazione di due provvedimenti di riforma relativi alla magistratura e allo svolgimento del processo penale, basandosi sul rapporto conclusivo di una Commissione d'inchiesta dedicata all'approfondimento del caso e che ha evidenziato le disfunzioni esistenti nell'ambito dell'istituzione giudiziaria. La *Loi organique n. 2007-287 relative au recrutement*, à la

formation et à la responsabilité des magistrats del 5 marzo 2007 modifica le norme sulla valutazione delle competenze dei magistrati stabilendo che la loro selezione avvenga sulla base delle competenze tecniche ed etiche, completa le norme sulla responsabilità e ridefinisce le sanzioni disciplinari. L'altro provvedimento, *Loi n. 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale*, incide sulle norme di procedura penale relative all'organizzazione territoriale dei giudici istruttori, alla detenzione provvisoria, al contraddittorio sia nel corso dell'inchiesta che dell'istruzione e al principio della celerità del processo penale.

Nel **Regno Unito** un intervento legislativo di riforma della giustizia è rappresentato dal *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*, legge promulgata il 29 luglio 2007, che, in attuazione di linee programmatiche enunciate in una serie di documenti preparatori perlopiù di fonte governativa o redatti dalla *Law Commission*, reca modifiche all'ordinamento giudiziario e innova la disciplina di materie particolari, tra cui, principalmente, il procedimento esecutivo civile, razionalizzando il sistema dei tribunali e innovando la disciplina delle impugnazioni.

Per la **Germania** si segnala la *Zweites Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze, vom 13 Dezember 2007* (Seconda legge di modifica della normativa sui tribunali minorili), con cui il Parlamento tedesco ha inteso ampliare le possibilità della tutela giurisdizionale dei giovani sottoposti a misure penali e riorganizzare l'ambito dell'esecuzione penale minorile la cui competenza è stata attribuita ai *Länder*, in seguito alla riforma del sistema federale del 2006.

2. I problemi connessi all'**immigrazione** sono stati affrontati in tutti i paesi considerati, che hanno legiferato su aspetti particolari della disciplina. In **Francia** la materia è stata oggetto di ampie riforme a partire dal 2003, costituendo una delle priorità essenziali dell'azione di governo. Nel 2007, a completamento della legge del 2006, l'esecutivo, in carica dopo le elezioni legislative del 2007, ha promosso la *Loi n. 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, che presenta notevoli aperture sul fronte dell'immigrazione economica; in particolare, il provvedimento precisa le disposizioni relative

al ricongiungimento familiare. In questo ambito la disposizione maggiormente contestata della legge riguarda la prova del legame familiare che l'immigrato deve fornire ai fini del ricongiungimento, che può essere dimostrata attraverso un test sul DNA.

Il tema dell'identificazione degli stranieri ha costituito oggetto di regolamentazione anche nel **Regno Unito** che, con l'*UK Borders Act 2007*, ha dato attuazione alle misure previste nel piano quinquennale (con decorrenza dal 2005) elaborato dal Governo, in cui si prevedevano maggiori controlli sui flussi migratori di lavoratori stranieri e il ricorso a tecniche biometriche di identificazione personale alle frontiere. Tali disposizioni prevedono l'obbligo, per gli stranieri residenti sul territorio nazionale e nei casi disciplinati da successivi regolamenti ministeriali, di uno specifico documento, anche in formato elettronico, di identità biometrica (*immigration biometric document*), in cui siano riportate le loro "caratteristiche fisiche esteriori", quali le impronte digitali e le caratteristiche dell'iride.

Un aspetto puntuale della materia è stato disciplinato in **Germania** con la *Siebttes Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes vom 16. Mai 2007* (Settima legge di modifica della normativa sui profughi di etnia tedesca provenienti dall'Europa orientale del 16 maggio 2007). Le innovazioni introdotte dalla legge mirano ad adeguare la normativa vigente sui profughi di etnia tedesca, provenienti dai paesi dell'Europa orientale e trasferitisi in Germania, agli sviluppi politici connessi all'allargamento ad est dell'Unione europea. Le nuove disposizioni hanno inciso in modo rilevante sulla prassi amministrativa, migliorando in particolare i procedimenti di certificazione e impedendo nel contempo l'ingresso nel territorio federale di criminali e terroristi che potrebbero avvalersi delle procedure speciali di ammissione riservate agli esuli tedeschi dell'est. Sono state inoltre migliorate le misure destinate all'integrazione nella società tedesca dei cosiddetti *Spätaussiedler*, una tipologia di migranti molto particolare, trattandosi di persone con una radice etnica tedesca residenti nei paesi dell'ex Unione sovietica e nei paesi dell'ex blocco dell'est.

Il perseguimento extraterritoriale del traffico illegale e dell'immigrazione clandestina di persone è l'aspetto della materia su cui è intervenuto il Parlamento della **Spagna** con l'approvazione della *Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas*, che reca modifiche alla *Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial* e al Codice Penale. Con la legge sono state adottate quelle misure legislative che, consentendo di contrastare tali comportamenti criminosi, permettono di proteggere pienamente gli stessi diritti umani degli immigrati.

3. In materia di **tutela dei consumatori** i paesi considerati hanno legiferato anche con particolare riferimento all'attuazione del diritto comunitario, come nel caso francese e spagnolo. Così la **Francia** ha recepito la direttiva dell'Unione europea 2004/48/CE, relativa al rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, con la *Loi n. 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon*, rafforzando gli strumenti giuridici già a disposizione degli attori economici per difendere le loro creazioni e le loro invenzioni e disciplinando puntualmente l'insieme dei diritti di proprietà intellettuale (brevetti, marchi, disegni e modelli) legati alla politica industriale, dei diritti di autore nel campo letterario e artistico e le denominazioni d'origine controllata e le indicazioni geografiche. Il provvedimento, inoltre, innova la disciplina del risarcimento dei danni alle vittime.

La **Spagna** nel 2007 ha completato il recepimento della direttiva 2002/65/CE, relativa alla commercializzazione a distanza di servizi finanziari, già parzialmente recepita dalla *Ley 34/2003* sui servizi assicurativi privati, con l'approvazione della *Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores*. La legge prevede un regime rigoroso di informazioni che il fornitore del servizio deve mettere a disposizione del consumatore in relazione al *fornitore* stesso, al *servizio finanziario* offerto e al *contratto a distanza* vero e proprio prima della stipula del contratto e la possibilità di recedere dal contratto entro un dato termine, per semplice volontà del sottoscrittore.

Si colloca in una più ampia e moderna politica dei consumatori la *Gesetz zur Neuregelung der Verbraucherinformation, vom 5 November 2007* (Legge di riforma delle norme sulle informazioni ai consumatori), emanata in **Germania** nel novembre 2007, volta ad introdurre una nuova regolamentazione sul diritto all'informazione dei consumatori, il cui interesse alle informazioni sui prodotti alimentari è costantemente aumentato negli ultimi anni, così come è salito il numero delle irregolarità, diventate di pubblico dominio, nell'ambito della produzione, dell'immagazzinamento e della fornitura degli alimenti e del foraggio.

La nuova legge poggia principalmente su due pilastri: da una parte, il diritto dei consumatori di ricevere le informazioni di cui dispongono le competenti autorità federali e locali per il controllo sugli alimenti; dall'altra, il dovere, da parte di tali uffici, di informare il pubblico sui casi rilevanti e gravi, menzionando anche il nome del prodotto.

Il **Regno Unito** ha ampliato la propria legislazione sulla tutela dei consumatori con il *Consumers, Estate Agents and Redress Act 2007*, con cui ha rafforzato e reso più efficienti gli strumenti normativi, già vigenti, attraverso la creazione di un nuovo organismo nazionale unitario di rappresentanza dei consumatori, il *National Consumer Council*. La nuova legge ha introdotto, inoltre, forme di risarcimento nei settori dei servizi postali, dell'energia e delle agenzie immobiliari ed ha migliorato la disciplina degli agenti immobiliari e della vendita a domicilio (*doorstep*).

4. Riforme importanti in Francia, Regno Unito e Spagna hanno inciso sull'organizzazione del **sistema universitario**, anche nello sforzo di armonizzare la normativa a livello europeo.

Per affermare l'eccellenza scientifica delle università pubbliche e garantire ai giovani il diritto allo studio, in **Francia** è stata approvata la *Loi n. 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités*. La legge ridefinisce gli obiettivi del sistema dell'istruzione superiore di carattere pubblico e accorda maggiore autonomia agli istituti universitari, la cui *governance* è stata attribuita agli organi direttivi degli atenei che, dal canto loro, assumono le responsabilità inerenti alla selezione del personale e alla gestione finanziaria.

Nel **Regno Unito** si è data attuazione al libro bianco “*Further Education: Raising Skills, Improving Life Chances*” attraverso il *Further Education and Training Act 2007* (promulgato il 23 ottobre 2007). Il provvedimento affronta la materia dal punto di vista della pianificazione e del finanziamento dell’istruzione superiore, riformando il *Learning and Skills Council for England* (LSC), organo con funzioni amministrative e di gestione degli istituti universitari.

Anche la **Spagna** ha operato alcune modifiche al sistema universitario con la *Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades*, con cui il legislatore ha inteso colmare alcune lacune della riforma universitaria del 2001, anche allo scopo di favorire l’attuazione di accordi sottoscritti a livello comunitario con particolare riguardo al settore della ricerca. La legge, in particolare, istituisce l’Agenzia Nazionale di Valutazione della Qualità e dell’Accreditamento al fine di assicurare l’autonomia delle università e di garantire contemporaneamente la qualità dei servizi offerti. Altro punto fondante del provvedimento è costituito dalla maggiore collaborazione tra il mondo della ricerca universitaria e le imprese, da realizzarsi sia attraverso la creazione di istituti misti di ricerca che attraverso meccanismi di scambio di personale tra i due settori.

5. In materia di **politica ambientale** la **Spagna** è il paese che più ha legiferato nell’anno di riferimento, completando le riforme già avviate nel 2006. In primo luogo la *Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales* istituisce un sistema integrato dei parchi nazionali allo scopo di armonizzare le attività delle singole aree naturalistiche sia a livello tecnico che sociale.

In secondo luogo la *Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental* recepisce nell’ordinamento interno la direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, introducendo un regime amministrativo di carattere oggettivo e illimitato, basato sul principio comunitario “chi inquina paga”, a carico del responsabile del danno ambientale che abbia agito in modo doloso o colposo.

Per quanto riguarda il profilo della protezione dell'ambiente atmosferico, è stata approvata la *Ley 34/2007 de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera*, che riformula la normativa quadro a tutela dell'atmosfera, nel rispetto della politica ambientale definita a livello dell'Unione Europea e degli accordi siglati a livello internazionale. La legge, ponendo tre elementi fondamentali, estende a tutti i cittadini l'onere di tutelare l'ambiente atmosferico, stabilisce l'indispensabile cooperazione tra le amministrazioni pubbliche in materia ambientale e attribuisce loro la competenza di perseguire trasversalmente gli obiettivi di tutela nella fase di pianificazione e sviluppo delle politiche di settore.

Da ultimo, con riferimento alla tutela della biodiversità, la Spagna ha approvato la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, che si inquadra nell'ambito dell'art. 45, comma 2, della Costituzione, in cui vengono affermati il dovere di conservazione ed il diritto ad usufruire di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona. La legge pertanto stabilisce il regime giuridico di base non solo della conservazione ma anche dell'uso sostenibile, del miglioramento e del ripristino del patrimonio naturale e della biodiversità spagnola, a vantaggio delle generazioni attuali e di quelle future.

In tema di tutela ambientale anche la **Germania** ha approvato nel 2007 la *Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, vom 10 Mai 2007* (Legge di attuazione della direttiva comunitaria sulla responsabilità in materia di prevenzione e riparazione dei danni ambientali). Il provvedimento attua la direttiva 2004/35/CE - primo atto legislativo comunitario che pone l'obiettivo dell'applicazione del principio "chi inquina paga" - introducendo il concetto di danno ambientale, in cui vengono ricompresi i danni alle specie animali e agli *habitat* naturali, all'ambiente acquatico e ai terreni. In particolare, è stato definito il regime delle responsabilità per danno ambientale, stabilendo un nesso di causalità tra tale fattispecie di reato e determinate attività professionali ed economiche.

FRANCIA

1. Dati quantitativi

Nel 2007 il Parlamento francese ha approvato in totale **107 leggi**⁴⁵⁶, contro le 81 del 2006.

Rispetto alla produzione legislativa del periodo 1990-2006⁴⁵⁷, si rileva che il dato del 2007 registra un aumento della produzione legislativa riprendendo la tendenza registrata negli anni 1990, 1994, 1996, 1999, 2003 e 2005 nei quali il numero delle leggi approvate è stato superiore a 100 (rispettivamente 107, 133, 105, 111, 114 e 104; solo nel 2006 le leggi approvate sono state 81).

Il dato relativo al 2007 è pertanto decisamente in linea con la media di produzione legislativa dell'ultimo decennio. Il totale delle leggi approvate negli anni 1990-2006 ammonta infatti a 1610 leggi, con una produzione media di circa 90 leggi per anno.

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

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, nel 2007, come di consueto, si registra una decisa prevalenza dell'iniziativa governativa. Delle 107 leggi approvate, infatti, **98** risultano provenienti da **disegni di legge del Governo (*projets de loi*)** e solo **9** provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare (*propositions de loi*)**. Le percentuali

⁴⁵⁶ Il dato numerico si riferisce al totale delle leggi promulgate nell'anno 2007. Non sono state prese in considerazione le leggi approvate definitivamente dai due rami del Parlamento nell'ultimo scorcio dell'anno 2007, ma promulgate nel 2008.

⁴⁵⁷ 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 e nel 2006 sono state invece rispettivamente analizzate nelle edizioni del 2000, del 2001, del 2002, del 2003 e del 2004-2005 e del 2006 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.

corrispondenti sono 92% per l'iniziativa governativa e 8% per quella parlamentare (Tabella 1). I dati percentuali si discostano leggermente da quelli del 2006 (rispettivamente 83% e 17%). Il dato, pur indicando una ripresa della tendenza a favore dell'iniziativa governativa, si pone al livello registrato nel periodo 1990-2005, in cui la percentuale media dei *projets de loi* è stata dell'87%. Occorre considerare che il dato numerico delle leggi di iniziativa parlamentare, avendo subito una drastica riduzione rispetto alle 14 leggi del 2006, si allontana decisamente dai dati del periodo 2000-2003 (15 leggi in media).

La prevalenza marcata, conformemente agli ultimi anni, delle leggi di iniziativa governativa, riscontrata nel 2007, può essere attribuita, oltre che alla tradizionale prevalenza dell'esecutivo, al fatto che il 2007 è stato il primo anno della XIII legislatura e del nuovo mandato presidenziale e pertanto il Governo si è impegnato a dare l'avvio al programma di riforme che si era prefissato all'inizio del suo mandato.

La "riserva prioritaria" a favore delle *propositions de loi* - introdotta dalla riforma costituzionale del 1995 - che prevede di dedicare una seduta al mese, in ciascuna delle due Assemblee parlamentari, all'ordine del giorno autonomamente fissato dall'Assemblea stessa, sembra aver consentito di accogliere meglio le iniziative dei gruppi, compresi quelli dell'opposizione, e assicurare il controllo sotto forma di interrogazioni orali con dibattiti sull'applicazione delle leggi, più che registrare un aumento delle leggi di iniziativa parlamentare nell'ultimo anno. Il lungo periodo dedicato nel 2007 alle elezioni presidenziali e alle successive elezioni legislative ha rischiato di interrompere l'attività parlamentare per molti mesi. Per evitare una sospensione troppo lunga dell'azione parlamentare, le Assemblee parlamentari, e in particolare la Camera alta⁴⁵⁸, hanno mirato nel 2007 ad assicurare le funzioni istituzionali sotto altre forme, affermando la continuità dell'attività parlamentare nel quadro di una funzione in divenire, quella del controllo parlamentare. Gli organi parlamentari hanno messo a punto alcune innovazioni quali audizioni aperte all'insieme dei senatori, hanno aumentato le istanze di controllo, si sono sforzati di rendere la

⁴⁵⁸ Sénat de la République, Rapport d'activité 2007
(<http://www.senat.fr/rap/rapactivite2007/edito.html>).

funzione del controllo parlamentare una competenza ben divisa tra i diversi gruppi politici delle due Assemblee; soltanto al *Sénat* sono state istituite 40 missioni o gruppi di studio presso le Commissioni permanenti, ai quali si sono aggiunti 44 controlli di bilancio, che hanno portato nel loro complesso al numero record di 102 *Rapports d'information* tra maggio e ottobre.

Per quanto riguarda l'iniziativa parlamentare in senso stretto occorre rilevare che, nell'ambito della sola legislazione la cui iniziativa non spetta in via esclusiva al Governo, tra le 9 leggi proposte dai parlamentari si registrano leggi di un certo rilievo, quali ad esempio la legge sulla semplificazione del diritto (vedi *infra*), la legge istitutiva della *fiducie* e quella riguardante la *Banque de France* (si veda il paragrafo 3, dedicato ai principali settori di intervento legislativo”).

Nell'ambito della **legislazione di iniziativa governativa**, si registra nel 2007 la consueta incidenza prevalente delle **leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali**, pari a 58 su un totale di 98 leggi di iniziativa governativa e corrispondenti, in termini percentuali, al 59,1% di tali leggi (e al 54,2% 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 di esclusiva iniziativa del Governo approvate nel 2007 possono essere ricondotte a due diverse tipologie: **leggi di bilancio e di assestamento** (3 su 107); **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 107). Complessivamente queste leggi di indirizzo incidono per il 3,7% sul totale delle leggi approvate (4 su 107); nel 2006 erano state 8, pari al 9,9% del totale delle leggi approvate in quell'anno.

Nel 2007 è stata approvata una **loi de ratification** di un'ordinanza, assimilabile alle leggi di conversione in legge dei decreti-legge previste nell'ordinamento italiano, mentre non sono state approvate **lois d'habilitation** al Governo, **equiparabili**, in linea generale, alle leggi delega italiane (anche nel 2006 non erano state approvate leggi di abilitazione).

Nell'ambito delle **altre tipologie di leggi**, su un totale di 44 leggi, **35** sono di **iniziativa governativa** (*projets de loi*), e solo **9** di **iniziativa parlamentare** (*propositions de loi*): la maggior parte di queste leggi trae quindi origine da progetti di legge governativi.

In un'ottica complessiva, negli ultimi anni si sottolinea comunque che le Assemblee legislative francesi sono fortemente orientate verso il recupero della loro capacità d'azione e del pieno esercizio dei poteri che la Costituzione riconosce al Parlamento. Le ultime Presidenze dell'Assemblea nazionale hanno perseguito con decisione questo obiettivo attraverso il rafforzamento degli strumenti di controllo dell'operato del Governo, la costituzione delle delegazioni parlamentari, la moltiplicazione delle Commissioni d'inchiesta e delle missioni d'informazione, l'istituzione della sessione unica, la costituzione di una struttura per il controllo dell'efficacia della spesa pubblica. In questa direzione si inserisce la nuova prassi, instaurata all'inizio della 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 temi sensibili di rivestire un'autorità particolare, che ha portato a condizionare le scelte dei poteri pubblici in determinati settori.

Un altro tema molto discusso in Francia nel 2007 è il tema della "semplificazione del diritto". A partire dagli anni '60 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*⁴⁵⁹, che ha portato ad una qualità inferiore delle leggi approvate e ad una minore

⁴⁵⁹ Su tale tematica vedi per la dottrina più recente: Jean-Luc Warsmann, *La simplification du droit*, 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*, Semaine juridique, n. 44, 2007, pp.11-19, Hervé Moysan, *A propos de l'inflation des chiffres mesurant l'inflation des lois*, 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*, Semaine juridique, n. 10, pp.479-482; Edwin Matutano, *La légistique à l'épreuve des exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité*, Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, n. 4, 2006, pp. 1791-1801 ; Michel Moreau, *Sur un droit obèse*, Revue de Jurisprudence Commerciale, n. 3, 2006, pp.267-275.

