

Camera dei deputati

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

**Rapporto 2001
sullo stato della legislazione**

XIV LEGISLATURA

L'Osservatorio sulla legislazione svolge attività di analisi sui problemi del metodo della legislazione e della semplificazione normativa.

E' una struttura interservizi della Camera – la cui segreteria organizzativa è presso il Servizio Studi - che raccoglie dati informativi, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione.

Con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica un Rapporto sullo stato della legislazione che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento principale di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria).

L'Osservatorio utilizza a questo fine come fonti primarie le analisi svolte dal Servizio Studi sui singoli atti normativi esaminati dagli organi parlamentari.

Sono a tal fine utilizzate le schede di sintesi per l'istruttoria legislativa contenute in ciascun dossier nelle quali sono riassunte le questioni emerse alla luce dei parametri indicati nelle norme del Regolamento della Camera per un corretto svolgimento dell'istruttoria legislativa.

Per le analisi riguardanti il rapporto tra legislazione nazionale e comunitaria e per i profili di comparazione con la legislazione degli altri paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte rispettivamente dal Servizio Rapporti con l'Unione europea e dal Servizio Biblioteca.

Per quanto riguarda i dati del settore legislativo ci si avvale delle informazioni contenute nelle banche dati del Servizio assemblea e del Servizio commissioni.

Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale l'Osservatorio ricorre anche alla collaborazione di istituti di ricerca esterni.

Dal 2000 la parte del Rapporto riguardante le relazioni tra legislazione statale e regionale è realizzata in collaborazione con gli uffici legislativi dei Consigli regionali e delle Province autonome.

Sommario

- NOTA INTRODUTTIVA

PARTE I

- DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE
(a cura del Servizio Studi)
- CONSIDERAZIONI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA PRIMARIA NELLA XIII LEGISLATURA CON RIFERIMENTO ALL'ULTIMO ANNO DI ATTIVITÀ DEL PARLAMENTO
(a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze)

PARTE II

- TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
(a cura del CNR, Istituto di studi sulle Regioni "Massimo Severo Gianni")

PARTE III

- ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, GRAN BRETAGNA E SPAGNA
(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera)

Indice

NOTA INTRODUTTIVA

1. Le finalità e il metodo di formazione del Rapporto annuale sullo stato della legislazione.....	p. 1
2. I principali risultati dell'analisi svolta nel Rapporto 2001	4
3. Le prospettive politiche della cooperazione tra le istituzioni per il governo della legislazione	14

– PARTE I –

DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE

(a cura del Servizio Studi)

1. L'attività legislativa parlamentare	
1.1. La produzione legislativa	23
1.2. La produzione legislativa per tipi di atti	24
1.3. Sedi dell'esame parlamentare	25
1.4. Tipologia della legislazione ad iniziativa non vincolata	26
1.5. La produzione normativa per tipologia di atto	28
1.6. Le leggi costituzionali.....	29
2. Le deleghe legislative	
2.1. Le tendenze generali	32
2.2. La tipologia dei decreti legislativi	35
2.3. Tendenze recenti della delegazione legislativa	36
3. I decreti-legge	
3.1. Le tendenze generali	40
3.2. Tipologia degli interventi	44
4. La semplificazione legislativa	
4.1. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi	49
4.2. La delegificazione	50
4.3. I testi unici.....	52

CONSIDERAZIONI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA PRIMARIA NELLA XIII LEGISLATURA CON RIFERIMENTO ALL'ULTIMO ANNO DI ATTIVITÀ DEL PARLAMENTO

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

Premessa	p. 57
1. La legislazione ordinaria	
1.1. La contrazione del numero delle leggi	58
1.2. Alcuni mutamenti qualitativi della legislazione	59
2. La decretazione d'urgenza	
2.1. Il decreto legge dopo la sentenza 360/1996	60
2.2. Problemi in tema di conversione e sanatoria dei decreti-legge.....	62
2.3. Problemi in tema di contenuto dei decreti-legge.....	67
2.4. Conclusioni	73
3. La delegazione legislativa	
3.1. La grande espansione della delegazione legislativa.....	74
3.2. Le deleghe correttive	76
3.3. Le norme di attuazione degli statuti regionali speciali.....	77
4. I testi unici	
4.1. Testi unici e fonti legislative di riordino	78
4.2. Il problema della forma giuridica per i testi unici di fonti primarie.....	82
4.3. La delegazione legislativa "cumulativa" nelle leggi comunitarie	83
4.4. La programmazione dei testi unici nell'art. 7 della L. 50/1999.....	84
4.5. Per una razionalizzazione della disciplina dei testi unici	86
5. Le delegificazioni	
5.1. La dimensione del fenomeno.....	90
5.2. La prassi attuativa	92
5.3. Alcuni possibili miglioramenti della legislazione in materia.....	95
6. L'attuazione della normativa europea	
6.1. La mancata tenuta del modello della "Legge La Pergola"	97
6.2. L'attuazione diretta o mediante delega legislativa delle direttive comunitarie	100
6.3. L'attuazione in via regolamentare	103
6.4. L'attuazione in via amministrativa.....	106

7. Alcune considerazioni finali.....	p.109
--------------------------------------	-------

– PARTE II –

TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

*(a cura del CNR, Istituto di studi sulle Regioni "Massimo Severo
Giannini")*

Sintesi	119
1. Riordino normativo e qualità della legislazione	
1.1. Premessa	123
1.2. Lo stato del “disboscamento” e del riordino normativo.....	125
1.3. Le procedure seguite per la predisposizione e l’emanazione dei Testi Unici.....	127
1.4. Brevi considerazioni sulla tipologia dei Testi Unici	128
1.5. Il saldo tra disposizioni abrogate e disposizioni introdotte.....	129
1.6. Alcuni dati quantitativi sulla vigenza delle norme.....	130
1.7. Le iniziative per la qualità della legislazione assunte dal Consiglio e dalla Giunta (strumenti, strutture organizzative, formazione)	131
1.8. Le forme di controllo sul rispetto del Manuale sulle regole e sui suggerimenti per la redazione dei testi normativi.....	136
1.9. Le procedure informative preventive al procedimento legislativo (interne ed esterne).....	138
1.10. I controlli sulla fase di attuazione delle leggi (monitoraggio e valutazione finalizzata alla revisione della disciplina).....	140
2. Formazione e attuazione delle politiche dell’Unione europea	
2.1. Analisi dei risultati.....	142
2.2. Le forme di partecipazione degli organi regionali all’elaborazione delle norme comunitarie.....	146
2.3. I ruoli del Consiglio e della Giunta nella formazione e attuazione delle politiche dell’Unione europea.....	149
2.4. Eventuali sessioni specifiche del Consiglio.....	151
2.5. I principali canali informativi nelle regioni e tra organi regionali	152
2.6. L’attuazione delle norme e delle politiche comunitarie a livello regionale	155

2.7. Le forme di integrazione tra politiche dell'Unione europea e politiche regionali.....	p.157
2.8. Le modalità con cui ha luogo l'integrazione tra politiche dell'Unione europea e politiche regionali	159
2.9. Esito e tipologie dei provvedimenti notificati alla Commissione europea.....	160
3. Procedimenti per l'approvazione degli statuti regionali	
3.1. La legge costituzionale n. 1 del 1999 e la modifica del Titolo V della Costituzione	164
3.2. L'istituzione delle commissioni statuto.....	165
3.3. Lo stato di avanzamento dei procedimenti di formazione dei nuovi statuti	167
3.4. La disciplina del referendum popolare confermativo.....	168
3.5. Alcune revisioni statutarie parziali e transitorie.....	171
4. Nuove procedure non legislative tra Giunta e Consiglio	
4.1. Premessa	173
4.2. L'influenza dell'elezione diretta dei Presidenti sui procedimenti non legislativi del Consiglio	175
4.3. Eventuali votazioni e discussioni assimilabili a quelle "fiduciarie"	179
4.4. Gli interventi del Presidente della regione nel Consiglio regionale	181
4.5. Pareri su atti della Giunta espressi dall'Assemblea o dalle Commissioni consiliari.....	182
4.6. L'attività del Consiglio di indirizzo degli orientamenti assunti dalla Giunta in seno alla Conferenza Stato-Regioni	184
5. Meccanismi di consultazione di enti locali e forze sociali	
5.1. L'organismo di raccordo tra regioni e autonomie locali e le sue fonti di disciplina.....	186
5.2. Rapporti del Consiglio con l'organismo di raccordo tra regione e autonomie.....	188
5.3. Gli atti trasmessi all'organismo di raccordo	190
5.4. Forma ed effetti delle pronunce dell'organismo di raccordo.....	190
5.5. Eventuale esistenza di un organo analogo per il rapporto con le forze sociali e sue caratteristiche.....	192
6. Le leggi finanziarie regionali	
6.1. Finalità e principali risultati dell'indagine.....	194
6.2. La diffusione dello strumento della legge finanziaria	195
6.3. I tempi di promulgazione.....	197

6.4. Il grado di leggibilità	p.198
6.5. I contenuti (aspetti generali)	199
6.6. Alcuni esempi di norme a contenuto ordinamentale e/o organizzatorio	201
6.7. Stato di attuazione del d.lgs. 76/2000.....	207
7. Legislazione regionale nel settore sanitario	
7.1. Introduzione.....	214
7.2. Analisi dell'attività legislativa per materia (escluse le leggi di attuazione di leggi nazionali e di programmazione regionale).....	215
7.3. Legislazione regionale in attuazione di leggi nazionali in campo sanitario (in particolare il d.lgs. 229/1999)	221
7.4. Attività regionali di programmazione	
7.4.1. Approvazione del Piano sanitario regionale	225
7.4.2. Definizione di progetti obiettivo in campo sanitario.....	227
8. La normativa dell'area sociale nelle regioni italiane	
8.1. Obiettivo	231
8.2. Metodologia	231
8.3. Analisi dei risultati.....	232
8.4. Conclusioni	236