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 Rapporto annuale al tema della sicurezza giuridica e della complessità del diritto, evidenziando come “la Francia legifera troppo e legifera male”⁴⁶⁰. Per invertire la tendenza in atto, il Consiglio di Stato ha indicato, nel Rapporto, alcune possibili soluzioni di riforma del processo normativo a carico del Governo e del Parlamento. Da un lato l'esecutivo dovrebbe impegnarsi a presentare progetti di legge che non contengano disposizioni travalicanti la stretta competenza legislativa e che siano coerenti con il tema oggetto dei provvedimenti; dall'altro lato il Parlamento dovrebbe migliorare l'uso del diritto di emendamento, adottare procedure semplificate per alcuni progetti e dare maggiore efficacia al controllo sulle modalità di applicazione delle leggi in vigore.

A seguito dell'intervento del Consiglio di Stato è stato istituito un Gruppo di lavoro governativo⁴⁶¹, 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 che dovrebbe realizzarsi nei prossimi anni, il Gruppo di lavoro, nel suo Rapporto presentato al Primo Ministro nel 2007⁴⁶², ha individuato due strade percorribili: la via “per decreto” e la via “per leggi costituzionali e organiche”. La prima può essere attuata rapidamente senza la pesantezza eccessiva dovuta alla elaborazione di progetti di legge. In tal caso il controllo del rispetto delle nuove discipline incomberebbe sulla sola autorità politica, ma una riforma “per decreto” sarebbe debole e lascerebbe aperta la questione di un'eventuale riforma delle procedure parlamentari. La seconda strada, quella “costituzionale e organica”,

⁴⁶⁰ Conseil d'Etat, Rapport public 2006
(<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000245/0000.pdf>).

⁴⁶¹ Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public 2006 du Conseil d'Etat .

⁴⁶² Rapport au Premier Ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public 2006 du Conseil d'Etat
(<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000100/0000.pdf>).

permetterebbe invece di associare alla riforma del lavoro governativo anche quella della procedura parlamentare, con il risultato di una modifica complessiva del processo di elaborazione dei principali testi normativi. La via “costituzionale” conferirebbe alle nuove procedure un carattere vincolante, sotto il controllo del *Conseil Constitutionnel*. Le due vie, secondo il Gruppo di lavoro governativo, potrebbero essere adottate alternativamente o anche in successione l’una con l’altra.

Nella direzione della semplificazione legislativa si inserisce la Legge sulla semplificazione del diritto del dicembre 2007, “*loi balai*” (“legge spazzola”, volta a ripulire l’ordinamento) che ha abrogato ben 107 leggi ormai desuete (*Loi n. 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit*). Il Presidente della *Commission des Lois* dell’*Assemblée Nationale*, Jean-Luc Warsmann, co-autore della legge⁴⁶³, nel ricordare il cantiere legislativo aperto dalla *Commission des Lois* 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 sarà necessario agire anche su altri aspetti, quali l’accessibilità ai testi normativi consolidati, la sistematizzazione degli studi d’impatto per i progetti di legge più importanti, la ripartizione tra la legge e il regolamento, il controllo sull’applicazione della legge. Al fine di coinvolgere tutti i cittadini nei lavori di “semplificazione”, come previsto anche dalla legge appena citata, la *Commission des Lois*, a partire dalla seconda metà di settembre 2007, ha inoltre aperto un sito internet, « Simplifions la loi », dove i cittadini sono invitati a segnalare le disposizioni legislative inutili od obsolete, incoerenti, contraddittorie o insufficientemente normative, comunque meritevoli di “semplificazione”.⁴⁶⁴

⁴⁶³ Jean-Luc Warsmann, *La simplification du droit*, 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 <http://blog.dalloz.fr/blogdalloy/2007/12/simplification.html>).

⁴⁶⁴ Sito dell’*Assemblée Nationale* « Simplifions la loi » (<http://simplifionslalo.assemblee-nationale.fr/>).

Tornando al complesso delle 44 leggi afferenti alle altre tipologie prima segnalate, si evidenziano, dal punto di vista della loro classificazione, i seguenti dati:

- **12 leggi istituzionali**
- **3 leggi intersettoriali**
- **23 leggi settoriali**
- **6 leggi micro-settoriali**

Rispetto alle percentuali degli anni 2000-2006 si riscontra una particolare incidenza delle leggi settoriali e nel contempo si segnala l'assenza nel 2007 di una legge di manutenzione normativa, settore non toccato già nel 2006.

3. Principali settori di intervento legislativo

Nel 2007, primo anno della XIII legislatura, l'azione del Governo si è concentrata sull'avvio dell'attuazione del suo programma. Il Governo ha intrapreso un grosso sforzo di riforme. Cinque gli obiettivi principali perseguiti: riabilitare il lavoro come "valore" e come strumento per migliorare il potere d'acquisto; proteggere i francesi, soprattutto le fasce sociali più deboli, per assicurare il funzionamento nel tempo della solidarietà nazionale, offrendo a ciascuno le migliori possibilità di realizzare le proprie ambizioni e affermando l'autorità dello Stato quale suprema garanzia di sicurezza; preparare la Francia di domani con adeguate riforme della scuola e dell'università, tenendo l'ambiente e le politiche ambientali sempre al centro delle decisioni pubbliche; riformare lo Stato e re-indirizzare le finanze pubbliche per offrire un servizio pubblico e una funzione pubblica con nuove regole motivanti ed eque per i funzionari a costi più accettabili per i cittadini; rendere la posizione della Francia sulla scena internazionale più influente che in passato recuperando il suo ruolo di "motore" negli affari di tutto il mondo.

Fra i principali interventi nel **settore istituzionale** si segnalano in primo luogo le leggi sullo statuto giuridico del **Presidente della Repubblica e sul controllo parlamentare sull'azione dei servizi segreti** e la legge costituzionale **sul divieto della pena di morte**:

- Modifica del Titolo IX della Costituzione, che precisa le regole concernenti la responsabilità penale del Presidente della Repubblica. (*Loi constitutionnelle n. 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution*)
- Legge istitutiva di una delegazione parlamentare per i servizi segreti (*Loi n. 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au reinsegnement*)
- Legge che ha introdotto nel Titolo VIII della Costituzione una esplicita garanzia costituzionale contro la possibile reintroduzione della pena di morte (*Loi constitutionnelle n. 2007-239 du 23 février 2007 relative à l'interdiction de la peine de mort*).

Si ricorda inoltre l'istituzione di un'autorità amministrativa indipendente, il *Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, che avrà il compito di verificare le condizioni di trattamento nei luoghi di detenzione delle persone private della libertà al fine di accertare il rispetto dei loro diritti fondamentali (*Loi n. 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté*).

Da segnalare anche la riforma della **funzione pubblica**, che è intervenuta, in particolare, su tre aspetti: la formazione professionale, la mobilità e la deontologia dei funzionari pubblici (*Loi n. 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique*).

Sul tema della **parità tra uomini e donne** il legislatore ha proseguito lo sforzo intrapreso con la revisione costituzionale del 1999 per promuovere la parità tra donne e uomini nei mandati elettorali e nelle funzioni elettive:

- Legge sull'uguale accesso di uomini e donne ai mandati elettorali ed alle funzioni elettive (*Loi n. 2007-130 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*).

Il tema dell'**immigrazione**, considerato una delle priorità anche dal nuovo Governo, è stato di nuovo affrontato nel 2007 dal legislatore (la terza volta in cinque anni) con la legge sulla gestione dell'immigrazione, sull'integrazione e l'asilo (*Loi n. 2007-1631 du 20 novembre 2007 2006 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*), al fine di promuovere un'immigrazione scelta ed un'integrazione riuscita e di adattare il flusso migratorio alle capacità di accoglienza della Francia ed ai suoi bisogni economici.

Un'ampia riforma del settore della **giustizia** è stata promossa in seguito all'esito del processo per pedofilia (*Affaire d'Outreau*), che si è risolto con il proscioglimento degli imputati, ma ha evidenziato disfunzioni nell'ambito dell'istituzione giudiziaria e l'urgenza di apportare alcune modifiche sostanziali alla legislazione penale. Tra i principali obiettivi della riforma: migliorare la coerenza dell'organizzazione territoriale dei giudici istruttori al fine di favorire il lavoro di *équipe*; assicurare il carattere eccezionale della detenzione provvisoria; migliorare il contraddittorio sia nel corso dell'inchiesta che dell'istruzione; rendere effettivo il principio della celerità del processo penale; rafforzare la protezione dei minori vittime di reati.

Nell'ambito di questo processo di riforma il legislatore ha approvato le leggi seguenti:

- Legge sull'organizzazione territoriale dei giudici istruttori, allo scopo di riequilibrare il ruolo delle parti (*Loi n. 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale*)
- Legge relativa alla valutazione delle competenze dei magistrati, alla responsabilità e alle sanzioni disciplinari (*Loi organique n. 2007-287 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats*).
- Legge sulla prevenzione della delinquenza (*Loi n. 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*)
- Legge sulla prevenzione delle situazioni a rischio per i minori (*Loi n. 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance*).

In materia di **diritto penale** sono inoltre di particolare rilievo due leggi:

- la Legge che ha inasprito i dispositivi contro la **recidiva** (*Loi n. 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre le récidive des majeurs et des mineurs*)
- la Legge sulla **corruzione**, che ha introdotto, tra le altre disposizioni, il reato di corruzione da parte di funzionari pubblici, compresi gli agenti di Stati esteri (*Loi n. 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption*).

Per quanto concerne la **legislazione economica e finanziaria** del 2007 si segnalano in primo luogo due leggi:

- Legge di riforma delle competenze degli organi della Banca centrale francese, che ha consacrato il nuovo ruolo della *Banque de France* nel Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) (*Loi n. 2007-212 du 20 février 2007 portant diverses dispositions intéressant la Banque de France*)
- Legge istitutiva di una nuova operazione finanziaria, la *fiducie*, meccanismo di finanziamento per le imprese francesi che permetterà di fare concorrenza al *trust* di matrice anglosassone nella raccolta di capitali privati per le imprese (*Loi n. 2007-211 du 19 février 2007 instituant la fiducie*).

Nella **lotta alla contraffazione dei prodotti** sono stati rafforzati gli strumenti giuridici a disposizione degli attori economici per difendere le loro creazioni e le loro invenzioni, considerando l'insieme dei diritti di proprietà intellettuale (*Loi n. 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon*).

Per quanto riguarda il settore della **televisione digitale** è stata approvata la legge che ha organizzato il calendario e le modalità per l'abbandono della televisione analogica, previsto al più tardi per la fine del 2011 (*Loi n. 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur*).

Nel settore della **legislazione sociale** si segnala in primo luogo la legge a favore del **lavoro**, dell'**occupazione** e del **potere d'acquisto** (*Loi TEPA*), elemento cardine del programma del Governo, che ha l'obiettivo di rilanciare il "lavoro" come valore e come strumento per migliorare il potere d'acquisto. Otto le misure specifiche previste: esonero fiscale e dagli oneri sociali delle ore di straordinario o complementari; esonero fiscale sulle remunerazioni versate ai giovani per attività esercitate durante il periodo degli studi; un credito d'imposta sugli interessi dei mutui finalizzati all'acquisto o alla costruzione dell'abitazione principale; alleggerimento dei diritti di successione e donazione; rafforzamento dell'"attrattività" fiscale per il capitale straniero che voglia investire in Francia; riduzioni fiscali per chi investe nelle PMI; collegamento delle remunerazioni dei dirigenti ai loro rendimenti professionali; sperimentazione di forme di reddito da solidarietà attiva (*Loi n. 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*).

In vista delle riforme del diritto del lavoro sono state approvate due leggi riguardanti il **dialogo sociale**:

- Legge sulla modernizzazione dei rapporti fra Governo e parti sociali nella preparazione di riforme concernenti il diritto del lavoro (*Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social*)
- Legge relativa al rafforzamento del dialogo sociale volto a prevenire i conflitti sociali nelle imprese con compiti di trasporto pubblico terrestre di persone, in modo da evitare, per il futuro, manifestazioni di sciopero (*Loi n. 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*).

Per quanto riguarda la **politica per gli anziani** si segnala la legge che ha aumentato la protezione giuridica degli anziani affetti da incapacità, con particolare riguardo per lo strumento della tutela (*Loi n. 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs*).

In materia di **salute pubblica** il legislatore ha razionalizzato e dato un quadro giuridico alle strutture sorte empiricamente nel corso dell'ultimo decennio per fronteggiare le situazioni di "minacce sanitarie gravi" in Francia e per la prevenzione e la gestione dei **rischi sanitari eccezionali** (*Loi n. 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur*).

Da segnalare inoltre la riforma complessiva del **sistema universitario francese**, avviata nel 2007, che inciderà profondamente sull'organizzazione e sul funzionamento delle università, accordando ad esse l'autonomia e i mezzi indispensabili per affermare la loro eccellenza scientifica e garantire ai giovani il diritto allo studio (*Loi n. 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités*).

Un'ultima legge di particolare rilievo riguarda l'accesso al credito per le persone affette da patologie che presentano un rischio aggravato per motivi di salute o di disabilità (*Loi n° 2007-131 du 31 janvier 2007 relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé*).

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2007

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%
Totale	1610	1429	207	87%	13%

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia⁴⁶⁵

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	57 (78%)	64 (80%)	100 (88%)	77 (91%)	92 (88%)	67 (83%)	98 (92%)
Leggi relative alla manovra finanziaria	4	5	3	3	3	3	3
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	1	1	1
Leggi di ratifica trattati e convenzioni	29	45	57	45	54	36	58
<i>Lois d'habilitation</i> e leggi di ratifica delle ordinanze	3	0	2	1	2	1	1
<i>Lois de programmation et d'orientation</i>	0	2	3	0	3	4	0
Altre leggi d'iniziativa governativa	20	21	35	27	29	22	35
INIZIATIVA PARLAMENTARE	16 (22%)	16 (20%)	14 (12%)	8 (9%)	12 (12%)	14 (17%)	9 (8%)
TOTALE	73	80	114	85	104	81	107

⁴⁶⁵ I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi approvate.

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate⁴⁶⁶

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Istituzionali	11 (33%)	6 (23%)	12 (26%)	10 (29%)	16 (39%)	6 (15%)	12 (27%)
Settoriali	15 (46%)	9 (33%)	17 (36%)	14 (40%)	18 (44%)	21 (51%)	23 (52%)
Intersettoriali	1 (3%)	2 (7%)	1 (2%)	3 (8%)	2 (5%)	5 (12%)	3 (7%)
Microsettoriali	4 (12%)	10 (37%)	17 (36%)	7 (20%)	5 (12%)	9 (22%)	6 (14%)
Manutenzione normativa	2 (6%)	0	0	1 (3%)	0	0	0
Totale	33	27	47	35	41	41	44

⁴⁶⁶ Dati percentuali sul totale delle leggi, ad esclusione delle leggi di bilancio e assestamento, leggi di ratifica, leggi di finanziamento della sicurezza sociale, leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo (per un totale nel 2007 di 44 leggi su 107 leggi complessivamente approvate).

GERMANIA

1. Dati quantitativi

Nel 2007 il Parlamento tedesco ha approvato **149 leggi**.

In linea con le tendenze registrate negli anni più recenti, il numero complessivo di leggi federali (*Bundesgesetze*) approvate nel 2007 è superiore al dato registrato nel 2006. Inoltre, 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 approvate⁴⁶⁷.

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)⁴⁶⁸; 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 2003–2007. 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

⁴⁶⁷ 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.

⁴⁶⁸ Cfr. al riguardo l'edizione 2007 dell'Annuario statistico federale: *Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2007, p. 107.

Federazione (*Bund*) e i sedici Stati federati (*Länder*). Tale ripartizione è regolata dalla Costituzione federale in base al principio, formalmente enunciato all'articolo 70, secondo cui i *Länder* hanno il diritto di legiferare nella misura in cui la Costituzione non riservi competenze legislative alla Federazione. Nelle materie più strettamente connesse all'unità dello Stato, come gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza, la libertà di circolazione, gli scambi commerciali, le poste e le telecomunicazioni (articolo 73 della Costituzione), 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*)⁴⁶⁹, i *Länder* possono intervenire solo e in quanto la Federazione non abbia esercitato il suo diritto prioritario a legiferare allo scopo di assicurare condizioni di vita equivalenti su tutto il territorio nazionale o perché, nell'interesse generale, una disciplina legislativa federale sia necessaria all'unità giuridica ed economica del Paese.

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

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla legislatura in corso (XVI) confermano il ruolo propulsivo del Governo federale, da cui trae origine l'85,3% del numero complessivo di leggi finora approvate (262 su un totale di 307 leggi). La percentuale dell'iniziativa parlamentare si aggira intorno al 13%, con netta prevalenza al riguardo del *Bundestag* rispetto alla Camera alta (*Bundesrat*). La quota percentuale residua (circa l'1,7%) 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, 134 rientrano nella categoria per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso

⁴⁶⁹ 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*)⁴⁷⁰ e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

Per quanto riguarda, invece, la produzione legislativa nell'intero arco del 2007, si rilevano 34 leggi di ratifica di trattati internazionali⁴⁷¹, 6 leggi relative alla manovra di bilancio annuale⁴⁷² e 22 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 riforma della consulenza legale (*Gesetz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts*) del 12 dicembre 2007, che recepisce la direttiva comunitaria n. 2005/36/CE del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e introduce la nuova legge sui servizi legali extragiudiziari (*Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen*), abrogando la precedente legge sulla consulenza legale (*Rechtsberatungsgesetz*) del 1935. Tra le principali leggi di attuazione del diritto comunitario si segnalano la legge riguardante la qualità e la sicurezza su tessuti e cellule umani (*Gesetz über Qualität und Sicherheit von menschlichen Geweben und Zellen*) del 20 luglio 2007, che

⁴⁷⁰ 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*.

⁴⁷¹ Le leggi di ratifica si riferiscono a 23 trattati multilaterali e a 11 accordi bilaterali.

⁴⁷² Per l'approvazione della legge di bilancio, il consenso del *Bundesrat* non è indispensabile. La legge di bilancio per il 2008 (*Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2008*) del 22 dicembre 2007 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre 2007.

ha attuato la direttiva comunitaria n. 2004/23/CE, contenente norme di qualità in materia di donazione, approvvigionamento, controllo, lavorazione, conservazione, stoccaggio e distribuzione di tessuti e cellule umani, e la legge di attuazione di direttive dell'Unione Europea concernenti il diritto di soggiorno e di asilo (*Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union*) del 19 agosto 2007. In questo caso, con un unico provvedimento legislativo sono state recepite ben 11 direttive comunitarie, adottate dal 2002 al 2005, integrando e modificando le norme federali in materia di immigrazione).

Altri settori in cui è frequente l'approvazione di misure di attuazione di direttive comunitarie riguardano la tutela ambientale, la difesa dei consumatori, il lavoro e la sicurezza.

Con particolare riferimento al settore ambientale, si segnalano due importanti interventi normativi: la legge riguardante la responsabilità in materia di prevenzione e riparazione dei danni ambientali, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2004/35/CE (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden*) del 10 maggio 2007, che stabilisce un quadro comune di responsabilità allo scopo di prevenire e riparare i danni causati alle risorse idriche, ai terreni e alla natura in genere (animali, piante, *habitat* naturali); la legge di modifica dei principi fondamentali che regolano le emissioni di gas a effetto serra con riferimento al periodo 2008-2012 (*Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012*) del 7 agosto 2007, che recepisce la direttiva comunitaria n. 2003/87/CE, con la quale si istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'ambito della Comunità europea.

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione del presente Rapporto, sono i seguenti:

- **22 leggi di manutenzione normativa**
- **8 leggi settoriali**
- **32 leggi microsettoriali**
- **25 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*)⁴⁷³, 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 l’ottava legge di modifica alla legge sulla Banca federale tedesca (*Achtes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank*) del 19 luglio 2007, e la ventisettesima legge di modifica della normativa sullo status giuridico dei deputati (*Siebenundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes*) del 22 dicembre 2007.