– PARTE III –

ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, GRAN BRETAGNA E SPAGNA
(a cura del Servizio Biblioteca – Osservatorio sulla legislazione
straniera)

Introduzione	241
FRANCIA	
1. Dati quantitativi	244
2. L'iniziativa legislativa	244
3. L'iniziativa vincolata	245
4. L'iniziativa non vincolata	246
5. Principali settori di intervento legislativo	248
GERMANIA	
1. Dati quantitativi	257
2. L'iniziativa legislativa	257
3. L'iniziativa vincolata	258
4. L'iniziativa non vincolata	258
5. Principali settori di intervento legislativo	260

GRAN BRETAGNA

1. Dati quantitativi	p.271
2. L'iniziativa legislativa	272
3. L'iniziativa vincolata	273
4. L'iniziativa non vincolata: principali settori di intervento legislativo	275

SPAGNA

1. Dati quantitativi	285
2. I decreti legge	285
3. Le leggi organiche	286
4. Le deleghe legislative al Governo	287
5. L'iniziativa legislativa	287
6. L'iniziativa vincolata	288
7. L'iniziativa non vincolata	288
8. Principali settori di intervento legislativo	289

NOTA INTRODUTTIVA

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

L'analisi dello stato della legislazione come premessa per il raccordo tra le istituzioni

Il Rapporto annuale sullo stato della legislazione si propone di individuare le tendenze più recenti della produzione normativa nel nostro paese in un quadro di rapida e complessa trasformazione

Le nuove forme di legislazione sono caratterizzate da una dinamica di continua redistribuzione di poteri normativi su diversi livelli territoriali e all'interno di ciascun livello territoriale su diversi piani normativi.

Viene pertanto presa in considerazione l'attività normativa del Parlamento, del Governo, delle Regioni, dell'Unione europea, con la finalità principale di fare emergere come si stanno sviluppando le interconnessioni tra i diversi livelli normativi necessari a far funzionare il nuovo sistema.

E' a questo fine necessario riunire le forze impegnate nello studio dei fenomeni legislativi

Il Rapporto è pertanto promosso dal Comitato per la legislazione della Camera nell'ambito di un'iniziativa di collaborazione interistituzionale tra la Camera e le assemblee legislative regionali, aperta al concorso di altre istituzioni (Senato della Repubblica, Governo, Giunte regionali) e dei centri scientifici esterni. Le analisi che vi sono contenute intendono offrire una base per le iniziative di raccordo tra le diverse istituzioni nel campo della qualità della legislazione.

Questo Rapporto prende in considerazione l'attività normativa dell'ultimo anno della scorsa legislatura (giugno 2000-giugno 2001), ponendola a confronto con i dati riguardanti l'intera legislatura.

Metodo di formazione del Rapporto

Gli indirizzi per la formazione del Rapporto 2001 nascono dalla discussione del Rapporto 2000 nell'ambito delle riunioni interistituzionali promosse dal Comitato per la legislazione della Camera con le assemblee regionali il 9 ottobre 2000 e il 20 febbraio 2001, e dalla successiva attività del comitato paritetico Camera-Senato-Assemblee regionali.

Sulla base di questi indirizzi, il Rapporto 2001 è stato predisposto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali.

A questa collaborazione, di tipo interistituzionale, si aggiunge quella con i centri di studio sui fenomeni legislativi. Nell'elaborazione del rapporto 2001, oltre all'Istituto di studi sulle Regioni del CNR, già intervenuto per la redazione del rapporto 2000, ha partecipato anche l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, guidato dal prof. Ugo De Siervo.

A partire dal prossimo Rapporto, che riguarderà il primo anno della nuova legislatura, si punta a rendere operative intese in via di definizione con l'amministrazione del Senato della Repubblica e con l'Osservatorio sull'attività normativa del Governo guidato dal prof. Sabino Cassese.

Quali sono i contenuti del Rapporto 2001?

Il Rapporto 2001 è composto da quattro parti:

- una sezione generale che riguarda gli andamenti della produzione legislativa nell'ultimo anno della scorsa legislatura, posti a raffronto con i periodi precedenti. Questa parte include le rilevazioni riguardanti anche la produzione normativa del Governo (decreti legislativi e regolamenti) e i dati concernenti le iniziative per il riordino e la semplificazione normativa (testi unici, leggi di semplificazione ecc.);
- una sezione dedicata ad una analisi critica dei dati e degli andamenti riguardanti la produzione legislativa e l'attività normativa del Governo, con particolare riguardo a quella derivante da deleghe e delegificazioni. Questa sezione è stata realizzata dall'Osservatorio sulle fonti diretto dal prof. De Siervo;
- una sezione riguardante i dati della produzione legislativa regionale. Questa sezione sviluppa il lavoro svolto nella scorsa edizione del rapporto ed è realizzata dall'istituto di studi regionali del CNR, sulla base dei dati e delle analisi fornite dagli uffici legislativi dei consigli regionali, in risposta ad un questionario elaborato dall'Osservatorio della Camera;
- una sezione riguardante la produzione legislativa in alcuni dei principali paesi europei (Spagna, Regno Unito, Francia, Germania). In questa parte sono messi a confronto i dati sull'attività legislativa di questi paesi alla luce dei parametri di analisi utilizzati per la legislazione italiana nella prima parte del rapporto. Questa sezione è stata realizzata dal Servizio Biblioteca della Camera.

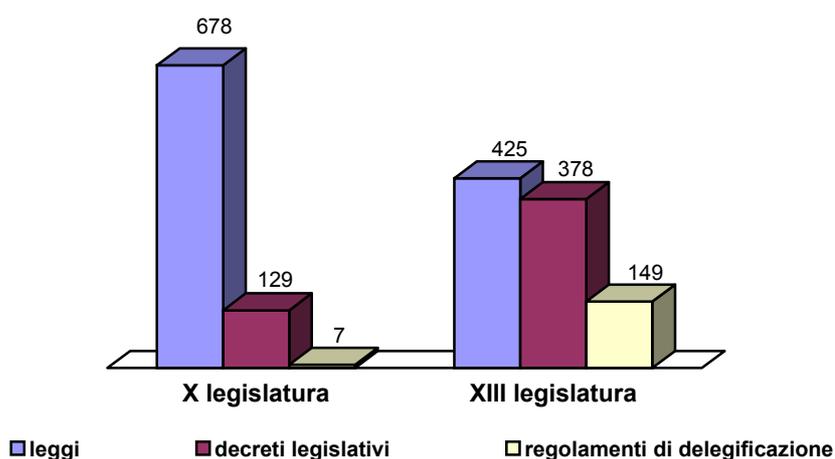
2. I PRINCIPALI RISULTATI DELL'ANALISI SVOLTA NEL RAPPORTO 2001

A livello statale, alla tendenza ad un uso sempre più espansivo di delega e delegificazione per articolare e differenziare i processi di produzione normativa non corrisponde una adeguata strumentazione per governare su piani diversi il “traffico normativo ” e i complessi rapporti tra organi

Nel periodo considerato da questo Rapporto (giugno 2000-giugno 2001) sono venuti a conclusione grandi procedimenti normativi avviati nel corso della legislatura, molti dei quali intervengono nel rapporto tra Stato e autonomie. Il più complesso di questi procedimenti è certamente quello legato all’attuazione delle deleghe legislative contenute nella legge n. 59 del 1997 (cosiddetta prima legge Bassanini).

Si è così confermata una tendenza già emersa nella legislatura, nel corso della quale una quota rilevante della produzione normativa finale si è trasferita dalla legge parlamentare a fonti di emanazione governativa soprattutto attraverso gli strumenti della delega e della delegificazione.

La produzione legislativa. Raffronto tra la X e la XIII legislatura¹

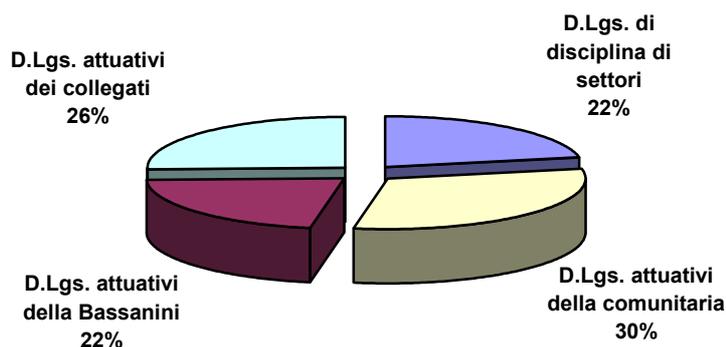


¹ Sono poste a confronto la X e la XIII legislatura per la loro analoga durata: 57,7 mesi per la X e 60,7 per la XIII.

Il dato relativo alle **leggi** non comprende le leggi di conversione di decreti-legge, le leggi di ratifica, di bilancio, i provvedimenti collegati alla finanziaria, le leggi comunitarie e di semplificazione.