3. Principali settori di intervento legislativo

Le tematiche relative alla sicurezza, alla giustizia, al mondo del lavoro, all’economia e alla finanza hanno caratterizzato anche nel 2007 gran parte dell’attività legislativa a livello federale.

Per quanto riguarda la **sicurezza**, all’inizio dell’anno è entrato in vigore il nuovo pacchetto di disposizioni **anti-terrorismo**

⁴⁷³ Da un riscontro effettuato sulle Gazzette ufficiali del 2007, è risultato che 13 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 sugli incentivi agli investimenti (*Investitionszulagengesetz 2007*), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 marzo 2007, ed il testo aggiornato della legge sul traffico aereo (*Luftverkehrsgesetz*), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 21 maggio 2007.

(*Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz*, del 5 gennaio 2007) che proroga, per altri cinque anni, ed amplia i poteri di accesso all'informazione da parte delle autorità e dei servizi responsabili per la sicurezza interna. I diritti all'informazione, riconosciuti all'Ufficio federale per la tutela della Costituzione (*Bundesamt für Verfassungsschutz*), vengono estesi anche ai servizi di *intelligence*, civili e militari, che potranno rivolgersi alle compagnie aeree, alle banche e agli istituti finanziari, alle poste e alle società di telecomunicazioni per ottenere dati informativi nei casi di sospetto terroristico o di tentativo di sovversione dell'ordinamento liberale e democratico (c.d. *terrorismo homegrown*).

Per quanto riguarda la lotta contro la **criminalità informatica**, il provvedimento più rilevante è la quarantunesima legge di modifica del Codice penale (*Einundvierzigstes Strafrechtsänderungsgesetz zur Bekämpfung der Computerkriminalität*) del 7 agosto 2007, che attua sia la decisione quadro 2005/222/GAI dell'Unione europea, relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione, sia la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2001 volta a combattere la criminalità informatica. La legge riformula le norme relative allo spionaggio dei dati e al sabotaggio informatico ed introduce pene per la preparazione di tali reati e per le intercettazioni di dati effettuate senza autorizzazione e con l'ausilio di mezzi tecnologici.

Sul tema specifico della regolamentazione delle intercettazioni, si segnalano altre due leggi. La prima, che modifica la normativa sui **servizi investigativi doganali** (*Gesetz zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes und anderer Gesetzes*) del 12 giugno 2007, ha introdotto alcune limitazioni al principio, costituzionalmente garantito, relativo al segreto della corrispondenza e delle telecomunicazioni. Le nuove disposizioni stabiliscono che i servizi investigativi doganali possano utilizzare mezzi tecnici per la videoregistrazione e l'intercettazione all'interno di abitazioni nel caso in cui ciò sia indispensabile per la difesa da pericoli per il corpo, la vita e la libertà. Nel corso delle intercettazioni autorizzate, occorre tuttavia evitare il rilevamento di dati che attengono all'organizzazione della vita privata. I dati eventualmente registrati non potranno essere quindi utilizzati.

A seguito dell'approvazione della legge di riforma delle **intercettazioni** delle telecomunicazioni (*Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG* del 21 dicembre 2007), è ora possibile intercettare le comunicazioni telefoniche di persone sospettate di aver commesso uno dei reati gravi elencati e sanzionati con pene detentive di almeno cinque anni. Alla lista dei reati gravi sono state aggiunte alcune fattispecie tipiche della criminalità economica (corruzione, frode, falso in bilancio, evasione fiscale), nonché i crimini di guerra e contro l'umanità sanzionati dal Codice penale internazionale, la tratta di esseri umani e qualsiasi forma di diffusione della pedopornografia. Anche nel caso di intercettazioni riguardanti reati gravi, viene tutelata la *privacy*: la legge contiene infatti un esplicito divieto di rilevare e utilizzare contenuti di comunicazioni afferenti alla sfera intima della persona.

Nel settore della **giustizia**, la legge sul rafforzamento dell'autonomia amministrativa dell'**avvocatura** (*Gesetz zur Stärkung der Selbstverwaltung der Rechtsanwaltschaft*) del 26 marzo 2007 trasferisce competenze e funzioni connesse all'abilitazione forense, nonché al suo ritiro e alla sua revoca, dalle amministrazioni giudiziarie dei singoli *Länder* all'ordine degli avvocati (*Rechtsanwaltskammer*). Sono stati inoltre abrogati gli articoli della normativa federale sull'avvocatura (*Bunderechtsanwaltsordnung - BRAO*) che imponevano la localizzazione degli avvocati presso un determinato tribunale della legislazione ordinaria e vietavano l'ammissione simultanea presso più di una Corte d'appello regionale.

La seconda legge di modifica della normativa sui **tribunali minorili** (*Zweites Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze*) del 13 dicembre 2007 amplia le possibilità di tutela giurisdizionale dei giovani sottoposti a misure penali, adeguando l'ordinamento alle indicazioni espresse dalla Corte costituzionale federale che, in una sentenza del 2006, ha sollecitato la riorganizzazione delle vie legali nell'ambito dell'esecuzione penale minorile. Mentre in passato i giovani detenuti che volevano opporsi alle misure adottate dall'istituto carcerario dovevano presentare una richiesta scritta alla Corte di appello

regionale (*Oberlandesgericht*), la nuova legge semplifica la procedura e prevede la possibilità di formulare tali richieste anche oralmente dinanzi al tribunale. La legge stabilisce inoltre che non siano più competenti le Corti di appello regionali, bensì le locali sezioni minorili (*Jugendkammer*) dei tribunali regionali, che hanno sede nell'istituto di detenzione.

La legge di riforma della **vigilanza sulla condotta** (*Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht und zur Änderung der Vorschriften über die nachträgliche Sicherungsverwahrung*) del 13 aprile 2007 interviene su un istituto finalizzato alla sorveglianza e all'assistenza delle persone condannate che hanno scontato la loro pena o che sono state dimesse da un ospedale psichiatrico o da un istituto di disintossicazione. Ai sensi dell'art. 68 del codice penale, la vigilanza sulla condotta è disposta dal giudice dopo l'espiazione di una pena detentiva di lunga durata o nel caso di determinati reati a forte rischio di recidiva, come ad esempio quelli di natura sessuale. La legge di riforma amplia l'elenco delle direttive che il giudice può impartire al condannato nel periodo della vigilanza; tra queste sono ora compresi il divieto di contatto, al fine di evitare nuove molestie o minacce a carico di vittime di precedenti reati, il divieto di consumare bevande alcoliche e l'obbligo di presentarsi a controlli medici periodici.

La legge sulla punibilità di comportamenti molesti persistenti (*Gesetz zur Strafbarkeit beharrlicher Nachstellungen*) del 22 marzo 2007 ha introdotto nell'ordinamento tedesco una nuova fattispecie autonoma di reato che si riferisce alla tipologia di comportamenti molesti e assillanti (cosiddetto **stalking**), allo scopo di garantire alle vittime di tale reato una protezione più tempestiva ed efficace. In base alla nuova disciplina chiunque perseguiti illecitamente una persona cercando insistentemente la sua vicinanza, tenti di stabilire con essa un contatto attraverso mezzi di comunicazione o con l'ausilio di terzi, minacci l'incolumità, la salute e la libertà della vittima o di una persona ad essa vicina è punibile con la detenzione fino a tre anni o con il pagamento di un'ammenda pecuniaria.

Riguardo agli interventi normativi a sostegno dei giovani nel settore del **lavoro**, la seconda legge di modifica del secondo libro del Codice Sociale (*Zweites Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch*) del 10 ottobre 2007 ha introdotto il **sussidio di occupazione**

(*Beschäftigungszuschuss*), un'indennità finanziata attraverso fondi federali. Scopo di questo nuovo tributo posto a carico del datore di lavoro è quello di incentivare l'assunzione dei lavoratori soggetti ad obbligo assicurativo che, come requisiti, abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, siano disoccupati di lunga durata, dimostrino di aver incontrato diversi impedimenti nel reinserimento, non siano stati assunti dopo una fase di mobilità di almeno sei mesi e che non si aspettino di svolgere un'attività remunerata entro i successivi 24 mesi. L'obiettivo della quarta legge di modifica del terzo libro del Codice Sociale (*Viertes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch*) del 10 ottobre 2007 è quello di migliorare la qualificazione e di incrementare le opportunità professionali dei lavoratori più giovani con problemi di inserimento. La nuova legge prevede, infatti, il finanziamento di un contributo per la qualificazione (*Qualifizierungszuschusses*), a carico del datore di lavoro, per l'inserimento e, contemporaneamente, il perfezionamento dei nuovi impiegati (giovani che non abbiano compiuto i 25 anni di età, che siano disoccupati da almeno sei mesi e che non possiedano alcun titolo professionale).

La legge per il miglioramento delle **possibilità occupazionali per i più anziani** (*Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen*) del 19 aprile 2007, pur garantendo ai lavoratori più anziani la possibilità di concludere contratti a tempo determinato, prevede per gli stessi il possesso di determinati requisiti al compimento del cinquantaduesimo anno di età: occorre essere inattivi da almeno quattro mesi o aver beneficiato del *Transferkurzarbeitergeld* (l'indennità che lo Stato federale concede al lavoratore a seguito di una riduzione dell'attività dell'impresa e, conseguentemente, del guadagno), oppure essere destinatari di una misura pubblica di incentivazione all'occupazione. Inoltre, al fine di sostenere i lavoratori più anziani all'inizio di un'attività pagata modestamente, è prevista l'erogazione di un *Kombilohn*, un contributo statale che integra il salario netto percepito e ammortizza gli svantaggiosi effetti che si producono sul reddito e sulla pensione di vecchiaia. I datori di lavoro che assumono persone anziane possono ricevere un'indennità di inserimento (*Eingliederungszuschuss*), a

condizione che stipulino contratti a tempo determinato della durata di almeno un anno, senza obbligo di rinnovo.

Nel **settore economico-finanziario** sono da segnalare in particolare tre leggi, approvate nella seconda metà del 2007. La prima (*Gesetz zur Schaffung deutscher Immobilien-Aktiengesellschaften mit Börsennotierten Anteilen* del 28 maggio 2007) ha introdotto nell'ordinamento tedesco le cosiddette REIT (*Real Estate Investment Trust*), ovvero **società immobiliari quotate in borsa** cui è riconosciuto un regime speciale civile e fiscale previo soddisfacimento di alcuni requisiti, tra cui la distribuzione esclusiva degli utili ai propri azionisti. In base alla legge, la *REIT-AG* deve costituirsi nella forma di una società quotata nella Borsa di uno Stato membro della UE o dello Spazio economico europeo, con un capitale di base minimo di 15 milioni di euro e con sede in Germania. L'aspetto di maggiore interesse riguardo la costituzione di questa nuova forma societaria è rappresentato dalla possibilità di beneficiare dell'esenzione dall'imposta sulle società (*Körperschaftsteuer*) e dall'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni (*Gewerbesteuer*).

La legge di riforma della **tassazione delle imprese** (*Unternehmensteuerreformgesetz 2008*) del 14 agosto 2007, in linea con il programma di governo della Grande coalizione, punta a ridurre la pressione fiscale complessiva sulle aziende dal 38,65% al 29,83%. La riforma attenua le disparità di trattamento tra le società di capitali e le società personali, prevedendo una sorta di agevolazione fiscale per queste ultime. A partire dal 1° gennaio 2009 sarà inoltre introdotta un'imposta forfetaria a saldo (*Abgeltungsteuer*), nella misura del 25%, per gli interessi, i dividendi e i profitti derivanti dalla cessione di investimenti di capitale. Tra le altre misure introdotte dalla riforma si segnalano inoltre: il limite sugli interessi sui crediti, volto ad impedire che i grandi complessi industriali trasferiscano i loro profitti a filiali situate in paesi con tasse più basse e mantengano in Germania solo le perdite subite; l'abbassamento dell'aliquota dell'imposta sull'attività commerciale; la semplificazione delle procedure relative all'ammortamento.

Da ultimo, la legge di riforma della normativa sui **contratti di assicurazione** (*Gesetz zur Reform des Versicherungsvertragsrecht*) del 23

novembre 2007 mira a rispondere alle esigenze di una moderna tutela dei consumatori. Le nuove disposizioni, in vigore dal 1° gennaio 2008, rafforzano nettamente la posizione del contraente nei confronti dell'assicuratore. Regolando espressamente gli obblighi di consulenza, di chiarificazione e di informazione che riguardano l'assicuratore, la nuova disciplina si caratterizza per una maggiore trasparenza a vantaggio del soggetto che si trova in posizione contrattuale più debole.

Nel settore della **sicurezza dei trasporti** è stata approvata la quinta legge di modifica delle disposizioni concernenti le **ferrovie** (*Fünftes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften*) del 16 aprile 2007, in attuazione alla direttiva comunitaria n. 2004/49/CE del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie. La legge tedesca di recepimento, in particolare, ha previsto la competenza federale per l'adempimento dei compiti dell'autorità preposta alla sicurezza, l'istituzione di un comitato per le questioni concernenti la sicurezza e di un organismo per le indagini sugli incidenti, la certificazione di sicurezza per le imprese ferroviarie e i gestori delle infrastrutture, nonché l'accesso alla formazione.

In tema di **sicurezza stradale**, la legge che introduce il divieto di consumare alcolici per i neopatentati (*Gesetz zur Einführung eines Alkoholverbots für Fahranfänger und Fahranfängerinnen*) del 19 luglio 2007 mira ad arginare il fenomeno molto diffuso dell'alcolismo alla guida, che è una delle principali cause di gravi incidenti stradali in cui sono coinvolti giovani o principianti alla guida. La nuova normativa federale modifica il codice della strada (*Straßenverkehrsgesetz*), introducendo il cosiddetto "livello zero" (*Null-Promille-Grenze*), vale a dire il divieto assoluto di bere alcolici per chi si mette alla guida di un veicolo e possiede la patente da meno di due anni o non ha ancora compiuto il ventunesimo anno di età. La regola del divieto assoluto di alcol era stata già introdotta in precedenza per i conducenti professionali (camionisti, trasportatori di merci pericolose, tassisti, sanitari ed autisti di veicoli a noleggio). Per chi non si attiene alle regole, sono previste sanzioni pesanti, quali multe a partire da 125 euro, la privazione di due punti (su venti totali) della patente o la sua sospensione nel caso in cui il livello di alcol superi lo 0,5 per mille. Le disposizioni introdotte adeguano l'ordinamento tedesco alla legislazione di diversi Stati membri dell'Unione europea, come la Spagna,

l'Austria e i Paesi Bassi, che impongono ai giovani conducenti o ai principianti alla guida bassi livelli di alcol o il suo divieto assoluto.

Nel quadro del perseguimento di alcuni obiettivi che già da qualche tempo caratterizzano la politica interna del Governo, come ad esempio la **delegificazione**, la **semplificazione amministrativa** e la **riduzione degli oneri amministrativi**, sono state approvate, nel corso del 2007, due nuove leggi di riordino normativo. Con un unico provvedimento (*Zweites Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales*, del 25 aprile 2007) è stata disposta l'ulteriore abrogazione di 69 atti normativi attinenti alle sfere di competenza del Ministero federale dell'economia e della tecnologia e del Ministero federale del lavoro e degli affari sociali. In questi due specifici settori l'intervento di riordino ha interessato in modo particolare il cosiddetto diritto federale parziale (*partielles Bundesrecht*), cioè quella normativa di origine federale, anteriore o successiva all'entrata in vigore della Legge fondamentale, che ha finito per essere applicata in un solo *Land*. La seconda legge di riordino nel settore della giustizia (*Zweites Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz*, del 23 novembre 2007) ha disposto, complessivamente, l'abrogazione di 147 tra leggi, regolamenti legislativi, circolari e ordinanze, risalenti anch'essi all'epoca del secondo dopoguerra e al periodo di occupazione.

Sempre nell'ambito dello snellimento burocratico e del miglioramento dei servizi offerti al cittadino con l'ausilio delle nuove tecnologie dell'informazione, si segnala la legge di riforma dei registri di stato civile (*Gesetz zur Reform des Personenstandsrechts – PStRG*) del 19 febbraio 2007, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2009. Le principali innovazioni riguardano: l'introduzione di registri elettronici dello stato civile (*elektronische Personenstandsregister*) in sostituzione di quelli cartacei; la limitazione della tenuta dei registri da parte dell'Ufficio anagrafico (*Standesamt*) e il trasferimento dei vecchi registri presso gli archivi dei *Länder*; la sostituzione del registro dello stato di famiglia (*Familienbuch*) con attestati nei registri anagrafici; la riduzione dei dati certificativi nella misura necessaria per la documentazione relativa allo stato civile; il

riordinamento delle regole sull'utilizzo dei registri anagrafici; la creazione di una base giuridica per una banca dati dei testamenti. Ciascun registro anagrafico dovrà essere informatizzato ed integrato con successive certificazioni e annotazioni. Per prevenire eventuali rischi di perdita dei dati connessi all'utilizzo di registri elettronici, la legge di riforma prevede la costituzione di un ulteriore "registro di sicurezza" (*Sicherungsregister*) da custodire separatamente e preservare ugualmente da accessi non autorizzati.

Tra le altre leggi di particolare rilevanza si segnalano:

- La settima legge di modifica della normativa sui **profughi di etnia tedesca** provenienti dall'Europa orientale (*Siebtes Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes*) del 16 maggio 2007 mira ad adeguare la normativa vigente sui profughi di etnia tedesca (*Spätaussiedler*), provenienti dai paesi dell'Europa orientale e trasferitisi in Germania, agli sviluppi politici connessi all'allargamento ad est dell'Unione europea. Le nuove disposizioni incidono in modo rilevante sulla prassi amministrativa migliorando, in particolare, i procedimenti di certificazione e impedendo nel contempo l'ingresso nel territorio federale di criminali e terroristi che potrebbero avvalersi delle procedure speciali di ammissione riservate agli esuli tedeschi dell'est. La nuova disciplina modifica ed amplia l'elenco delle cause che escludono la possibilità di acquisire lo speciale *status* di *Spätaussiedler*, come, ad esempio, il compimento di un reato penale, l'appartenenza attuale o trascorsa ad un'associazione di sostegno al terrorismo, la partecipazione ad atti di violenza a fini politici, aspirazioni contrarie all'ordinamento liberale e democratico, alla stabilità e alla sicurezza dello Stato federale o di un *Land*, nonché all'idea di comprensione tra i popoli. Infine, vengono migliorate le misure destinate all'inserimento dei *Spätaussiedler* e dei loro congiunti nella vita professionale, culturale e sociale della Germania.
- La legge sulla uniformazione della regolazione di determinati servizi elettronici di informazione e documentazione

(*Elektronischer-Geschäftsverkehr-Vereinheitlichungsgesetz*) del 26 febbraio 2007 è volta a unificare e semplificare le norme sul **commercio elettronico**. La legge introduce una serie di obblighi per i *provider* dei servizi telematici, in conformità ai principi generali fissati dalla normativa comunitaria sul commercio elettronico. Uno dei suoi principali obiettivi è la lotta contro il fenomeno dello *spamming* mediante l'applicazione di ammende fino a 50 mila euro. Inoltre, la legge amplia l'obbligo per i *provider* di rivelare l'identità personale degli utenti dei servizi alle procure delle giurisdizioni penali, ai servizi di *intelligence* e agli enti preposti alla tutela della proprietà intellettuale.