Lo strumento cui si è fatto maggiore ricorso è certamente quello del decreto legislativo, soprattutto per l'attuazione delle grandi riforme in campo economico e amministrativo e per l'attuazione delle direttive comunitarie:

La tipologia dei decreti legislativi nella XIII legislatura



Rispetto ad un uso sostanzialmente nuovo della delega e della delegificazione, caratterizzato tra l'altro da un ricorso pressoché costante al parere delle commissioni parlamentari, le norme che disciplinano questi strumenti normativi sono rimaste quelle previste dall'art. 76 della Costituzione e dalla legge n. 400 del 1988. Queste disposizioni non sembrano tuttavia più in grado di regolare fenomeni nuovi come la definizione dei principi e criteri di delega per grandi finalità, l'attuazione di un numero sempre maggiore di direttive comunitarie, il ricorso ai decreti integrativi e correttivi, i nuovi programmi di delegificazione e riordino normativo.

Per definire un primo quadro di orientamento, sul fronte parlamentare si è definita una disciplina informale (attraverso intese tra i Presidenti delle Camere e il Governo) riguardante l'effetto e la tempistica dei pareri parlamentari nel procedimento di adozione degli atti normativi del Governo.

E' rimasta invece pressoché inapplicata la previsione, introdotta nel Regolamento della Camera nel 1999, di estendere le norme sull'istruttoria legislativa all'esame degli schemi di atti normativi presentati dal Governo

per il parere parlamentare e di consentire che anche su di essi si esprima il Comitato per la legislazione (2 casi di applicazione su 111 schemi esaminati dalle commissioni permanenti).

Di fronte alla crescente complessità dei processi normativi, la esigenza della massima semplificazione possibile si conferma come la finalità primaria di una politica della legislazione. Tuttavia non si sono ancora stabilizzati gli strumenti per la semplificazione normativa. I risultati sino ad oggi conseguiti sono molto limitati.

Nella scorsa legislatura sono stati lanciati una serie di programmi per la semplificazione della legislazione.

Nel 1999 è stata istituita la legge annuale di semplificazione che prevede l'approvazione da parte parlamentare di un programma annuale di semplificazione.

Un programma molto ampio è stato presentato dal Governo nel 1999, approvato attraverso la votazione di articolati strumenti di indirizzo da parte della Camera e del Senato.

Lo strumento principale per la semplificazione legislativa, oltre ad alcuni testi unici tradizionali, emanati in base a specifiche disposizioni di delega, è stato individuato nella definizione di testi unici misti destinati a raccogliere tutte le norme legislative e regolamentari rilevanti in un determinato settore.

Ad oggi è tuttavia operante un solo testo unico misto (in materia di documentazione amministrativa)². Il primo disegno di legge di semplificazione presentato dal governo Berlusconi prevede di eliminare i testi unici misti e di avviare un ambizioso programma di codificazione nei principali settori della legislazione, proponendosi di superare il modello dei testi unici "misti" in favore di "codici" emanati con decreti legislativi abilitati

² Il riferimento temporale è al 29 maggio 2001. In realtà, sul finire della XIII legislatura, il Governo ha predisposto, sulla base dell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999, altri due testi unici "misti", che sono stati emanati nei primi giorni della legislatura in corso (D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, in materia di espropriazione per pubblica utilità, e D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in materia edilizia). Essi, peraltro, non sono ancora entrati in vigore, in quanto i relativi termini sono stati prorogati dalla legge 31 dicembre 2001, n. 463, di conversione del decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411.

ad introdurre modifiche non limitate al solo coordinamento formale. A questo programma di carattere generale si accompagnano una serie di altre iniziative contenute nelle leggi di riforma di settore (ambiente, infrastrutture, fisco, pubblica amministrazione), che a volte delineano modelli diversi rispetto a quello proposto in via generale.

Il Parlamento ha applicato in pochi casi la clausola di semplificazione legislativa introdotta nel Regolamento della Camera nel 1998 e che prevede l'obbligo di indicare le disposizioni abrogate esplicitamente da ciascuna nuova legge: solo 123 leggi su 633 complessivamente approvate tra il gennaio 1998 e il giugno 2001 contengono abrogazioni esplicite. Per effetto delle abrogazioni previste, sono state soppressi interamente soltanto 54 provvedimenti.

L'art. 107 della legge finanziaria per il 2000 prevede uno stanziamento per la messa in opera di una banca dati sulla legislazione vigente consultabile gratuitamente *on line* da parte dei cittadini. Le modalità di realizzazione della banca dati devono essere definite con un decreto del presidente del consiglio adottato di intesa con i presidenti delle due camere. La disponibilità di questo strumento è destinata a segnare un forte miglioramento in termini di semplicità e accessibilità della normativa vigente.

Le tematiche della qualità della legislazione si sono radicate attraverso procedure formalizzate in alcuni organi parlamentari a competenza generale, mentre le Commissioni di settore si sono avvalse di procedure meno formali.

Sul versante parlamentare, le tematiche riguardanti la qualità della legislazione si sono progressivamente radicate per mezzo di procedure ad hoc nell'attività degli organi aventi una considerazione generale e trasversale dell'attività legislativa, come la Presidenza delle due Camere, le Conferenze dei presidenti di gruppo e di commissione, il Comitato per la legislazione, le Commissioni affari costituzionali dei due rami del parlamento, le Commissioni bilancio e quelle per i rapporti per l'Unione europea.