- La legge istitutiva del **Consiglio etico** tedesco (*Gesetz zur Einrichtung des Deutschen Ethikrats*) del 16 luglio 2007 ha creato un organismo autonomo permanente costituito da 26 esperti, provenienti da diversi settori scientifici, che si occupano, in particolare, di questioni morali, sociali, scientifiche, mediche e giuridiche. I membri sono nominati dal Presidente del *Bundestag*, sulla base delle proposte formulate per metà dallo stesso *Bundestag* e per metà dal Governo. Tra i compiti del nuovo Consiglio figurano in particolare: l'informazione del pubblico e la promozione del dibattito sociale su temi etici; la formulazione di pareri e raccomandazioni ai fini dell'attività politica e legislativa; la cooperazione con consigli etici e istituzioni similari di altri paesi e di organizzazioni internazionali. Il Consiglio etico formula pareri sulla base di una propria decisione, per conto del Parlamento o del Governo federale. A tali organi istituzionali presenta una relazione scritta annuale sulle attività svolte nel corso dell'anno e sullo stato del dibattito sociale.
- La legge di modifica della normativa sui **passaporti** (*Gesetz zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften*) del 20 luglio 2007 adegua l'ordinamento interno alle disposizioni del regolamento comunitario n. 2252/2004/CE, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti. Alcune importanti novità introdotte riguardano in particolare i minori e i transessuali. Le nuove disposizioni

abbassano infatti da 16 a 12 anni il limite di età per poter richiedere il passaporto. È inoltre consentito ai transessuali che abbiano almeno modificato il nome di battesimo ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge sui transessuali (*Transsexuellengesetz*), di ottenere il rilascio di un passaporto in cui il genere sessuale indicato e registrato sia quello al quale l'interessato sente di appartenere. Ulteriori disposizioni prevedono infine l'introduzione di procedure elettroniche per la richiesta del passaporto e consentono la ricerca *online* delle immagini memorizzate sul *chip* da parte delle autorità di polizia.

- La legge per la protezione dai pericoli derivanti dal **fumo passivo** (*Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens*) del 27 luglio 2007 ha introdotto il divieto di fumo nelle istituzioni pubbliche dell'amministrazione federale e in determinati luoghi pubblici destinati al trasporto e al traffico delle persone (autobus, taxi, stazioni viaggiatori delle ferrovie pubbliche, aeromobili, navi passeggeri). La legge obbliga inoltre i datori di lavoro ad adottare misure volte a proteggere la salute dei dipendenti non fumatori. Altra importante misura è l'innalzamento dai 16 ai 18 anni dell'età per la vendita dei tabacchi, allo scopo di impedire agli adolescenti l'acquisto di sigarette.
- La legge per il miglioramento della lotta al fenomeno del **doping** nello sport (*Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport*) del 24 ottobre 2007 risponde all'esigenza di combattere più efficacemente le organizzazioni criminali, nazionali e internazionali, che commerciano illegalmente sostanze dopanti. Con le nuove disposizioni l'Ufficio federale di polizia giudiziaria (*Bundeskriminalamt*) acquisisce il potere di indagine nell'ambito del traffico illegale di farmaci su scala internazionale. Oltre alla collaborazione a livello di Interpol, l'Ufficio ha la facoltà di stabilire stretti contatti con le autorità inquirenti straniere specializzate nel settore. Con una modifica alla legge sui farmaci (*Arzneimittelgesetz*) viene introdotto l'obbligo di precisare sul foglietto illustrativo di un determinato farmaco se l'uso dello stesso può dare esito positivo ad un esame

anti-doping. Viene inoltre prevista la punibilità dei possessori di non piccole quantità di determinate sostanze vietate, che possono costituire indizio per un eventuale commercio illecito.

- La legge di riforma delle norme sulle **informazioni ai consumatori** (*Gesetz zur Neuregelung der Verbraucherinformation*) del 5 novembre 2007 introduce una nuova regolamentazione del diritto all'informazione dei consumatori. La legge attribuisce al consumatore il diritto al libero accesso a tutti i dati concernenti: le violazioni della legislazione sugli alimenti e sul foraggio e degli atti emanati dalla Comunità europea in tale ambito; i rischi e i pericoli per la salute e la sicurezza dei consumatori derivanti dal consumo di un determinato alimento; la marcatura, l'origine, la qualità, la produzione, nonché il trattamento dei prodotti, le pratiche di imbottigliamento e l'uso di pesticidi. Le autorità competenti non sono tenute a fornire le informazioni richieste nel caso in cui l'accesso a tali dati possa determinare conseguenze negative per la pubblica sicurezza. L'accesso alle informazioni può essere negato, altresì, se si violano le norme che tutelano i dati personali, il diritto d'autore e la proprietà intellettuale o se si rendono pubblici segreti aziendali o informazioni rilevanti per la concorrenza.
- La legge di modifica del **diritto agli alimenti** (*Gesetz zur Änderung des Unterhaltsrechts*) del 21 dicembre 2007 realizza tre obiettivi fondamentali: il rafforzamento del benessere del figlio minorenni; l'accentuazione del principio della responsabilità personale del coniuge dopo la conclusione del matrimonio; la semplificazione della disciplina relativa agli alimenti. Per quanto attiene all'assegno di mantenimento destinato al coniuge divorziato, le nuove disposizioni prevedono, da una parte, la riduzione quantitativa e la delimitazione temporale degli alimenti per mancanza di equità e, dall'altra, la restrizione e il diniego degli alimenti per grave iniquità. La riforma ha anche modificato i criteri che determinano l'ordine di precedenza tra coloro che hanno diritto a ricevere gli alimenti. A fini di semplificazione è stata

introdotta anche la definizione giuridica di “obbligo alimentare minimo” nei confronti dei figli minorenni (*Mindestunterhalt minderjähriger Kinder*), in conformità alle disposizioni che in ambito fiscale prevedono sgravi a favore dei figli a carico (cosiddetto *Kinderfreibetrag*).

4. La Commissione bicamerale per la modernizzazione dei rapporti finanziari tra Federazione e Länder

L'8 marzo 2007 si è svolta la prima seduta della Commissione bicamerale per la modernizzazione dei rapporti finanziari tra Federazione e Länder (*gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – c.d. Föderalismuskommission II*). Tale Commissione, la cui istituzione è stata deliberata dal *Bundestag* nel dicembre del 2006, con l'approvazione, a larghissima maggioranza, di una mozione presentata dai gruppi parlamentari della Grande coalizione di governo (CDU/CSU e SPD) e da quello dei liberali (FDP), ha il compito di affrontare la seconda fase della riforma federalista, quella relativa alla disciplina dei rapporti di tipo finanziario tra lo Stato federale e i *Länder*, che erano stati esclusi dalla prima fase della riforma costituzionale, entrata in vigore già nel 2006.

Sul modello della precedente Commissione bicamerale istituita nel 2003 (*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*), anche la nuova Commissione è composta da 16 deputati del *Bundestag* e 16 rappresentanti del *Bundesrat*, e altrettanti membri supplenti. Questi ultimi possono partecipare a tutte le sedute della Commissione e, in caso di assenza di un membro ordinario, hanno diritto di intervento e diritto di voto. Quattro tra i membri indicati dal *Bundestag* su proposta dei Gruppi parlamentari appartengono al Governo federale (il Ministro dell'interno, il Ministro della cancelleria, il Ministro delle finanze e il Ministro della giustizia). Il Governo di ciascun *Land* sceglie tra i propri rappresentanti in seno al *Bundesrat* un membro ordinario e un membro supplente da inviare alla Commissione. La presidenza della Commissione è esercitata congiuntamente da un membro di ciascuna

delle due Camere, eletti all'interno della stessa Commissione. Alle sedute della Commissione possono prendere parte in ogni momento, con diritto di parola ma non di voto, quattro deputati dei Parlamenti dei *Länder*. La mozione stabilisce inoltre che sia inclusa anche una rappresentanza adeguata dei comuni.

Il principale compito della Commissione consiste nell'elaborare proposte per la modernizzazione dei rapporti finanziari tra Stato federale e *Länder*, al fine di adattare tali rapporti alle mutate condizioni generali all'interno e all'esterno della Germania, in particolare per quanto riguarda la politica finalizzata alla crescita e all'occupazione. Le raccomandazioni della Commissione devono mirare al rafforzamento della responsabilità degli enti territoriali e della loro dotazione finanziaria in modo che questa risulti adeguata ai compiti ad essi attribuiti.

La Commissione, nel corso del 2007, si è riunita 10 volte di cui soltanto 2 (oltre la seduta costitutiva) in seduta pubblica.

La Commissione ha affrontato molti degli argomenti indicati nella mozione istitutiva, tra cui il problema della prevenzione delle crisi di bilancio tramite la creazione di un sistema di preallarme e l'introduzione di limiti all'indebitamento, con la modifica degli articoli 109 (gestione del *budget* della Federazione e dei *Länder*) e 115 della Legge fondamentale (ricorso al credito) tenendo in considerazione le differenze strutturali tra i *Länder*. La Commissione ha poi affrontato il problema del superamento delle crisi in atto proponendo progetti di risanamento e di ampliamento dell'autonomia fiscale, con particolare riferimento alle direttive del Tribunale costituzionale federale. Altro importante tema di cui si è discusso è lo snellimento burocratico e l'aumento dell'efficienza mediante il decentramento dei compiti nell'ambito della pubblica amministrazione, l'introduzione di *standard* e sistemi connessi alla tecnologia dell'informazione e la semplificazione delle disposizioni normative che si estendono ai *Länder*. E' stato affrontato il tema della suddivisione delle competenze fiscali e finanziarie tra la Federazione e i *Länder* mettendo in evidenza anche la necessità di un rafforzamento della collaborazione tra i *Länder* e la Federazione e tra i *Länder* stessi. La Commissione ha anche

svolto una lunga serie di audizioni di esperti nel settore del diritto pubblico, del diritto amministrativo, dell'economia e delle finanze.

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 risultano incomplete 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, come ad esempio è avvenuto con il nono Accordo interstatale sulla radio (*Neunten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge*), entrato in vigore il 1° marzo 2007.

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1972 - 2007⁴⁷⁴

Legislatura	Totale leggi approvate	Iniziativa governativa BRg (*)	Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista (BRg/BT; BRg/BR; BT/BR)
			BR (**)	BT (***)	
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-....)	307	262 (85,3%)	10 (3,2)	30 (9,8%)	5 (1,7%)

Fonte: Statistica non ufficiale a cura degli uffici di documentazione del *Bundestag* (aggiornata al 9 aprile 2008)

(*): BRg, *Bundesregierung* (Governo federale)

(**): BR, *Bundesrat*

(***): BT, *Bundestag*

⁴⁷⁴ 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%)	262 (85,3%)
Leggi di bilancio, assestamento etc.	13	16	23	15
Leggi di ratifica	197	183	95	68
Leggi relative alla partecipazione UE (*)	14	22	53	38
INIZIATIVA PARLAMENTARE <i>di cui:</i>	127 (23%)	131 (23%)	95 (24,7%)	40 (13%)
Bundesrat	35	22	16	10
Bundestag	92	109	79	30
INIZIATIVA MISTA	23 (4%)	34 (6%)	16 (4,1%)	5 (1,7%)
TOTALE	551	559	385	307

(*) 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 approvate⁴⁷⁵

		Istituzionali	Settoriali	Microsettoriali	Manut. Norm.	Totale
2003	val. ass.	6	9	18	29	62
	(%)	10	15	29	46	100
2004	val. ass.	21	4	33	35	93
	(%)	23	4	35	38	100
2005	val. ass.	6	9	18	29	62
	(%)	10	15	29	46	100
2006	val. ass.	21	4	33	35	93
	(%)	23	4	35	38	100
2007	val. ass.	25	8	32	22	87
	(%)	29	9	37	25	100

⁴⁷⁵ 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 2007 di 87 leggi su 149 leggi complessivamente approvate).

TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale 2003 - 2007

Land	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
Amburgo	33	33	51	59	57	233
Assia	18	26	32	37	51	164
Baden-Württemberg	29	33	31	20	29	142
Bassa Sassonia	25	47	32	35	45	184
Baviera	23	24	33	42	45	167
Berlino	45	57	47	60	31	240
Brandeburgo	42	40	28	32	32	174
Brema	33	30	31	37	45	176
Meclemburgo-Pomerania	19	31	37	27	25	139
Renania Palatinato	31	32	38	27	25	153
Renania settentrionale-Westfalia	33	45	39	33	41	191
Saarland	29	18	23	25	32	127
Sassonia	26	25	21	24	23	119
Sassonia-Anhalt	24	41	46	22	31	164
Schleswig-Holstein	37	38	37	35	39	186
Turingia	38	24	27	18	24	131
Totale	485	544	553	533	575	2690

Fonte: http://www.parlamentsspiegel.de/ps/Inhalt/Informationen/Aktuell/Was_ist_der_Parlamentsspiegel_.jsp, nella cui sezione *zum Dokumentenarchiv* sono reperibili i testi delle Gazzette ufficiali di tutti i Länder.

TABELLA 5 - Numero complessivo di leggi e Rechtsverordnungen federali

Legislatura	Leggi approvate	Regolamenti legislativi federali (Rechtsverordnungen des Bundes)
I (1949-1953)	545	-
II (1953-1957)	510	998
III (1957-1961)	424	1093
IV (1961-1965)	425	1368
V (1965-1969)	453	1537
VI (1969-1972)	333	1343
VII (1972-1976)	506	1726
VIII (1976-1980)	339	1615
IX (1980-1983)	136	853
X (1983-1987)	320	1229
XI (1987-1990)	366	1330
XII (1990-1994)	493	1695
XIII (1994-1998)	551	1753
XIV (1998-2002)	560	1515
XV (2002-2005)	385	968
XVI (2005-,,,))	307	<i>dato non disponibile</i>

Fonte: Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland, p. 107
 Statistica non ufficiale a cura degli uffici di documentazione del *Bundestag* (aggiornata al 9 aprile 2008)

REGNO UNITO

1. Dati quantitativi

Nel 2007 sono stati approvati nel Regno Unito **34** provvedimenti legislativi, di cui la maggior parte è costituita, secondo il criterio distintivo tradizionale, da leggi di interesse pubblico generale (**31 Public General Acts**) e in numero minimo da leggi di interesse locale (**3 Local Acts**).

Posto a confronto con gli indici relativi agli anni più recenti, il dato quantitativo evidenzia un lieve decremento della produzione legislativa, il cui minimo storico, dal 1990 ad oggi, si è registrato nel 2005 (con un numero complessivo di 24 leggi approvate).

Per contro, l'approvazione, durante il 2007, di **3662 Statutory Instruments** è indice di un lieve aumento rispetto all'anno precedente e attesta un maggiore ricorso alla legislazione delegata (*delegated legislation*) rispetto ai livelli annuali mediamente registrati a partire dal 1990. 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 (27 su 31 *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 2007 la manovra di bilancio ha richiesto l'approvazione di quattro provvedimenti: il *Finance Act*, che disciplina il versante delle entrate; il *Consolidated Fund Act*, con cui è autorizzato dal Parlamento il prelievo dal Fondo consolidato in cui confluiscono le entrate fiscali, costituito presso la Banca d'Inghilterra; infine, i due *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 2007 è costituita da provvedimenti, talora alquanto estesi ed articolati, il cui contenuto ha rilievo istituzionale o 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 istituzionale). Il dato è da ritenersi, anche in questo caso, in linea con la produzione legislativa media degli ultimi anni.

3.1. La legislazione istituzionale

Nella categoria della legislazione istituzionale si fanno rientrare, secondo il consueto criterio utilizzato ai fini di questa indagine, i provvedimenti la cui incidenza si dispiega sul piano dell'**organizzazione costituzionale dello Stato** o su quello dei **diritti e dello status della persona**.

Con riguardo al primo dei due profili sono da menzionare i provvedimenti approvati relativamente al processo di pace in **Irlanda del Nord**, il *Northern Ireland (St. Andrews Agreement) Act* ed il *Justice and Security (Northern Ireland) Act*.

Le due leggi costituiscono il più recente capitolo della travagliata vicenda dell'autonomia dell'Irlanda del Nord e della pacificazione tra le componenti politico-religiose della regione, perseguita anche attraverso il graduale disimpegno delle milizie che ad esse fanno riferimento. Il conferimento di competenze di auto-governo ad organi rappresentativi locali istituiti nel 1998 (dal *Northern Ireland Act*, approvato quell'anno nel quadro delle leggi di *devolution* che hanno interessato anche la Scozia e il Galles) non ha potuto, infatti, dispiegare appieno i suoi effetti a causa del loro scioglimento disposto da Londra in applicazione della legge istitutiva, una volta rilevati ritardi e inadempienze nell'attuazione del programmato disarmo bilaterale dei contrapposti gruppi militari (tali profili erano stati disciplinati dal *Northern Ireland (Monitoring Commission etc) Act* del 2003.

Dei due provvedimenti approvati nel 2007, il primo (costituito da una sola disposizione) ha consentito la formale prosecuzione di questo delicato processo attraverso il differimento delle scadenze stabilite nei precedenti accordi sottoscritti in materia dal Regno Unito e dall'Irlanda: essenzialmente quello del "venerdì santo" del 10 aprile 1998 (altrimenti noto come *Belfast* oppure *Stormont Agreement*), cui ha fatto seguito, il 13 ottobre 2006, "l'accordo di S. Andrea", ratificato dal Regno Unito con il *Northern Ireland (St. Andrews Agreement) Act* del 2006). Le basi di principio del più recente accordo sono da individuare nel consenso delle parti all'instaurazione di un nuovo assetto istituzionale della regione e nel loro impegno a ricorrere esclusivamente a mezzi pacifici e democratici e a collaborare tra loro nel governo locale, ponendo in essere meccanismi di integrazione reciproca conformi al rispetto dei diritti dell'uomo. In dettaglio, l'accordo stabilisce il calendario della propria attuazione e prende in esame, nei suoi allegati, i più importanti ambiti di intervento. Oltre che su iniziative riguardanti l'ordinamento della polizia locale e della giustizia penale (materie su cui il legislatore britannico era già intervenuto nel 2003 e nel 2004), il rilancio del processo di pace poggia, in particolare, sul previsto ripristino - seppure in forma transitoria - dell'operatività del Governo e del Parlamento regionale (*Northern Ireland Executive* e *Northern Ireland Assembly*).

La seconda legge dedicata alla questione nord-irlandese ha l'obiettivo di ristabilire condizioni normali di sicurezza nella regione, in relazione

anche all'abrogazione, dal 1° luglio 2007, della normativa antiterrorismo dettata dalla parte 7 del *Terrorism Act 2000* e riferita esclusivamente a questa parte del Regno Unito. In questo quadro, rilevano le disposizioni in materia di giustizia penale: facendo salva la regola generale del processo penale con giuria per i reati più gravi (*indictable offences*), è previsto un processo senza giuria esperibile in alcuni casi eccezionali e in presenza di determinate condizioni, consistenti nel rischio di intimidazioni e di parzialità che, preliminarmente accertato dal capo della procura, sia ritenuto tale da turbare il corso della giustizia.

Il provvedimento, inoltre, affronta il tema dell'esecuzione della pena vigente nell'Irlanda del Nord con specifico riguardo alle pene non detentive e agli schemi di giustizia rimediale (*Community-based Restorative Justice Schemes*). Si tratta di misure alternative alla reclusione e di tenore perlopiù rieducativo, emanate ad esito di una condanna per reati minori o comportamenti antisociali e a condizione che il reo, ammessa la propria colpevolezza, accetti di compiere attività di utilità pubblica e a beneficio delle vittime e della comunità. La legge fissa i parametri dell'attività ispettiva svolta sull'operatività di questi schemi rimaliali dal *Chief Inspector of Criminal Justice in Northern Ireland*, nonché i requisiti per la loro previa autorizzazione ministeriale.

Ulteriori provvedimenti rilevanti sotto il profilo dell'organizzazione costituzionale dello Stato sono il *Parliament Joint Departments Act* e il *Greater London Authority Act*.

Il primo provvedimento riguarda le **amministrazioni dei due rami del Parlamento** del Regno Unito e prevede l'istituzione di apparati amministrativi da porre sotto la loro titolarità congiunta. Le due Camere hanno finora provveduto separatamente e in reciproca autonomia ad organizzare i propri servizi ed uffici, ad eccezione del servizio per i lavori di manutenzione della (unica) sede e del servizio degli archivi parlamentari, ai quali provvedono, rispettivamente, i Comuni e i Lords per entrambe le Camere. La crescente esigenza di servizi condivisi, e il perseguimento di criteri di efficienza e di economie di scala attraverso il loro accentramento in una struttura amministrativa unitaria, sono stati i motivi che hanno portato, nel 2006, alla creazione, su base temporanea,

di un dipartimento congiunto per le tecnologie dell'informazione, costituito presso la Camera dei Comuni e dotato di personale in parte proveniente dall'amministrazione della Camera dei Lord. La legge del 2007 è quindi giunta a delineare il quadro normativo per l'istituzione, su base permanente, di servizi congiunti tra le due Camere e per il conferimento ad essi di funzioni e di personale proveniente dalle rispettive amministrazioni.