A partire dalle procedure istruttorie da tempo in funzione per la valutazione degli effetti finanziari nell'ambito della Commissione bilancio, si sono sviluppate di recente altre tre procedure di valutazione:

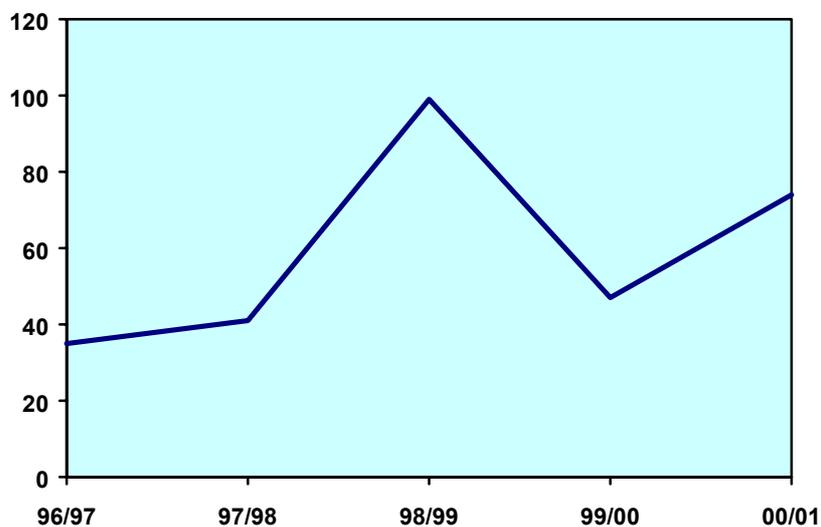
- presso il Comitato per la legislazione: procedura di valutazione della qualità normativa e degli effetti di riordino e semplificazione;
- presso la Commissione politiche dell'Unione europea: procedura di valutazione della compatibilità dei progetti di legge con la normativa comunitaria;
- presso le Commissioni affari costituzionali, procedura di valutazione della costituzionalità con particolare riferimento alla distribuzione delle competenze normative prevista dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Nelle commissioni di settore, invece, le fasi istruttorie riguardanti l'acquisizione di adeguate informazioni tecniche si sono basate soprattutto su procedure informali (ad es. le audizioni) ed in misura minore sulle procedure formalizzate previste dall'articolo 79 del regolamento (tra il 1998 e il si sono registrati infatti solo 34 casi di richieste di relazioni tecniche sulla base dell'art. 79 del regolamento). Ciò è dovuto anche alla ancora non completa disponibilità di una adeguata documentazione di base da parte del Governo, dal momento che le norme legislative che

prevedono la presentazione delle analisi di impatto per tutti i disegni di legge sono ancora in fase di sperimentazione.

L'ultimo anno di legislatura ha fatto segnalare - anche se in misura ridotta rispetto al periodo 1998-1999 - fenomeni di ritorno a modalità di legiferare per microinterventi e per settori che si possono ascrivere a dinamiche tipiche della fine della legislatura.

Andamento della legislazione settoriale



Sul piano regionale l'elezione diretta dei presidenti ha comportato sinora limitati mutamenti nelle tendenze della legislazione regionale. Ciò è dovuto anche alla mancanza dei nuovi statuti e alla fase di attesa della effettiva redistribuzione di competenze normative e finanziarie, sulla base prima della legge Bassanini e poi delle riforme del titolo V della Costituzione.

Si registrano tuttavia innovazioni rilevanti nelle procedure di decisione finanziaria, di semplificazione normativa e in quelle relative ai rapporti con l'Unione europea, confermando la tendenza alla loro differenziazione e specializzazione.

L'analisi svolta dall'Istituto di studi sulle Regioni del CNR sul primo anno di legislatura dei nuovi consigli regionali evidenzia forti linee di continuità con le tendenze rilevate nel precedente rapporto.

L'elezione diretta dei presidenti, prevista per le Regioni a statuto ordinario dalla L. costituzionale n. 1/1999 (alla quale ha fatto seguito, per le Regioni speciali, la L. costituzionale n. 2/2001), ha certamente fornito una forte spinta alla stabilizzazione e alla visibilità politica degli esecutivi regionali, anche a livello nazionale.