Il secondo provvedimento riguarda la **Greater London Authority**, organo investito di responsabilità generali in ordine all'amministrazione di alcuni settori strategici dell'area metropolitana londinese, suddivisa nelle 32 circoscrizioni (*boroughs*) autonome alle quali si aggiunge la cosiddetta *City of London*. L'istituzione di questa Autorità metropolitana ebbe luogo nel 1999, ad esito di un ampio processo di consultazione pubblica e di un *referendum* popolare, dopo che, nel 1986, il Governo Conservatore aveva posto fine alla precedente esperienza del *Greater London Council*.

Nel disegno della legge istitutiva adottata dal Governo laburista (*Greater London Authority Act* del 1999), l'Autorità si configura quale centro unitario di elaborazione delle politiche relative all'erogazione dei servizi nei principali ambiti del governo metropolitano ed è composta da un sindaco (*Mayor*) direttamente eletto dai cittadini e da una Assemblea (*Assembly*), eletta separatamente e composta di 25 membri.

Oltre all'esercizio congiunto di alcune competenze, il Sindaco e l'Assemblea sono titolari di specifiche funzioni proprie. Il Sindaco esercita, infatti, incisivi poteri relativi alla definizione ed attuazione delle politiche locali dei trasporti e di incentivazione allo sviluppo economico dell'area metropolitana, in connessione con gli organismi preposti rispettivamente ai due settori. Alcune *authorities*, inoltre, rispondono al Sindaco del loro operato negli ambiti dei servizi di polizia locale, di protezione civile e di prevenzione degli incendi per l'intera area metropolitana. All'Assemblea compete, d'altra parte, una funzione generale di controllo sull'attività del Sindaco nonché l'approvazione e l'eventuale modifica del progetto di bilancio e dei piani operativi e di sviluppo da questo predisposti.

Nell'intento di consolidare il modello organizzativo fin qui sperimentato, la legge del 2007 modifica le disposizioni del 1999 con riguardo particolare

all'organizzazione interna dell'Autorità metropolitana, all'articolazione dei rapporti tra Sindaco ed Assemblea e alla disciplina dei singoli ambiti funzionali dell'Autorità, corrispondenti a ciascuna delle materie di sua competenza: trasporti, sviluppo economico locale, servizi sanitari, servizi di prevenzione degli incendi, politiche abitative, pianificazione urbanistica, ambiente, cultura e sport. Ai poteri già attribuiti al Sindaco la legge ne aggiunge di nuovi, concernenti le politiche per la formazione professionale e l'occupazione, così come previsto dal *Further Education and Training Act* del 2007. A fronte del maggior peso complessivamente attribuito al ruolo del Sindaco e al fine di un bilanciamento in seno all'Autorità metropolitana, la legge provvede, d'altra parte, a definire in termini aggiornati l'estensione e le modalità di esercizio delle funzioni di controllo di cui è investita l'Assemblea.

La categoria della legislazione istituzionale comprende una serie di provvedimenti approvati in materia di **ordinamento giudiziario**, di **sicurezza pubblica** e **repressione dei reati**, di **giustizia civile** e di **giustizia penale**.

Tra questi, è da segnalare il *Tribunal, Courts and Enforcement Act*, le cui disposizioni, in attuazione di linee programmatiche enunciate in una serie di documenti preparatori di fonte governativa o redatti dalla *Law Commission*, hanno apportato modifiche all'ordinamento giudiziario ed innovato la disciplina di materie particolari, tra cui, principalmente, il procedimento esecutivo civile. Le disposizioni di maggior rilievo e connotate da maggiore organicità sono tuttavia quelle finalizzate ad una razionalizzazione del **sistema dei tribunali** e ad una contestuale riforma della **disciplina delle impugnazioni**.

Giova in proposito rammentare che, nel sistema giudiziario britannico, a differenza delle corti (*courts*), i *tribunals* non fanno parte della magistratura ordinaria ma si configurano come giurisdizioni speciali, istituite con leggi *ad hoc* e di impianto settoriale; essi hanno, di norma, cognizione sulle controversie insorte tra i cittadini e la pubblica amministrazione (è il caso degli *administrative tribunals*, competenti, tra l'altro, in materia fiscale o di immigrazione) oppure tra i privati in ambiti determinati (tipicamente, in materia lavoristica). Il notevole incremento dei *tribunals* nel corso degli

ultimi decenni non è stato però privo di effetti sul piano della frammentazione delle competenze e della diversità delle regole procedurali, al punto che è stata messa in questione la complessiva efficienza e affidabilità di tali organismi. Una riforma dell'intero sistema veniva pertanto raccomandata, nel 2001, ad esito dell'indagine affidata a Sir Andrew Leggatt (la cui relazione conclusiva era significativamente intitolata: *Tribunals for Users - One System, One Service*); queste valutazioni venivano poi fatte proprie, nel luglio del 2004, dal Dipartimento per gli Affari Costituzionali, oggi Ministero della Giustizia (con il documento dal titolo: *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals*). Da tali premesse deriva il provvedimento in esame.

Esso ha istituito due nuovi tribunali a competenza generale, il *First-tier Tribunal* e l'*Upper Tribunal*, in capo ai quali vengono concentrate le funzioni giurisdizionali di tipo settoriale finora esercitate da tribunali già esistenti (elencati nel primo allegato del testo legislativo); è previsto tuttavia che i due tribunali (dei quali il secondo assume le funzioni tipiche, benché non esclusive, del secondo grado di giurisdizione) possano organizzarsi al loro interno in sezioni specializzate. Dei nuovi organismi sono definiti, inoltre, la struttura - in precedenza variabile dall'assetto monocratico a quello collegiale - e i requisiti dei membri, ai quali, diversamente dal passato, è ora formalmente attribuito il titolo di giudice. Al vertice del sistema così delineato sono preposti, con compiti di generale supervisione, il *Senior President of Tribunals* e l'*Administrative Justice and Tribunals Council* (che prende il posto del *Council on Tribunals*).

Corollario della riforma è la previsione di una disciplina omogenea delle impugnative, in luogo del precedente regime fondato sul riesame delle decisioni da parte di un altro tribunale oppure, a seconda dei casi, sulla loro appellabilità dinanzi alla *High Court*. Si dispone ora che una decisione resa dal *First-tier Tribunal* possa essere impugnata per motivi di legittimità dinanzi all'*Upper Tribunal* e che un appello ulteriore sia esperibile dinanzi ad una corte ordinaria. All'*Upper Tribunal*, d'altra parte, è attribuita una distinta competenza giurisdizionale nei casi ricadenti in categorie di materie previamente definite dal *Lord Chief Justice* (eccettuate l'immigrazione e la nazionalità) oppure ad esso direttamente deferiti dalla *High Court* o dalla *Court of Sessions* scozzese. In ragione delle

competenze specialistiche esercitate, alcuni tribunali esistenti non sono interessati dalla riforma se non per la supervisione del *Senior President of Tribunals*, cui vengono sottoposti, e conservano dunque le loro autonome competenze: si tratta degli *employment tribunals*, dell'*Employment Appeal Tribunal* (istanza di secondo grado) e dell'*Asylum and Immigration Tribunal*, per le cui pronunce la legge istitutiva non ha previsto mezzi di impugnazione. Detti organismi condividono, inoltre, con i due nuovi tribunali a competenza generale i servizi amministrativi predisposti dal *Tribunal Service*, agenzia istituita nel 2006 con atto del Governo ed incardinata nel Ministero della Giustizia.

Altro provvedimento di rilievo, ancora in materia di ordinamento giudiziario, è il *Legal Services Act*. Esso trae origine dalla necessità, segnalata già nel 2001 dall'autorità antitrust (*Office for Fair Trading*), di porre mano al sistema della **professione forense** rimuovendo talune restrizioni presenti nel relativo mercato di servizi professionali ed introducendovi criteri di concorrenza. In un successivo "libro bianco" (*The Future of Legal Services: Putting the Consumers First*, pubblicato nel 2005), il Governo, raccogliendo anche i risultati di un'indagine indipendente svolta da una commissione appositamente insediata, annunciava un intervento normativo concernente, in particolar modo, il quadro normativo generale della prestazione di tali servizi, gli organi di autogoverno professionale e la giurisdizione disciplinare, nonché l'assetto strutturale di taluni aspetti relativi all'esercizio della professione.

La legge ha individuato, in primo luogo, i principi generali (*regulatory objectives*) ai quali è finalisticamente ispirata l'attività svolta negli ambiti di rispettiva competenza dai due nuovi organi di governo della professione forense, il *Legal Services Board* e l'*Office for Legal Complaints*, dei quali il provvedimento stabilisce l'indipendenza e disciplina i criteri di composizione e le modalità di funzionamento.

Il primo organo, con funzioni di vigilanza e supervisione, è posto al vertice della pluralità di organismi (ora denominati *approved regulators* a seguito della prescritta separazione delle funzioni disciplinari da quelle esponenziali della professione) le cui attribuzioni si correlano alle singole attività ricadenti nell'esercizio della professione forense. L'*Office for Legal*

Complaints è, invece, organo titolare della giurisdizione disciplinare, preposto ad un più snello sistema procedurale previsto in sostituzione del farraginoso sistema di reclami che prima si articolava tra gli organi rappresentativi degli ordini professionali (quali la *Law Society* o il *Bar Council*) e, in ultima istanza, il *Legal Services Ombudsman*.

Quanto alle modalità di esercizio della professione, la legge, oltre ad enumerare le specifiche attività in cui questa si sostanzia (*reserved legal activities*), ha fatto venir meno le precedenti restrizioni che, tra l'altro, impedivano la formazione di società professionali di cui facessero parte avvocati assieme a diversi professionisti, così come la gestione di studi legali da parte di soggetti non esponenti della professione e la loro compartecipazione nell'assetto proprietario e agli utili.

In tema di **giustizia penale** è da segnalare l'approvazione dell'*Offender Management Act*, le cui disposizioni modificano, per un verso, aspetti puntuali dell'ordinamento penitenziario e, per altro verso, si correlano all'istituto della *probation of offenders* - assimilabile alla **sospensione condizionale della pena** vigente nel nostro ordinamento - per riformularne taluni aspetti organizzativi e funzionali. Il legislatore ha altresì provveduto ad introdurre puntuali modifiche della **legislazione penitenziaria**, che per taluni aspetti riservava un diverso trattamento agli istituti di pena in ragione della loro gestione pubblica o privata. In particolare, i poteri dei *directors* delle carceri a gestione privata (*contracted-out prisons*, introdotte nel Regno Unito a partire dal 1990 e sottoposte, come quelle gestite dallo Stato, al controllo dello *HM Prison Service*) sono parificati a quelli dei *governors* inquadrati nell'amministrazione penitenziaria.

Ancora in tema di giustizia penale rilevano, ai fini di questa ricognizione, il *Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act* e il *Serious Crime Act*. La prima legge, concernente la **responsabilità penale delle persone giuridiche** e degli enti tanto privati che pubblici, disciplina una nuova figura di reato (assimilabile all'omicidio colposo), ad essi imputabile. La seconda legge, con finalità di **tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico**, punisce l'istigazione al crimine ed introduce, in chiave preventiva dei reati, un provvedimento di tipo ingiuntivo (*serious crime civil*

order) la cui emanazione è prevista a carico di soggetti di cui sia accertato il coinvolgimento nella criminalità organizzata.

Nel novero della legislazione di portata istituzionale rientrano, come si è detto, i provvedimenti che attengono ai **diritti fondamentali** e allo **status delle persone**. In ragione della loro incidenza su tali diritti e sulle relative tutele pare opportuno qui segnalare (benché possano anche considerarsi, ai fini della presente ricognizione, provvedimenti di portata settoriale) due leggi, le quali si correlano, in particolare, ai temi dell'autonomia e della volontà dell'individuo, seppure con riferimento ad ambiti e fini applicativi differenziati.

Si tratta del *Forced marriage (Civil Protection) Act*, legge di iniziativa parlamentare in materia di **matrimonio**, diretta a introdurre garanzie per la libertà e la pienezza del consenso a fronte di fenomeni di coercizione della volontà; e del *Mental Health Act*, che modifica la disciplina, risalente al 1983, del **trattamento sanitario obbligatorio** delle persone con gravi patologie psichiche.

Quest'ultimo provvedimento persegue gli obiettivi – tra l'altro - di introdurre una definizione unitaria di patologia mentale, in luogo delle diverse categorie precedentemente usate, e di porre ogni privazione della libertà personale del paziente in stretta correlazione con l'effettiva disponibilità e somministrazione del trattamento di cui ha bisogno. La legge prevede altresì la prosecuzione del trattamento sanitario che, in alcuni casi, si renda necessaria anche dopo il periodo di ricovero obbligatorio negli istituti di cura (attraverso i *supervised community treatments*); nel contempo, è riconosciuto il diritto del paziente a designare una persona di sua fiducia (*nearest relative*) nella sua cerchia familiare (incluso il *partner* di un'unione civile).

Della categoria legislativa in esame fa parte l'*UK Borders Act*, intervenuto ad integrare la disciplina vigente nel Regno Unito in tema di **immigrazione, asilo e trattamento dello straniero** (fatta oggetto, negli ultimi anni, di un'opera di costante aggiornamento di cui il precedente capitolo è rappresentato dall'*Immigration, Asylum and Nationality Act* del 2006).

La legge ha il fine principale di dare attuazione a misure previste nel piano quinquennale (con decorrenza dal 2005) elaborato in materia dal Governo, in cui si prevedevano maggiori controlli sui flussi migratori di lavoratori stranieri e il ricorso a tecniche biometriche di identificazione personale alle frontiere. Con riguardo a questo secondo profilo, in particolare, il provvedimento trae origine da valutazioni compiute in sede politica circa l'adeguatezza ed efficienza di tali controlli, dopo che la relazione presentata nel 2006 dalla competente Direzione del Ministero dell'Interno (*Immigration and Nationality Directorate, "Fair, Effective, Transparent and Trusted: Rebuilding Confidence in our Immigration System"*) aveva reso noto come fosse stato improvvidamente rilasciato un migliaio di detenuti stranieri in presenza delle condizioni per la loro espulsione.

La legge detta, pertanto, disposizioni rivolte ad accrescere i poteri di polizia già attribuiti alle autorità preposte ai controlli (*immigration officers*), delle quali è prevista una più stretta sinergia con le autorità portuali; a conferire efficacia immediata, con limitati diritti di impugnazione e più ampi poteri di arresto, ai provvedimenti di espulsione (*deportation orders*) degli stranieri che abbiano commesso reati; a porre vincoli sul soggiorno e sulla circolazione di stranieri (*reporting and residency conditions*) per i quali non siano altrimenti adottabili provvedimenti di espulsione (ad esempio, per limitazioni derivanti dalle norme di tutela dei diritti umani); ad ampliare l'ambito applicativo delle norme repressive dei reati connessi all'immigrazione clandestina e all'asilo conseguito con mezzi fraudolenti. Tali disposizioni prevedono altresì l'obbligo, per gli stranieri residenti sul territorio nazionale e nei casi disciplinati da successivi regolamenti ministeriali, di uno specifico documento, anche in formato elettronico, di identità biometrica (*immigration biometric document*), in cui siano riportate le loro "caratteristiche fisiche esteriori", quali le impronte digitali e le caratteristiche dell'iride; con ciò viene ampliata la portata applicativa di norme finora vigenti per i richiedenti asilo, le cui impronte digitali sono dal 2002 raccolte negli archivi del sistema IAFS del Ministero dell'Interno (*Immigration and Asylum Fingerprint System*) e, a livello europeo, del sistema EURODAC (*European Union Fingerprint Database*). Ulteriori previsioni riguardano le garanzie procedurali (precedentemente sottoposte

dal legislatore ad una restrittiva revisione in coerenza con il “*New Asylum Model*” delineato dal Ministero dell’Interno nel 2006) disposte per la persona richiedente asilo in pendenza dei ricorsi da questa presentati dinanzi allo *Asylum and Immigration Tribunal*.

Proseguendo nell’esame dei provvedimenti di rilievo istituzionale, è da censire la legge di riordino del **sistema statistico nazionale**, lo *Statistics and Registration Service Act*. Essa istituisce un nuovo organo, lo *Statistics Board*, che prende il posto dell’*Office for National Statistics* (ONS) e, sotto la responsabilità del Governo, assume funzioni generali di promozione e di vigilanza sulla qualità dell’informazione statistica ufficiale, sulle correlate attività di ricerca e sulla circolazione e diffusione dei dati statistici.

Da ultimo si segnala, in materia di **diritto internazionale**, l’*International Tribunals (Sierra Leone) Act*, con cui il Regno Unito ha modificato la legge del 2001 di ratifica del Tribunale Penale Internazionale, per prevedervi – in ottemperanza alla relativa risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell’ONU – l’istituzione della Corte Speciale per lo stato di Sierra Leone.

3.2. La legislazione settoriale

La legislazione di rilevanza settoriale approvata nel 2006 - di cui si ravvisa il lieve incremento percentuale rispetto al precedente anno, nel quadro di una diminuzione complessiva della produzione legislativa - annovera provvedimenti di riforma strutturale di alcuni settori ed interventi di portata più circoscritta.

Tra i primi, viene in rilievo, in materia di **istruzione superiore**, il *Further Education and Training Act*. Le disposizioni salienti del provvedimento sono riferite al *Learning and Skills Council for England* (LSC), organo pubblico investito, in questo ambito, di compiti di pianificazione e di finanziamento. Oltre a modificarne la composizione, la legge ha provveduto a sostituire i 47 *local councils* nei quali si articolava l’organo con 9 *regional councils* più ampi, e ha fissato i requisiti per la partecipazione di investimenti privati. Sotto il profilo funzionale, sono stati attribuiti all’organo anzidetto nuovi compiti concernenti la promozione della diversità dell’offerta formativa e l’accrescimento delle possibilità di scelta

per gli individui, mentre ne sono state estese le attribuzioni in materia di programmazione ed attuazione dei servizi di supporto per i soggetti e gli istituti impegnati nelle attività di istruzione e formazione.

Il provvedimento ha altresì disciplinato l'amministrazione degli istituti di istruzione superiore, trasferendo dal Ministero per l'Istruzione e la Formazione all'ente LSC la competenza relativa alla costituzione ed allo scioglimento degli istituti, nonché i poteri di intervento nei confronti delle scuole di cui sia accertato un livello insoddisfacente; viene inoltre assegnata al *Privy Council*, organo consultivo della Corona, la funzione di consentire agli istituti di stabilire titoli di studio propedeutici e di livello intermedio (*foundation degrees*), nell'ambito dell'istruzione superiore.

La legge impone inoltre sia a LSC che agli istituti di osservare gli indirizzi (*guidance*) formulati dal Ministero, in merito alla necessità di avviare consultazioni preliminari con gli studenti - effettivi e potenziali - e con gli imprenditori della zona, in prospettiva dell'apporto di finanziamenti privati, con riferimento a decisioni che li riguardino.

La stessa legge contiene altresì disposizioni in materia di **istruzione professionale** e modifica l'*Industrial Training Act 1982*, in base al quale un apposito comitato, lo *Industrial Training Board* (ITB), può proporre al Ministro l'istituzione di un'imposta a carico delle imprese (*industrial training levy*), volta al finanziamento dei programmi di formazione industriale. Nella precedente disciplina, lo ITB era tenuto ad acquisire, al momento di proporre l'introduzione dell'imposta, il consenso della maggioranza delle organizzazioni imprenditoriali, o comunque rappresentative di più della metà degli imprenditori del settore interessato. Senonché, in ragione delle sempre minori affiliazioni delle imprese alle organizzazioni di categoria, lo ITB era venuto a trovarsi nella difficoltà di ottenere il prescritto consenso maggioritario; la legge del 2007 ha quindi consentito ad esso di avviare consultazioni estese anche al di fuori delle organizzazioni imprenditoriali, al fine di poter corredare del più largo sostegno le proprie proposte.

Tra le leggi di tipo settoriale, aventi però incidenza sistematica nell'ambito dei settori disciplinati, vanno annoverati i tre provvedimenti approvati nel 2007 rispettivamente in materia di **sicurezza sociale**, di **previdenza sociale** e di **sanità pubblica**: si tratta del *Welfare Reform*

Act, del *Pensions Act* e del *Local Government and Public Involvement in Health Act*.

Principale obiettivo della **riforma della sicurezza sociale** perseguita dal *Welfare Act*, in linea con altri interventi legislativi precedenti, è quello di favorire l'ingresso, o il ritorno, nel mondo del lavoro dei soggetti senza occupazione per motivi di inabilità al lavoro e per il cui sostentamento sono corrisposti appositi sussidi pubblici, denominati *incapacity benefit* e *income support*. A questo fine la legge istituisce una nuova forma di indennità, sostitutiva delle precedenti, denominata "*Employment and Support Allowance*" (ESA) e formata da due elementi: una parte collegata alla situazione contributiva del beneficiario (*contributory allowance*), ed una parte dipendente dal suo livello di reddito (*income-related allowance*).

Il diritto a percepire l'indennità così riformulata è quindi preliminarmente valutato sulla base di requisiti relativi, da un lato, al versante contributivo (*National Insurance contribution test*) e, dall'altro lato, a quello reddituale (*income test*). A questa valutazione fa seguito l'accertamento medico dell'effettiva inabilità al lavoro del richiedente, al fine di distinguere tra coloro i quali non possono essere ragionevolmente recuperati ad alcuna attività lavorativa (*support component*) e quelli che invece possono far parte di un programma di reinserimento nel mondo del lavoro (*work-related activity component*). Benché per i primi sia previsto un aumento dell'indennità, il Governo prevede una diminuzione complessiva della spesa pubblica in tale ambito, confidando nel passaggio di molti degli attuali beneficiari al gruppo delle persone recuperabili al lavoro.

Il *Welfare Act* dispone, inoltre, il riordino delle **misure per la casa** costituite dai sussidi erogati, rispettivamente, per le abitazioni in affitto (*housing benefits*, attualmente percepite da circa 4 milioni di persone in Gran Bretagna) e per il pagamento delle imposte locali (*council tax benefits*), con particolare riguardo alla *local housing allowance* (questa indennità è corrisposta, in presenza di determinati requisiti reddituali e patrimoniali, ai conduttori di alloggi presi in locazione da privati).

Con l'approvazione del *Pensions Act* è stata portata a compimento la prima parte di una più ampia **riforma del sistema pensionistico** del Regno Unito, avviata dal Governo fin dal 2002. La legge detta disposizioni

riguardanti, in primo luogo, il sistema pensionistico statale ed altre disposizioni relative ai piani pensionistici aziendali e privati e ai conti pensione individuali; il provvedimento è finalizzato, nel complesso, ad estendere la copertura della pensione di vecchiaia a favore di alcune fasce deboli svantaggiate dalla normativa precedente, aumentando nel contempo il trattamento economico e finanziando l'aumento di spesa con il graduale innalzamento dell'età pensionistica, reso indispensabile anche dall'invecchiamento generale della popolazione.

Tra le principali misure contenute nel testo normativo possono qui segnalarsi la riduzione del numero degli anni di contribuzione necessari all'ottenimento della **Pensione Statale di Base** (*Basic State Pension*) al massimo livello (dai precedenti 44 anni per gli uomini e 39 per le donne a 30 anni ora previsti per entrambi i sessi, a partire dal 6 aprile 2010); la semplificazione delle regole e delle procedure per l'accredito dei contributi a favore di categorie precedentemente svantaggiate (è il caso dei soggetti che prestano assistenza domiciliare ai propri figli fino all'età di 12 anni oppure sono impegnati, per almeno 20 ore alla settimana, nell'assistenza a disabili gravi del proprio nucleo familiare); l'adeguamento economico della Pensione Statale di Base non più in consonanza con l'aumento dei prezzi al consumo (misura introdotta dai Governi Thatcher) ma in base all'accrescimento dei salari (a partire dal 2012, in caso di congiuntura economica favorevole o, al più tardi, a partire dal 2015); la semplificazione delle regole e delle procedure per il calcolo e l'accredito dei contributi alla Pensione Statale di Base anche con riferimento alla Pensione Integrativa Statale (*State Second Pension*); l'innalzamento graduale dell'età pensionabile (*State Pension age*), attualmente fissata a 60 anni per le donne ed a 65 per gli uomini (a partire dal 2010 e fino al 2020, l'età per le donne verrà progressivamente elevata a 65 anni e successivamente, a partire dal 2024 e fino al 2046, l'età per entrambi i sessi verrà gradualmente aumentata fino a 68 anni).

Con riferimento ai **piani pensionistici aziendali e privati** (*occupational and personal pension schemes*), la nuova legge introduce varie misure volte a semplificarne la gestione amministrativa, con riduzione dei costi connessi. Essa anticipa, infine, alcune misure della annunciata riforma dei **conti pensione individuali** (*personal accounts*), istituendo una nuova

authority indipendente – la *Personal Accounts Delivery Authority* - incaricata di elaborare e presentare proposte in materia e di favorire, per le fasce di lavoratori con retribuzione medio-bassa, la formazione di una pensione aggiuntiva personale da costituirsi mediante quote definite di accantonamenti propri, del datore di lavoro e dello Stato.

In materia di **sanità pubblica** e di **organizzazione del sistema sanitario nazionale**, viene in rilievo il *Local Government and Public Involvement in Health Act*, con cui il legislatore ha introdotto misure rivolte ad assicurare un maggiore coinvolgimento, nella prestazione dei servizi di assistenza e cura, degli enti locali e degli stessi soggetti destinatari. Il provvedimento – di cui sono evidenti i profili di rilevanza anche sul piano della già richiamata categoria della legislazione istituzionale – introduce, in particolare, una nuova definizione degli ambiti strutturali e territoriali di autonomia locale, affidando all'organo nazionale competente per la revisione delle circoscrizioni elettorali (*Boundary Committee*) un ruolo territoriale, che potrà, ad esempio, produrre la semplificazione dei livelli decisionali ora ripartiti tra *county councils*, *district councils* e (per l'area metropolitana londinese) *borough councils*.

Oltre a delineare forme di partecipazione delle comunità locali alle corrispondenti amministrazioni territoriali, la legge accentra in un unico *Valuation Tribunal for England* le competenze giurisdizionali in materia gestionale e contabile dapprima ripartite tra i 56 *Valuation Tribunals* istituiti dal *Local Government Finance Act* del 1988.

I compiti degli enti locali sono oggetto anche del *Sustainable Communities Act*, che investe gli organi del governo locale di specifiche funzioni concernenti la promozione della complessiva “**sostenibilità**” **delle comunità locali** sotto il profilo della tutela ambientale, del benessere sociale ed economico e della partecipazione civile e politica (aspetti riassunti nella formula del *social well being*).

Un provvedimento che ora si riporta, ai fini del criterio di classificazione qui utilizzato, nella legislazione di settore, ma è egualmente connotato da profili di rilievo istituzionale, è il *Consumers, Estate Agents and Redress Act*, approvato allo scopo di rafforzare la **tutela dei consumatori**. Questo obiettivo è perseguito, tra l'altro, mediante la creazione di un nuovo

organismo nazionale unitario di rappresentanza dei consumatori, il *National Consumer Council*, e con la previsione di forme di risarcimento nei settori dei servizi postali, dell'energia e delle agenzie immobiliari.

Un altro gruppo di provvedimenti riguarda l'ambito delle **comunicazioni** e dei **trasporti**.

Tra questi, il *Digital Switchover (Disclosure of information) Act* riguarda la transizione dalla televisione analogica alla **televisione digitale**, prevista tra il 2008 e il 2012.

In materia di **servizi pubblici di trasporto**, il *Concessionary Bus Travel Act* disciplina l'esenzione dal pagamento delle tariffe delle persone con più di 60 anni; con riferimento ai **mezzi privati di trasporto**, con il *Vehicle Registration Marks Act* il legislatore ha invece introdotto la possibilità, per l'intestatario di un veicolo, di utilizzare la targa o il contrassegno ad esso inizialmente riferito in relazione ad un altro veicolo, con l'effetto di consentire in tal modo una separata circolazione della proprietà dei veicoli e dei contrassegni.

Ulteriori provvedimenti di incidenza settoriale riguardano la **materia economico-finanziaria**, avendo come denominatore comune l'**edilizia**. Tra questi, il *Rating (Empty Properties) Act* rende omogeneo il regime fiscale delle abitazioni non occupate con quello degli alloggi occupati, prevedendo una serie di deroghe per le proprietà immobiliari degli istituti assistenziali o senza fine di lucro. Con il *Planning-gain Supplement (Preparations) Act*, il legislatore ha abilitato la spesa pubblica in relazione a prelievi fiscali riferiti agli incrementi di valore delle aree edificabili. Infine, il *Building Societies (Funding) and Mutual Societies (Transfer) Act*, di iniziativa parlamentare, nasce dall'esigenza di porre rimedi all'attuale crisi del settore immobiliare. A tal fine la legge individua misure rivolte a contenere l'esposizione debitoria verso le banche delle società immobiliari abilitando queste ad un maggiore impiego delle proprie risorse patrimoniali; a rendere paritaria la condizione dei creditori esterni e degli azionisti delle società immobiliari in caso di fallimento di queste ultime; ad agevolare il trasferimento di società cooperative a sussidiarie di società della stessa natura.

3.3. La manutenzione normativa

Nell'anno di riferimento non sono stati approvati provvedimenti di manutenzione normativa nella forma tipica degli *Statute Law (Repeals) Acts*, i quali hanno origine, di norma, nell'attività della *Law Commission* e il cui *iter*, che solitamente inizia alla Camera dei Lord, si svolge in conformità a particolari norme di procedura.

Per contro, è stata approvata una **legge di consolidamento in materia fiscale**, l'*Income Tax Act*. Costituita da più di mille disposizioni, suddivise in diciassette parti e corredata di alcuni allegati, questa legge è da ricondurre alla serie di interventi di "manutenzione normativa" e di consolidamento della legislazione tributaria realizzati in attuazione del programma denominato *Tax Law Review Project*. Tale progetto, la cui origine può farsi risalire alla relazione al Parlamento presentata dallo *Inland Revenue* nel dicembre del 1995 (dal titolo: *The Path to Tax Simplification*), è finalizzato a semplificare e a consolidare la legislazione in materia fiscale, senza apportare rilevanti modifiche di contenuto ma riformulandone la disciplina in testi legislativi coerenti e più accessibili ai destinatari delle relative disposizioni: principalmente i contribuenti, ma anche i soggetti chiamati, in ragione della loro attività istituzionale o professionale, ad applicarle.

L'attività di revisione e riformulazione normativa (si parla al riguardo di *rewritten legislation*) è demandata ad un gruppo di redattori che, in ragione dell'elevato grado di complessità delle materie disciplinate, annovera non solamente tecnici del *drafting* normativo (funzionari parlamentari designati dal *Parliamentary Counsel Office*, di norma coinvolti nella redazione della legislazione primaria di iniziativa governativa), ma anche esperti provenienti dalla pubblica amministrazione e dal settore privato. L'opera di revisione legislativa è altresì coordinata da un *Consultative Committee* (incaricato di tenere i rapporti con i settori professionali e le parti sociali) e da uno *Steering Committee*, giovandosi, inoltre, dell'apporto di organismi indipendenti di riconosciuto prestigio, quale il *Tax Law Review Committee* (istituito nel 1994 in seno allo *Institute for Fiscal Studies*).

Il progetto è destinato a tradursi nell'adozione, per iniziativa del Governo, di atti legislativi in materia economica e fiscale (salve le

competenze devolute alle autonomie locali) e prevede a tal fine la presentazione di altrettanti *rewrite bills* da sottoporre all'esame parlamentare secondo determinate regole procedurali. Di questi *bills* è infatti prevista l'assegnazione ad un *Second Reading Committee* e la successiva discussione in seno ad una Commissione bicamerale. I disegni di legge, a loro volta, divengono oggetto di pubblica consultazione affinché i soggetti e i gruppi sociali interessati possano formulare le proprie osservazioni.

I criteri basilari cui deve conformarsi la redazione della legislazione consolidata, secondo le raccomandazioni a suo tempo formulate, interessano la struttura e il linguaggio dei testi legislativi e sono individuati, in particolare, nella logica e coerente struttura da conferire alla disciplina; nel maggior uso di definizioni esplicative; nel ricorso a proposizioni brevi e ad un linguaggio chiaro e comprensibile ("*plain language*"), purché non derivino da ciò effetti novativi del contenuto delle disposizioni o tali da menomare la precisione e l'univocità del loro significato; nella migliore articolazione dei testi normativi, in modo che regole simili siano racchiuse in paragrafi omogenei, segnalate con titoli e rese così più facilmente ricercabili; nella scelta, infine, di nuovi formati grafici che facilitino la lettura dei testi.

Tra i molteplici e complessi profili disciplinati dal provvedimento ora segnalato, possono richiamarsi, a titolo di esempio, i principi e le definizioni generali della disciplina tributaria; le regole sul prelievo fiscale e i relativi criteri di calcolo; la fiscalità delle imprese; la deducibilità (*reliefs*) dalle imposte per spese, interessi, donazioni.

Pur non costituendo un atto formalmente legislativo, è da segnalare, attesa la sua rilevanza per i profili inerenti alla qualità della legislazione, il **codice di condotta destinato ai soggetti pubblici titolari di compiti di regolazione** (*Statutory Code of Practice for Regulators*) pubblicato il 17 dicembre 2007 dal *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform*. La previsione legislativa di questo "codice" (contenuta nel *Legislative Regulatory Reform Act 2006*) ne giustifica la qualificazione di *statutory code*; per tale ragione formale, oltre che per la portata applicativa e il grado di cogenza, esso si differenzia da analoghe fonti normative, di

fonte ministeriale oppure predisposte, con il medesimo *nomen juris* ma in via autodisciplinare, da organismi rappresentativi di singole categorie professionali.

Il testo normativo è da ricondurre alla serie delle iniziative adottate, nel corso degli ultimi decenni, dal legislatore britannico nel quadro di una perseguita *better regulation*, ovvero di una semplificazione normativa da cui derivi, principalmente, la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese (il cosiddetto *regulatory burden*), ritenuti di freno all'innovazione e alla produttività. Volendo richiamare le tappe fondamentali di questo processo potrà farsi riferimento, principalmente, all'introduzione del *Regulatory Impact Assessment*, consistente nella preliminare valutazione di impatto delle regolamentazioni emanate da ciascun Dipartimento governativo; all'istituzione in seno al *Cabinet Office*, nel 1997, di un comitato consultivo (inizialmente denominato *Better Regulation Task Force*) incaricato di vigilare sulla qualità della normazione secondaria e degli atti di recepimento del diritto comunitario; alla più organica sistemazione degli strumenti normativi per le delegificazione perseguita, nel 2001, con il *Regulatory Reform Act*, poi sostituito dalla legge del 2006; al consolidamento del predetto comitato consultivo, trasformato nel 2006 nella *Better Regulation Commission*, competente a rivolgere pareri e raccomandazioni ai Dipartimenti governativi affinché gli atti normativi da questi emanati siano conformi a basilari principi di "buona regolazione"; alla previsione, nella legge del 2006, di potestà normative secondarie (*legislative reform orders*) idonee a modificare o rimuovere disposizioni legislative di cui il Ministro competente valuti l'incongruenza con i principi anzidetti; i quali principi, giova ricordare, richiedono che i testi normativi siano proporzionati al fine perseguito (*proportional*), adeguatamente motivati (*accountable*), dotati di effettività (*consistent*), trasparenti (*transparent*) e finalizzati allo scopo (*targeted*). La stessa istituzione, nel 2008, del Dipartimento che ha predisposto il codice in questione (ossia il *Department for Business Enterprise & Regulatory Reform* – BERR, in luogo del precedente Dipartimento del Commercio e dell'Industria), è da ricondurre, con la sua nuova denominazione, agli indirizzi politici affermati in questo ambito.

Il più diretto antecedente del codice è tuttavia da individuare 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 (intitolato «*Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*», ma noto anche come «*Hampton Report* » dal nome del suo estensore), si segnalava la persistenza di ritardi e di inefficienze sul versante delle attività pubbliche preordinate all'applicazione dei principi di *better regulation*. Accogliendo le raccomandazioni formulate in quel documento, il codice si rivolge quindi ai *regulators* prescrivendo obblighi determinati ai quali tali autorità (da designarsi con successivi provvedimenti ministeriali) debbono conformarsi sia nella definizione dei propri indirizzi generali che nell'esercizio delle singole funzioni loro attribuite. Questi obblighi, formulati in termini di principi direttivi dell'attività regolatrice, sono dal codice individuati, in particolare, nel progresso economico (*economic progress*), che implica la considerazione dell'impatto sulle attività produttive dei provvedimenti da adottare, con particolare riferimento ai costi e ai benefici che da essi si attendono; nella valutazione del rischio (*risk assessment*), in modo che l'intervento regolatorio si concentri negli ambiti in cui ve n'è effettiva necessità; nella guida ed assistenza (*advice and guidance*) da assicurare nei confronti dei soggetti regolati, affinché attraverso attività promozionali ed informative questi siano posti in condizione di ottemperare ai propri obblighi; nei controlli ispettivi (*inspections*) effettuati nei loro riguardi, purché giustificati e proporzionati; nell'informazione (*information requirements*), che deve essere acquisita dai *regulators*, evitando la ridondanza dei dati raccolti e in modo da non oberare i soggetti regolati con adempimenti non strettamente necessari; nell'effettività delle regole (*compliance and enforcement sanctions*), da perseguire attraverso la previsione di più lievi o meno frequenti adempimenti per coloro che abbiano ad esse ottemperato e di sanzioni proporzionate nei confronti di quanti, al contrario, le abbiano violate; infine, nella responsabilità e trasparenza (*accountability*) delle stesse autorità regolatrici, le quali devono sottoporre il proprio operato al pubblico scrutinio. Le previsioni del codice sono evidentemente ispirate ad un criterio di grande flessibilità, in ragione della loro stessa formulazione, oltre che per la varietà degli

strumenti disponibili per la loro applicazione; esse, inoltre, possono essere disattese dalle autorità regolatrici, su base motivata, qualora ciò risulti necessario a seguito di una ponderata valutazione di interessi pubblici confliggenti o per l'adempimento di obblighi di legge, inclusi quelli derivanti da norme comunitarie.

4. La riforma costituzionale

Benché nell'anno di riferimento non siano state approvate leggi direttamente correlate alla riforma costituzionale delineata dal *Constitutional Reform Act* del 2005 (di cui si è dato conto nelle precedenti edizioni di questo Rapporto), non è venuta meno l'attenzione per il tema e, in particolare, per la **riforma della Camera dei Lord**. Su questo tema è stato presentato, il 7 febbraio 2007, il nuovo "Libro bianco" del Governo (*The House of Lords: Reform*), i cui contenuti sono stati più di recente ripresi e sviluppati in un documento pubblicato il 14 luglio 2008 dal Ministro della Giustizia (*An Elected Second Chamber: Further reform of the House of Lords*).

Com'è noto, una prima riforma della composizione della Camera dei Lord, avvenuta con l'approvazione dell'*House of Lords Act 1999*, aveva soppresso il principio secolare della ereditarietà della carica di Pari (*Peer*), al di là di alcune limitate eccezioni (relative, ad esempio, ai membri della famiglia reale), prevedendo nel contempo che gli allora 758 componenti della Camera Alta eleggessero al loro interno 90 membri i quali avrebbero mantenuto il proprio seggio a vita, o comunque fino a che non fosse stata approvata una riforma definitiva in merito.