Sul piano del metodo della legislazione, è in corso una fase di diffusa e spesso molto avanzata sperimentazione, da parte di numerose Regioni, di strumenti innovativi nel campo delle leggi di bilancio e finanziarie, degli strumenti di semplificazione normativa, delle fonti di collegamento con la normativa comunitaria

Alcune Regioni hanno ottenuto significativi successi nel campo della semplificazione legislativa, attraverso interventi di disboscamento dello stock legislativo vigente. Questa ricchezza di iniziative fatica tuttavia a "fare sistema". Non sembrano soprattutto chiariti, nella perdurante assenza dei nuovi statuti regionali, i principi generali che reggono i rapporti tra esecutivi e consigli, né delineate nuove procedure legislative. Di qui l'emergere di tendenze "parapresidenzialiste", con la separazione tra un'area di competenza esclusivamente dell'esecutivo (regolamenti ecc.) e un'area di sostanziale codecisione tra giunta e assemblea ancora improntata ai principi del precedente sistema.

Sul piano delle relazioni con l'ordinamento comunitario, il Parlamento nazionale ha concorso alla definizione dei grandi indirizzi sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Non trovano invece ancora piena applicazione le procedure per l'innesto dell'attività parlamentare ordinaria nella fase di formazione della normativa comunitaria.

Il Parlamento ha approvato una serie di importanti atti di indirizzo riguardanti la partecipazione del nostro paese alla produzione normativa comunitaria: Si ricordano, tra questi, la risoluzione n. 6/00130 (presentata dall'on. Ruberti, approvata il 26 luglio 2000) e la risoluzione n. 6/00008 (di iniziativa dell'on. Guido Rossi, approvata il 6 novembre 2001), intese a dare piena attuazione al principio della riserva parlamentare di esame dei progetti di atti normativi comunitari. Per quanto concerne più in generale gli indirizzi parlamentari sulle più importanti decisioni assunte in ambito comunitario si ricordano inoltre la risoluzione n. 6-00141 (Schmid ed altri) dell'11 ottobre 2000 sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la risoluzione n. 6-00150 (Berlinguer ed altri) sul Consiglio europeo di Nizza, approvata il 28 novembre 2000.

Attraverso modifiche alla legge "La Pergola" sono state introdotte nuove procedure per consentire al Parlamento di essere informato tempestivamente sulle fasi di formazione degli atti comunitari e di esprimere indirizzi in proposito. Da segnalare da ultimo una maggiore attenzione del Parlamento su tali profili: si segnala al riguardo l'esame, ai sensi dell'art. 127 del Reg. Cam., da parte delle Commissioni riunite I e XIV, della proposta di regolamento comunitario sul riconoscimento ed il finanziamento dei partiti politici europei, nonché l'esame da parte delle Commissioni riunite V e XIV della proposta di regolamento sul sistema statistico europeo NUTS preso a base dell'attribuzione dei finanziamenti a valere sui fondi strutturali comunitari.

La legge comunitaria annuale ha svolto un ruolo centrale ai fini dello smaltimento dell'arretrato riguardante la trasposizione nel diritto interno

delle norme comunitarie: la maggior parte delle direttive sono state attuate attraverso deleghe legislative e atti amministrativi. Per i profili attinenti la compatibilità comunitaria dei progetti di legge esaminati dalle Commissioni, la Commissione politica dell'Unione europea della Camera ha assunto sempre più un ruolo specializzato, rafforzando nella nuova legislatura le linee di tendenza emerse nel precedente periodo. Nella legislatura in corso sono già 42 i pareri espressi sulla compatibilità con la disciplina comunitaria su altrettanti progetti di legge

Alcune Regioni hanno avviato efficaci procedure di collegamento con il governo nazionale e con gli organi comunitari per l'attuazione di alcuni importanti programmi comunitari.

Queste procedure hanno interessato prevalentemente la Giunta regionale la quale interviene nelle sedi nazionali e comunitarie competenti: Conferenza Stato-Regioni, Comitato delle Regioni, rappresentanza italiana permanente presso l'Unione europea. Restano comunque ancora da costruire strumenti efficaci per l'attuazione delle direttive europee a livello regionale.

In alcune Regioni, tuttavia, sono state introdotte efficaci procedure, che gli statuti regionali potranno stabilizzare, per la partecipazione del Consiglio alla definizione delle linee di azione della Regione nelle materie comunitarie (istituzione di commissioni permanenti in materia comunitaria, procedure di consultazione con le commissioni di settore, sessioni comunitarie del Consiglio ecc.).

I programmi regionali di intervento nelle materie oggetto di piani di intervento comunitari vengono definiti attraverso sofisticate procedure di negoziato con il ministero di settore e con gli organi comunitari e quindi attuati con leggi regionali.

La fase "costituente" aperta in sede comunitaria ha tra le sue finalità essenziali anche quella della semplificazione e della qualità della legislazione. Le iniziative adottate sino ad oggi si sono infatti rivelate insufficienti.

Le istituzioni comunitarie sono da tempo impegnate nella definizione di procedure più efficaci nel tentativo di inserire elementi di chiarezza e di semplificazione in un contesto istituzionale sempre più complicato (soprattutto nel raccordo tra l'attività normativa europea a quelle nazionali).