In attesa dell'ulteriore riforma, veniva intanto approvato nel 2005 il *Constitutional Reform Act 2005*, le cui disposizioni hanno avuti effetti importanti sul futuro assetto dei Lords. L'introduzione di istituti conformi al principio della divisione tra i poteri dello Stato, in particolare la separazione della funzione legislativa da quella di alta giurisdizione (esercitata, a partire dal 2009, dalla neoistituita *Supreme Court of the United Kingdom* e non più dalla *House of Lords*), ha comportato infatti non solo la prossima uscita dei *Law Lords* dalla Camera dei Lord e il loro insediamento nella nuova Corte Suprema, ma anche la ridefinizione delle

funzioni del *Lord Chancellor*, sostituito alla guida della Camera Alta da un nuovo *Speaker* da questa autonomamente prescelto così come avviene ai Comuni.

Date queste premesse, il documento presentato nel 2007 è dedicato alla questione assai dibattuta (ed ora portata avanti nella sua definizione dal più recente documento del 2008) delle future modalità di scelta dei componenti della Camera dei Lord (elezione o nomina), una volta caduto il fondamento della loro ereditarietà.

Ribaditi i principi della supremazia (*primacy*) della Camera dei Comuni e della complementarità (*complementarity*) della Camera dei Lord pur nella sua diversità dalla Camera Bassa, il documento illustra i principali indirizzi e criteri ispiratori della riforma in atto.

In primo luogo, essa dovrà perseguire la maggiore legittimazione della Camera dei Lord, poiché questa, seppure in posizione subordinata rispetto ai Comuni, partecipa al procedimento legislativo e non può dunque avere membri al suo interno che non derivino da elezioni democratiche. In secondo luogo, nella Camera Alta nessun partito dovrà esservi presente con la maggioranza assoluta (*overall majority*), al fine di mantenere il carattere di relativa indipendenza dei Lord dall'esecutivo o da qualunque partito politico; una quota non-partitica (pari almeno al 20%) vi sarà dunque mantenuta allo scopo di favorire lo svolgimento di dibattiti centrati sul merito degli argomenti e non sugli interessi di parte, mentre una maggiore rappresentatività della Camera dei Lord sarà assicurata con particolare riguardo alle diverse comunità religiose, alle differenti regioni e territori del Regno Unito e ai diversi gruppi sociali.

La maggiore durata in carica dei membri, anche elettivi, unita ad un criterio di rinnovo parziale del totale dei componenti, sono gli elementi individuati dal Governo per differenziare la Camera dei Lord da quella dei Comuni e per favorire, nella prima, una maggiore esperienza e indipendenza dei membri ed una considerazione dei temi dibattuti secondo una prospettiva di più lungo termine, tale da superare gli ordinari cicli elettorali e dunque gli interessi, sia personali che di parte politica.

Nel documento sono prese in esame le possibili soluzioni – ed espresse le preferenze del Governo - in merito alle nuove modalità di

composizione della Camera Alta. Tra sette diverse opzioni, vi è quella (qualificata come intermedia tra le ipotesi di una Camera completamente eletta ed una completamente nominata) di una composizione mista (*hybrid*), con il 50% dei membri eletti ed il 50% nominati. Con riferimento alla componente eletta, tra i diversi sistemi possibili (elezione diretta o indiretta, adozione del sistema maggioritario o proporzionale) viene espressa la preferenza per elezioni da svolgere contemporaneamente alle elezioni per il Parlamento Europeo, in base ad uno scrutinio di lista su base regionale e alle medesime circoscrizioni vigenti per queste elezioni. I membri eletti dovrebbero durare in carica per 15 anni, con rinnovo di un terzo dei componenti ogni 5 anni.

Con riguardo, invece, alla parte nominata, nel documento è prevista l'assegnazione della relativa competenza ad un'apposita *Statutory Appointment Commission*, indipendente dal Governo e responsabile di fronte al Parlamento. La Commissione, già istituita nel 2000 a seguito della riforma del 1999, ed attualmente incaricata della nomina della componente non-partitica della *House of Lords*, verrebbe quindi investita di più ampi poteri, esercitando le funzioni di nomina dell'intera componente non elettiva della Camera Alta. Il criterio da applicare, in questa ipotesi, prevede una interna ripartizione di questa componente pari ad una quota del 30% di membri scelti su base proporzionale, in rapporto alla percentuale di voti ottenuti da ciascun partito nelle ultime elezioni politiche generali, e ad una quota del 20% di membri scelti tra personalità indipendenti, in base a criteri di merito e di rappresentatività geografica, sociale ed economica. I membri nominati avranno la stessa durata di quelli eletti (15 anni), con rinnovi parziali ogni 5 anni, e, come gli altri, potranno svolgere un solo mandato.

E' infine, prefigurata una complessiva riduzione del numero dei membri complessivi della Camera dei Lord, che dovrebbero scendere dai circa 740 attuali a 540 (270 elettivi e 270 nominati).

5. La produzione legislativa dei Parlamenti e delle Assemblee 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 1998⁴⁷⁶. In sede di valutazione di tali dati occorrerà tenere presente che gli statuti di autonomia di ciascuna regione, e conseguentemente l'ampiezza degli ambiti di competenza attribuiti dalle leggi istitutive ai rispettivi organi legislativi, si caratterizzano in modo alquanto diverso e delineano, complessivamente, un quadro "asimmetrico" dei rapporti tra lo Stato centrale e gli organi di governo locale, nonché delle fonti normative mediante le quali si esplicano i poteri di questi ultimi.

Il Parlamento Scozzese ha approvato, nell'anno di riferimento, 19 leggi e 584 *Statutory Instruments*, relativi alle materie devolute alla sua competenza, tra queste, 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 persone⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶ Si tratta, com'è noto, dello *Scotland Act*, del *Government of Wales Act* e del *Northern Ireland Act*, tutti approvati nel 1998.

⁴⁷⁷ Per comodità del lettore è forse utile, con particolare riferimento all'autonomia scozzese - rispetto alle altre connotata da un più ampio novero di competenze trasferite - riportare l'indicazione sintetica dei gruppi di materie riservati, alla stregua dello *Scotland Act* del 1998, al Governo centrale:

- 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

L'Assemblea Nazionale gallese ha approvato 3611 *Statutory Instruments*; tra le materie da questi disciplinate (perlopiù in attuazione della legislazione nazionale⁴⁷⁸) 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 3 leggi e 507 *Statutory Rules*, in larga misura costituite da normativa di dettaglio adottata in vista dell'attuazione della legislazione nazionale.

-
- 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.

⁴⁷⁸ L'Assemblea Nazionale del Galles ha poteri di normazione principalmente in materia di agricoltura, tutela dei beni culturali e degli edifici storici, promozione dello sviluppo economico locale, tutela ambientale, istruzione e formazione professionale, sanità, edilizia residenziale, trasporti e infrastrutture locali, turismo, servizi sociali, pubblica amministrazione locale, tutela della lingua gaelica.

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2007

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Public General Act</i>	<i>Local and Personal Act</i>
1990	78	46	32
1991	92	69	23
1992	82	61	21
1993	70	52	18
1994	57	41	16
1995	65	54	11
1996	76	63	13
1997	73	69	4
1998	54	49	5
1999	39	35	4
2000	53	45	8
2001	30	25	5
2002	50	44	6
2003	50	45	5
2004	44	38	6
2005	24	24	0
2006	59	55	4
2007	34	31	3
Totale	1030	822	185

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	25	35	32	33	24	53	27
Leggi relative alla manovra finanziaria (<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>)	5	5	4	4	6	4	4
Leggi relative alla partecipazione UE	2	1	2	1	0	1	0
Leggi di consolidamento	1	1	1	0	0	4	1
<i>Statute Law Repeals Act</i>	0	0	0	1	0	0	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	0	9	13	5	0	2	4
TOTALE	25	44	45	38	24	55	31

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate⁴⁷⁹

		Istituzionali	Settoriali	Microsettoriali	Manut. Norm.	Totale
2003	val. ass.	20	18	2	1	41
	(%)	49%	44%	5%	2%	100%
2004	val. ass.	10	19	4	1	34
	(%)	29%	56%	12%	3%	100%
2005	val. ass.	10	7	1	0	18
	(%)	56%	39%	5%	0	100%
2006	val. ass.	28	12	6	5	51
	(%)	55%	24%	12%	9%	100%
2007	val. ass.	14	8	4	1	27
	(%)	51%	30%	15%	4%	100%

⁴⁷⁹ 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 2007, di 4 leggi su 31 *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
Totale	128	4847	31128	39	4488

* 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 Instrument*) 1990-2007

Anno	Totale leggi approvate (<i>General and Local</i>)	Statutory Instrument
1990	78	2667
1991	92	2953
1992	82	3359
1993	70	3282
1994	57	3336
1995	65	3345
1996	76	3278
1997	73	3114
1998	54	3262
1999	39	3491
2000	53	3499
2001	30	4199
2002	50	3299
2003	50	3399
2004	44	3459
2005	24	3601
2006	55	3511
2007	34	3662
TOTALE	1026	60716
MEDIA 1990-2007	57	3373

SPAGNA

1. Dati quantitativi

Nel 2007 sono state approvate dal Parlamento **72 leggi**.

Si è trattato dell'anno conclusivo della VIII legislatura, terminata nel gennaio 2008. Il dato quantitativo registrato, se paragonato a quello degli anni conclusivi delle due precedenti legislature (Tabella 1), regolarmente durate per quattro anni (1996-2000 e 2000-2004), si mostra sostanzialmente in linea, collocandosi sopra al dato del 1999 (70 leggi approvate) e sotto a quello del 2003 (82 leggi).

All'interno delle 72 leggi approvate, vi sono **16 leggi organiche** (Tabella 1). A parte le leggi organiche di riforma degli statuti di quattro Comunità autonome (delle quali si riferisce nel paragrafo 3, dedicato ai principali settori di intervento legislativo), si segnalano per particolare rilevanza:

- la Legge organica 3/2007, sull'uguaglianza effettiva tra uomini e donne;
- la Legge organica 4/2007, di riforma dell'università;
- la Legge organica 8/2007, sul finanziamento dei partiti politici.

Durante l'anno sono stati emanati **11 decreti-legge** (Tabella 1), la maggioranza dei quali sono stati approvati per fronteggiare emergenze di natura ambientale (inondazioni, siccità, incendi).

Ancora con riguardo ai decreti-legge va segnalato, con riferimento al *Real Decreto-Ley 11/2007*, del 7 dicembre, in materia di produzione di energia elettrica, l'unico caso di trasformazione di un decreto-legge in un disegno di legge da esaminare in Parlamento (Tabella 1), subito dopo la sua convalida da parte del Congresso, secondo una procedura caratteristica dell'ordinamento spagnolo. Il progetto però, a seguito della fine della legislatura, è decaduto, sicché resta in vigore il testo del decreto-legge convalidato dal Congresso.

Nel 2007 sono stati approvati **2 decreti legislativi** (Tabella 1), contenenti i testi unici (*textos refundidos*), rispettivamente, della Legge generale di difesa dei consumatori e utenti e della Legge generale sulla stabilità di bilancio, mentre sono state conferite **3 deleghe legislative al Governo** per l'elaborazione di futuri decreti legislativi (Tabella 1), costituiti anch'essi da testi unici in materia, rispettivamente, di procedure di bilancio, di valutazione di impatto ambientale e di tutela del consumatore. Da segnalare che nel gennaio 2008, mediante il *Real Decreto Legislativo 1/2008*, è stato già approvato il testo unico in materia di valutazione dell'impatto ambientale dei progetti.

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

Delle **72 leggi** approvate nel 2007, **63** derivano da **disegni di legge del Governo**, mentre le restanti **9** scaturiscono, rispettivamente, da **proposte di legge presentate dai gruppi parlamentari del Congresso dei Deputati** (5) e da **proposte di riforma di statuti di autonomia presentate da Comunità autonome** (4).

A conclusione della ottava legislatura, il dato riepilogativo (Tabella 2) attesta una percentuale di **iniziativa governativa pari all'83%** delle leggi approvate dal Parlamento (140 su 167), quindi inferiore rispetto alla scorsa legislatura (90%), ma superiore in confronto alle due legislature precedenti (76% e 78%), confermando in sostanza la tradizionale prevalenza dell'iniziativa dell'esecutivo nell'attività legislativa delle *Cortes* spagnole.

Per quanto riguarda i dati relativi alle diverse tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione del presente Rapporto, escludendo la legge di bilancio, precedentemente citata, le restanti **71 leggi** possono essere così classificate (Tabella 3):

- **18 leggi istituzionali**
- **24 leggi settoriali**

- **28 leggi microsettoriali**
- **1 legge di manutenzione normativa.**

La maggioranza delle leggi approvate (42 su 71) è consistita in provvedimenti di rilievo istituzionale (18), riguardanti soprattutto la riforma degli statuti regionali, la tutela dei diritti fondamentali e la riorganizzazione della funzione pubblica, nonché in leggi di riordino di importanti settori socio-economici (24), relative principalmente alla tutela dell'ambiente e del territorio.⁴⁸⁰

Al di fuori dei suddetti ambiti, meritano di essere segnalati alcuni provvedimenti significativi.

In primo luogo, la menzionata **legge organica 4/2007**, del 12 aprile, di **riforma dell'università**, con la quale il Governo a guida socialista ha voluto rimediare ad alcune mancanze riscontrate nella Legge organica del 2001 sulle università, approvata durante il precedente Governo popolare.

Innanzitutto, l'esigenza di armonizzare i sistemi educativi universitari a livello europeo ha determinato la riorganizzazione degli insegnamenti in base a tre cicli: Laurea (*Grado*), Master (*Máster*) e Dottorato (*Doctorado*).

In secondo luogo, la volontà di rafforzare l'autonomia degli istituti, pur accompagnata dall'esigenza di introdurre più penetranti sistemi di valutazione dell'attività degli stessi, ha determinato la scelta di una maggiore flessibilità nella modalità di elezione dei rettori, lasciando alle singole università la decisione sull'opzione da adottare.

Un altro aspetto rilevante è la collaborazione degli istituti con le diverse entità territoriali (Stato e Comunità autonome), che ha portato alla creazione della Conferenza Generale della Politica Universitaria, la cui composizione e funzionamento saranno stabiliti in via regolamentare, e del Consiglio delle Università, che sarà presieduto dal Ministro competente e composto dai rettori delle università e da cinque membri scelti dal Ministro.

⁴⁸⁰ Di tali provvedimenti si riferisce più diffusamente nel paragrafo successivo "3. Principali settori di intervento legislativo".

Modifiche importanti sono state apportate alle modalità di selezione dei docenti delle università pubbliche (*profesorado universitario funcionario*).

Anche per quanto riguarda le tipologie contrattuali di lavoro dei docenti, la nuova legge ha introdotto delle novità, stabilendo le seguenti categorie: Aiuti (*Ayudantes*), formati da dottorandi, Aiuti Professori (*Profesores Ayudantes Doctores*), costituiti da dottori di ricerca, Professori Ordinari (*Profesores Contratados Doctores*), Professori Associati (*Profesores Asociados*), Professori Visitatori (*Profesores Visitantes*), appartenenti ad altre università e assunti con contratti a tempo determinato per finalità particolari di insegnamento o ricerca e, infine, Professori Emeriti (*Profesores Eméritos*).

Al fine di assicurare l'autonomia delle università, garantendo nel contempo la qualità dei servizi da esse forniti, la legge ha istituito l'Agenzia Nazionale di Valutazione della Qualità e dell'Accreditamento (*Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación*), alla quale sono state attribuite diverse funzioni indicate dalla legge stessa.

Un altro punto fondante della legge è costituito dalla collaborazione tra il mondo della ricerca universitaria e le imprese produttive in ambito scientifico e tecnologico, da realizzarsi sia mediante la creazione di istituti misti di ricerca che attraverso meccanismi di scambio del personale tra i due settori.

Da segnalare poi, su un altro versante, il sostegno alla partecipazione degli studenti nella definizione del sistema universitario, attuato mediante l'elaborazione di uno Statuto dello studente universitario e l'istituzione del Consiglio degli studenti universitari.

Un ultimo aspetto da considerare per la sua rilevanza è costituito dall'attenzione che l'università deve avere, come propulsore di valori positivi quali l'uguaglianza, la tolleranza e la non discriminazione, verso le pari opportunità tra uomini e donne e nei confronti degli individui con disabilità, promuovendo in particolare azioni positive per l'inserimento e la partecipazione effettiva di questi ultimi.

E' poi da ricordare la citata **legge organica 8/2007**, del 4 luglio, sul **finanziamento dei partiti politici**, che ha abrogato la precedente legge

organica del 2 luglio 1987, n. 3, apportando modifiche sia al regime di finanziamento pubblico sia a quello privato dei partiti politici.

La legge, in particolare, ha individuato cinque forme di finanziamento pubblico a partiti politici, federazioni, coalizioni o gruppi di elettori:

- le sovvenzioni pubbliche conferite a titolo di rimborso delle spese elettorali, nei termini previsti dalla legge organica 19 giugno 1985, n. 5, sul regime elettorale generale, a livello statale, e dalle leggi regionali sui procedimenti elettorali delle singole Comunità autonome;

- le sovvenzioni statali annuali per le spese generali di funzionamento;

- le sovvenzioni annuali stabilite dalle Comunità autonome e, se del caso, dagli enti locali, per le spese generali di funzionamento nel proprio ambito territoriale;

- le sovvenzioni straordinarie per la realizzazione di campagne di propaganda in occasione dello svolgimento di *referendum*;

- gli apporti che i partiti politici, se del caso, possono ricevere dai gruppi parlamentari delle Camere, delle Assemblee legislative delle Comunità autonome e dai gruppi di rappresentanza negli organi degli enti locali.

Le altre fonti di finanziamento, individuate dalla legge organica, consistono in cinque forme di finanziamento privato:

- quote associative e sottoscrizioni da parte di iscritti, aderenti e simpatizzanti;

- utili derivanti da attività proprie dei partiti e rendite ricavate dalla gestione del proprio patrimonio, ricavi derivanti da attività promozionali ed altri ricavati da servizi prestati in relazione con i propri fini costitutivi;

- donazioni in denaro o in natura, percepite nei termini e nelle condizioni previste dalla legge stessa;

- fondi derivanti da prestiti o da crediti concordati;

- eredità o lasciti ricevuti.

Da segnalare, in particolare, tra le specifiche disposizioni relative alle donazioni private, in denaro o in natura, che possono essere ricevute da persone fisiche o giuridiche, l'indicazione di due limiti generali:

- divieto assoluto di donazioni anonime (mentre nella precedente versione erano possibili purché non superassero, nell'anno di riferimento, il 5% del contributo statale ordinario);
- divieto di ricevere da una medesima persona fisica o giuridica donazioni superiori a 100.000 euro annuali (nel testo precedente il limite era invece fissato a poco più di 60.000 euro).

Se prima dell'approvazione della legge organica n. 8/2007 non vi era una specifica disciplina legislativa sui finanziamenti versati a fondazioni e associazioni, vincolate in maniera organica a partiti politici rappresentati in Parlamento, da persone fisiche o giuridiche, ora è stata introdotta una apposita norma, contenuta nella settima disposizione aggiuntiva della legge.

La nuova disposizione fissa i seguenti principi e limiti massimi:

- limite di 150.000 euro all'anno per le donazioni ricevute da una stessa persona fisica o giuridica;
- non applicabilità del divieto posto ai finanziamenti privati da parte di imprese che abbiano rapporti con amministrazioni o enti pubblici oppure con imprese aventi un capitale sociale a maggioranza pubblica;
- formalizzazione in un documento pubblico delle donazioni superiori a 120.000 euro effettuate da persone giuridiche.

Particolare rilievo ha inoltre assunto la **legge 14/2007**, del 3 luglio, sulla **ricerca biomedica**, con la quale si è completata la riforma avviata con l'approvazione della legge 14/2006 sulle tecniche di procreazione, disciplinando anche gli aspetti non considerati in quella legge, con particolare riguardo alla tematica della cosiddetta "clonazione terapeutica".

Il testo si basa, secondo quanto detto nell'esposizione dei motivi che precede l'articolato, sui principi dell'integrità della persona e della protezione della dignità e identità dell'essere umano, in qualunque ricerca

biomedica che implichi interventi su di esso, con particolare attenzione alla libera autonomia dell'individuo, al divieto di discriminazioni, al dovere di riservatezza di coloro che accedono ad informazioni di carattere personale ed al principio della gratuità delle donazioni di materiale biologico, in consonanza con quanto già stabilito dalla legge 41/2002 sull'autonomia del paziente e della legge organica 15/1999 sulla protezione dei dati di carattere personale.

Da segnalare, tra le disposizioni generali, la definizione di "ricerca biomedica" (*investigación biomédica*), che comprende:

- le ricerche legate alla salute umana che implicino procedimenti invasivi;
- la donazione e utilizzazione di ovociti, spermatozoi, preembrioni, embrioni e feti umani, o loro cellule, tessuti e organi, per finalità legate alla ricerca biomedica e alle sue possibili applicazioni cliniche;
- il trattamento di campioni biologici;
- la conservazione e lo spostamento di campioni biologici;

Il testo disciplina inoltre:

- le biobanche;
- il Comitato Spagnolo di Bioetica e gli altri organi con competenze nel settore della biomedicina;
- i meccanismi di sostegno e promozione, pianificazione, valutazione e coordinamento della ricerca biomedica.

Particolare interesse riveste il Titolo IV, sulla donazione, l'utilizzo e la ricerca con cellule e tessuti provenienti da embrioni umani ed altre cellule simili, che, nel rispetto della legge 14/2006 sulla procreazione assistita, consente l'uso esclusivo degli embrioni soprannumerari e ribadisce il divieto della creazione di preembrioni ed embrioni a fini di ricerca scientifica; ogni progetto di ricerca con campioni biologici provenienti da embrioni dovrà inoltre ottenere il parere favorevole della neoistituita Commissione di Garanzia per la Donazione e l'Utilizzazione di Cellule e Tessuti Umani, organo ascrivito all'Istituto della Salute Carlo III. La legge permette però l'utilizzazione di "qualunque tecnica per ottenere cellule

staminali umane”, con fini terapeutici o di ricerca, senza la creazione di embrioni, quindi anche attraverso “l’attivazione di ovociti mediante trasferimento nucleare”, secondo le tecniche sperimentali afferenti alla cosiddetta “clonazione terapeutica” (enucleazione, sostituzione e riprogrammazione cellulare). Nel medesimo titolo è infine prevista anche la costituzione della Banca Nazionale delle Linee Cellulari, con struttura a rete coordinata centralmente dall’Istituto della Salute Carlo III.

Da sottolineare infine l’approvazione della **legge 20/2007**, dell’11 luglio, sullo **statuto del lavoro autonomo**, che si è espressamente posta come primo esempio di regolamentazione sistematica ed unitaria del lavoro autonomo nell’ambito dei paesi dell’Unione Europea, nei quali le disposizioni in materia si trovano disperse nel *corpus* della legislazione del lavoro e della sicurezza sociale.

La legge introduce una definizione generale di lavoratore autonomo, accompagnata dall’indicazione delle categorie incluse ed escluse. In particolare, la legge si applica alle “persone fisiche che realizzano in maniera abituale, personale, diretta, per conto proprio e al di fuori dell’ambito di direzione e organizzazione di un’altra persona, un’attività economica o professionale a scopo di lucro, dando o meno occupazione a lavoratori per conto di altri” (art. 1); in tale definizione sono compresi i lavori realizzati in maniera abituale dai familiari delle persone sopra indicate, nel caso in cui non possano essere considerati lavoratori per conto di altri, in base alle norme dello Statuto dei lavoratori. Una figura specifica a parte è invece quella del “lavoratore autonomo economicamente dipendente” (*trabajador autónomo económicamente dependiente*), che si colloca tra il lavoratore autonomo classico ed il lavoratore dipendente. Tale categoria si applica a coloro che “realizzano un’attività economica o professionale a titolo di lucro ed in maniera abituale, personale, diretta e predominante per una persona fisica o giuridica, denominata cliente, dal quale dipendono economicamente per il fatto di percepire da quello almeno il 75 per cento delle proprie entrate da reddito di lavoro e di attività economiche o professionali”. La legge enumera poi una serie di altri requisiti che devono essere presenti, al fine

di identificare in maniera univoca e tendenzialmente restrittiva la categoria del lavoratore autonomo economicamente dipendente, eliminando zone grigie che possano favorire l'utilizzazione illecita di tale figura professionale.

La legge istituisce infine il Consiglio del Lavoro Autonomo (*Consejo del Trabajo Autónomo*), organo consultivo del Governo in materia socioeconomica e professionale del lavoro autonomo. Il Consiglio sarà composto da rappresentanti delle associazioni professionali dei lavoratori autonomi più rappresentative, il cui ambito di attività sia intersettoriale e statale, dalle organizzazioni sindacali ed imprenditoriali più rappresentative e da rappresentanti dell'Amministrazione generale dello Stato, delle Comunità autonome e dell'associazione degli enti locali più rappresentativa in ambito statale.

3. Principali settori di intervento legislativo

Per l'anno 2007 possono essere segnalati quattro versanti che hanno assunto particolare rilievo nell'attività del legislatore statale spagnolo.

Innanzitutto, come precedentemente accennato, sono state approvate durante l'anno **quattro** leggi organiche con i **nuovi statuti di autonomia** delle Comunità autonome di Andalusia, Aragona, Baleari e Castiglia e León.

Al di là del contenuto dei singoli provvedimenti, possono essere evidenziate alcune somiglianze e differenze tra i diversi provvedimenti.

Tra gli aspetti comuni possono essere segnalati:

- un'articolazione simile nella suddivisione dei diversi titoli degli statuti;
- la particolare rilevanza data agli aspetti identitari e alle radici storiche;
- la presenza di un titolo relativo ai diritti, alle libertà e ai doveri dei cittadini;
- il riconoscimento delle diverse lingue regionali;

- la presenza di un titolo riguardante l'amministrazione della giustizia nel territorio della Comunità;
- l'inserimento, nel sistema delle fonti di diritto regionali, del "decreto-legge".⁴⁸¹

Tra le differenze maggiormente significative vi sono invece:

- la diversa modalità di assunzione delle competenze legislative;⁴⁸²
- i diversi trattamenti riservati alla materia delle "acque";
- i differenti profili adottati con riferimento all'organizzazione territoriale di ciascuna Comunità autonoma;
- le distinte variabili considerate nella definizione del contenuto dell'autonomia finanziaria delle Comunità.⁴⁸³

Ancora in ambito istituzionale, vanno messe in risalto le leggi approvate in attuazione di **diritti della persona**.

Il provvedimento di maggiore rilievo, in questo ambito, è stata la già menzionata **legge organica 3/2007, sull'uguaglianza effettiva tra uomini e donne**. Nonostante il principio dell'uguaglianza fosse già riconosciuto nella legislazione spagnola, a partire dalla Costituzione, si è reso necessario un ulteriore intervento normativo per combattere le tuttora presenti manifestazioni di discriminazione, dirette o indirette: violenza contro le donne, disuguaglianza retributiva, maggiore disoccupazione femminile, scarsa presenza delle donne nei posti di responsabilità politica, sociale ed economica, difficoltà di conciliazione tra la vita personale, familiare e lavorativa. La legge organica 3/2007 ha voluto quindi agire in

⁴⁸¹ Si veda a tale proposito il paragrafo "4. L'attività legislativa regionale".

⁴⁸² Mentre gli statuti delle Isole Baleari e di Castiglia e León mantengono la tradizionale tripartizione tra competenze esclusive, di attuazione legislativa ed esecuzione, e di esecuzione, gli statuti di Andalusia e Aragona, sulla scorta del modello catalano, distinguono cinque categorie: competenze esclusive, condivise, esecutive, di attuazione del diritto comunitario, e trasferite o delegate.

⁴⁸³ Tali osservazioni sono contenute nell'annuario *Informe Comunidades Autónomas 2007*, pubblicato a cura dell'Instituto de Derecho Público di Barcellona nel giugno 2008.

due direzioni: prevenzione delle condotte discriminatorie e previsione di politiche attive per rendere effettivo il principio di uguaglianza.

L'adozione di "azioni positive" da parte dei pubblici poteri, mediante l'approvazione di quello che è stato considerato un vero e proprio "codice a 360 gradi sulla parità tra uomini e donne" riguarda soprattutto il mondo del lavoro, sia nelle amministrazioni pubbliche che nelle imprese private, il settore delle Forze Armate e delle forze e corpi di pubblica sicurezza, ma anche il versante della partecipazione politica, a livello statale, regionale e locale, al fine di assicurare, mediante modifiche alla normativa elettorale, una rappresentanza significativa di entrambi i sessi negli organi e nelle cariche di responsabilità.

A tutela delle persone affette da disabilità, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 49 della Costituzione, sono state invece approvate la **legge 27/2007**, sul riconoscimento della lingua dei segni, volta a favorire la comunicazione delle persone sorde, con *deficit* uditivi e sordocieche, e la **legge 49/2007**, che ha disciplinato il regime delle infrazioni e delle corrispondenti sanzioni, con riguardo all'uguaglianza delle opportunità, alla non discriminazione e all'accessibilità universale per le persone disabili.

Un'ultima menzione merita anche la **legge 3/2007**, che ha introdotto la possibilità di **modificazione dell'iscrizione relativa al sesso di una persona**, contenuta presso i registri dello stato civile, nel caso in cui tale dato non corrisponda con la "vera identità di genere" della persona stessa.

Importanti disposizioni sono state approvate inoltre in tema di **riorganizzazione della funzione pubblica**.

All'inizio dell'anno, dopo l'approvazione della **legge 4/2007**, finalizzata a garantire maggiore trasparenza nei rapporti finanziari tra le pubbliche amministrazioni e le imprese pubbliche, è stata approvata la **legge 7/2007**, contenente lo "**Statuto di base dell'impiegato pubblico**", inteso a garantire il reclutamento e l'avanzamento del personale in base ai criteri costituzionali del merito e della capacità, nonché a promuovere il giusto equilibrio tra diritti e responsabilità degli impiegati pubblici, dotando anche le diverse amministrazioni degli strumenti adatti per la pianificazione, l'organizzazione e l'utilizzazione del personale nel modo più efficiente, con il fine fondamentale di migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Successivamente è stata approvata la **legge 11/2007**, sull'**accesso elettronico dei cittadini ai servizi delle pubbliche amministrazioni**, in ottemperanza al principio di efficienza posto dall'articolo 103 della Costituzione spagnola, per favorire l'accesso ai cittadini mediante le possibilità offerte dalle nuove tecnologie informatiche. La legge, in particolare, ha introdotto nuovi diritti, denominati "diritti dei cittadini a relazionarsi con le pubbliche amministrazioni con mezzi elettronici", il cui riconoscimento comporta l'obbligo, per le amministrazioni, di dotarsi di strumenti e sistemi adeguati, volti al soddisfacimento dei diritti dei cittadini, a tutela dei quali è stata anche istituita la figura del "Difensore dell'utente dell'amministrazione elettronica", nominato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Pubblica Amministrazione, tra persone di riconosciuto prestigio nel settore.

All'interno della legislazione settoriale ha infine assunto particolare rilievo il tema della **tutela dell'ambiente e della gestione del territorio**.

In dettaglio sono state approvate, nell'ordine: la **legge 5/2007**, istitutiva della **rete dei parchi nazionali**, sistema integrato finalizzato a costruire il campione più rappresentativo dell'insieme dei sistemi naturali presenti nel territorio spagnolo; la **legge 8/2007** sui **suoli**, che mira a garantire l'uguaglianza nell'esercizio dei diritti relativi al territorio e a fissare i principi economici ed ambientali che ne regolano il regime giuridico, nel rispetto del dettato costituzionale che, oltre a sancire il diritto degli spagnoli ad un'abitazione degna ed adeguata (articolo 47), stabilisce che i pubblici poteri devono promuovere le condizioni che rendono effettivo tale diritto e devono regolare l'utilizzazione del suolo in maniera conforme all'interesse generale, per impedire ogni forma di speculazione; la **legge 26/2007** sulla **responsabilità ambientale**, con la quale è stata recepita nell'ordinamento spagnolo la direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, introducendo un regime amministrativo di carattere oggettivo e illimitato, basato sul principio "chi inquina paga", a carico del responsabile del danno ambientale, al di là di ogni sua colpa, dolo o negligenza; la **legge 34/2007**, sulla **qualità dell'aria e la protezione dell'atmosfera**, che ha riformulato

la normativa quadro a tutela dell'atmosfera, in base a tre criteri fondamentali: l'estensione a tutti i cittadini dell'onere di tutelare l'ambiente atmosferico, l'indispensabile cooperazione tra le amministrazioni pubbliche, per assicurare l'efficacia e la coerenza delle iniziative di tutela, e l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di perseguire trasversalmente gli obiettivi di tutela della qualità dell'atmosfera, nella fase di pianificazione e sviluppo delle diverse politiche settoriali in materia ambientale; la **legge 42/2007**, sul **patrimonio naturale e la biodiversità**, che ha sostituito la fondamentale legge 4/1989 sulla conservazione degli spazi naturali e della flora e fauna silvestre, stabilendo il regime giuridico di base non solo della conservazione ma anche dell'uso sostenibile, del miglioramento e del ripristino del patrimonio naturale e della biodiversità spagnola, a vantaggio sia delle generazioni attuali sia di quelle future; la **legge 45/2007** e la **legge organica 16/2007**, per lo **sviluppo sostenibile dell'ambiente rurale**, volte a favorire il miglioramento della situazione socioeconomica della popolazione nelle zone rurali e l'accesso a servizi pubblici sufficienti e di livello qualitativo, attraverso misure di sostegno allo sviluppo dei territori interessati, con particolare attenzione alle aree di maggiore arretratezza del territorio spagnolo.

4. L'attività legislativa regionale

Come precedentemente riferito, anche nel 2007 sono proseguite le **riforme degli statuti delle Comunità**, ma in un clima meno teso rispetto all'anno precedente, marcato dalla vicenda dell'approvazione dello statuto della Catalogna.

In aggiunta ai testi approvati dalle *Cortes Generales*, va segnalata la ripresa dei processi di elaborazione dei progetti di nuovi statuti di autonomia per le Asturie, Estremadura e Murcia, che sembrano attestare l'avvio di un nuovo ciclo di riassetto dello Stato delle autonomie, dopo alcuni anni di stasi.

Per quanto riguarda l'attività legislativa delle singole Comunità, va detto che, in termini quantitativi (Tabella 4), vi è stata una **diminuzione del numero complessivo delle leggi regionali** approvate durante l'anno

(203). Tale fatto può essere senz'altro collegato allo svolgimento delle elezioni autonome, con rinnovo delle assemblee legislative regionali, in ben 13 delle 17 Comunità; si tratta peraltro di una flessione contenuta, nonostante il periodo di interruzione dell'attività tra una legislatura e l'altra, sia a causa dell'accelerata produzione normativa che si è verificata in molte regioni prima dello scioglimento, sia a seguito della consistente ripresa avvenuta verso la fine dell'anno, una volta costituitesi le nuove istituzioni parlamentari e di governo. Il maggior numero di leggi approvate durante l'anno appartiene comunque all'**Andalusia (24 leggi)**, dove non si sono svolte elezioni regionali.

Con riferimento ancora all'attività di rango legislativo, va segnalata la comparsa, per la prima volta durante l'anno, del **decreto-legge**⁴⁸⁴, emanato dagli esecutivi regionali **nelle Comunità autonome di Catalogna (1), Isole Baleari (1) e Aragona (2)**, in attuazione delle nuove disposizioni inserite negli statuti di autonomia approvati dalle tre Comunità, rispettivamente nel 2006 (Catalogna) e nel 2007 (Baleari e Aragona).

Con riguardo invece ai **principali settori di intervento legislativo**, a parte le consuete, numerose leggi in **materia finanziaria e tributaria**, si segnalano i seguenti ambiti:⁴⁸⁵

- **polizia locale e sicurezza** (leggi: 2/2007 delle Asturie, 9/2007 delle Canarie, 4/2007 della Castiglia e León, 10/2007 della Catalogna, 4/2007 e 8/2007 della Galizia; legge forale 8/2007 della Navarra);
- **ambiente e natura** (leggi: 7/2007 dell'Andalusia, 4/2007 e 8/2007 della Castiglia-La Mancha, 8/2007 della Castiglia e León, 13/2007 della Murcia);

⁴⁸⁴ Negli statuti di autonomia menzionati, così come in quelli dell'Andalusia e di Castiglia e León, le disposizioni relative ai decreti legge regionali ricalcano quelle esistenti per i decreti legge statali (casi di straordinaria e urgente necessità, materie escluse, necessità di convalida dei decreti, da parte delle assemblee legislative regionali, entro trenta giorni, e possibilità di trasformazione dei decreti, dopo la convalida, in progetti di legge regionale).

⁴⁸⁵ Per ulteriori approfondimenti sull'attività svolta dalle singole Comunità autonome durante l'anno si veda ancora l'*Informe Comunidades Autónomas 2007*, pubblicato a cura dell'Instituto de Derecho Público di Barcellona.

- **giovani** (leggi: 3/2007 dell'Aragona, 7/2007 delle Canarie, 2/2007 della Castiglia-La Mancha, 1/2007 dell'Estremadura, 6/2007 della Murcia);
- **patrimonio storico e culturale** (leggi: 5/2007 e 14/2007 dell'Andalusia, 9/2007 della Castiglia-La Mancha, 4/2007 della Murcia, 4/2007 della Comunità valenciana);
- **cooperazione allo sviluppo** (leggi: 1/2007 dei Paesi baschi, 4/2007 della Cantabria, 12/2007 della Murcia, 6/2007 della Comunità valenciana);
- **parità uomo-donna** (leggi: 12/2007 dell'Andalusia, 7/2007 della Castiglia e León, 2/2007 della Galizia, 7/2007 della Murcia).

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2007

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
Totale	790	176	246	45	30	28

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

<i>Legislatura</i>	V(1993-1996)	VI (1996-2000)	VII (2000-2004)	VIII(2004-2008)
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	112 (76%)	172 (78%)	173 (90%)	140 (83%)
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	15	32	28	4
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	7	11	6	2
Leggi di trasformazione di decreti-legge	7	16	7	4
INIZIATIVA PARLAMENTARE	21 (14%)	32 (15%)	18 (9%)	21 (13%)
ALTRE INIZIATIVE (Regioni, popolo)	14 (10%)	16 (7%)	1 (1%)	6 (4%)
TOTALE	147	220	192	167

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate ⁴⁸⁶

		Istituzionali	Settoriali	Microsettoriali	Manut. Norm.	Totale
2003	val. ass.	17	32	21	2	72
	(%)	24%	44%	29%	3%	100%
2004	val. ass.	3	0	3	0	6
	(%)	50%	0%	50%	0%	100%
2005	val. ass.	4	7	16	3	30
	(%)	13,30%	23,30%	53,30%	10%	99,90%
2006	val. ass.	14	16	15	5	50
	(%)	28%	32%	30%	10%	100%
2007	val. ass.	18	24	28	1	71
	(%)	25%	34%	40%	1%	100%

⁴⁸⁶ 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 2003-2007

<i>Comunità autonoma</i>	<i>Leggi approvate nel 2003</i>	<i>Leggi approvate nel 2004</i>	<i>Leggi approvate nel 2005</i>	<i>Leggi approvate nel 2006</i>	<i>Leggi approvate nel 2007</i>	<i>Totali per Comunità</i>
Andalusia	18	3	16	12	24	73
Aragona	26	12	13	19	9	79
Asturie	6	6	7	11	4	34
Cantabria	4	7	6	19	7	43
Castiglia e León	14	10	14	16	10	64
Castiglia-La Mancia	15	12	17	10	15	69
Catalogna	25	12	22	15	18	92
Estremadura	7	10	9	10	6	42
Galizia	10	16	7	17	16	66
Isole Baleari	10	8	13	25	6	62
Isole Canarie	22	5	9	13	14	63
La Rioja	10	9	15	11	6	51
Madrid	13	7	8	4	7	39
Murcia	10	10	10	12	13	55
Navarra	35	19	21	18	18	111
Paesi Baschi	8	10	5	10	15	48
Valencia	17	14	16	11	15	73
Totali per anno	250	170	208	233	203	1064