Le iniziative sino ad oggi assunte sono tuttavia rimaste confinate ad un piano meramente tecnico e settoriale (accordi interistituzionali sulla qualità redazionale dei testi normativi, iniziative per la semplificazione amministrativa assunte dalla Commissione, rapporto annuale "Legiferare meglio" sul grado di attuazione del protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam).

Il Consiglio europeo di Laeken ha aperto la "fase costituente" che dovrà portare alla definizione del nuovo assetto istituzionale dell'Unione europea e alla quale per la prima volta partecipano sin dall'inizio rappresentanti dei Parlamenti nazionali.

Uno dei punti centrali in discussione è rappresentato dal problema del riordino normativo (ad iniziare da quello di livello costituzionale) e di un maggiore raccordo tra istituzioni europee e nazionali (in primo luogo i Parlamenti, ma anche gli altri livelli istituzionali).

La necessità di una cooperazione a livello politico tra le istituzioni a questo obiettivo è stata di recente rilanciata nella comunicazione della Commissione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" allegata alle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Laeken.

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

L'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione e le nuove iniziative di riforma costituzionale consolidano le tendenze alla moltiplicazione, differenziazione e articolazione su molti piani dei processi normativi.

In questo quadro si impone la necessità del raccordo fra le istituzioni appartenenti ai diversi livelli territoriali per il governo della legislazione.

La recente legge di revisione del Titolo V della Costituzione disegna un quadro costituzionale nuovo, che impone in via necessaria forme di interrelazione dirette tra i diversi livelli istituzionali che concorrono alla produzione normativa.

Il successo molto limitato registrato sino ad oggi dalle iniziative per il governo della legislazione deriva in gran parte da uno stato di grave difficoltà di raccordo tra i diversi livelli normativi e dalla mancanza di strumenti stabili e riconosciuti di comunicazione tra legislazione regionale, legislazione statale, legislazione comunitaria, chiusi in altrettanti "universi paralleli".

A fronte di queste difficoltà il sistema disegnato dalle nuove norme costituzionali introduce un tipo di legislazione ad intarsio. Anche le competenze conferite in via esclusiva ai diversi livelli territoriali sono spesso parti di discipline normative nelle quali intervengono gli altri livelli territoriali (es. tutela della concorrenza, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, sanzioni penali etc.).

Ciò impone modalità sostanzialmente concertative di svolgimento dell'attività normativa da parte delle varie istituzioni di volta in volta interessate. Si disegnano procedimenti legislativi partecipati che si svolgono secondo fasi procedurali differenziate e richiedono l'intervento di istituzioni diverse a seconda degli interessi coinvolti.

Il problema si pone con particolare forza relativamente alle forme di esercizio del potere sostitutivo.

Guardando a queste prospettive, il Rapporto insiste sulla necessità di valorizzare il principio fondamentale dall'art. 5 della Costituzione come cardine di un metodo della legislazione che lavori verso il massimo decentramento delle competenze normative a favore delle autonomie nel quadro dell'unità nazionale. Questo principio può divenire il canone interpretativo per assicurare il funzionamento del nuovo sistema attraverso l'adozione delle iniziative di raccordo tra le diverse istituzioni.

Nella legislatura in corso sono state avviate una serie di impegnative iniziative per assicurare il funzionamento complessivo del nuovo sistema di competenze legislative.

Nelle due Camere è stata promossa una speciale procedura per il vaglio da parte delle Commissioni affari costituzionali dei progetti di legge e degli emendamenti presentati in assemblea dal punto di vista della loro compatibilità alla luce dei nuovi criteri di riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni.

E' stato inoltre istituito un comitato congiunto delle Giunte del regolamento delle due Camere per lo studio delle modalità di attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede la integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie ai fini dell'espressione di pareri rinforzati sui progetti di legge riguardanti le materie di legislazione concorrente e il riparto di risorse finanziarie.

Le nuove procedure dovranno raccordarsi con l'entrata in funzione, presso il Governo, di una "cabina di regia", destinata ad attuare una consultazione già nella fase di predisposizione delle iniziative legislative del Governo.

Sul piano regionale è tuttora in corso l'elaborazione degli statuti delle Regioni ordinarie, che dovrà portare alla definizione degli assetti fondamentali delle forme di governo regionali, anche con riguardo al riparto delle competenze normative tra Giunta e Consiglio e alla disciplina dei procedimenti di formazione delle diverse fonti del diritto (con un'attenzione particolare, a quanto sembra, anche alle tematiche legate alla qualità della legislazione). Pure le Regioni a statuto speciale possono ora autonomamente intervenire in tale settore, attraverso le leggi regionali rinforzate in materia di forma di governo, previste dalla legge costituzionale n. 2 del 2001.

Il successo delle nuove iniziative avviate è condizionato dalla capacità di “fare sistema” attraverso strumenti e procedure in grado di collegare le diverse linee di azione.

Nel Rapporto 2001 si rilevano le iniziative avviate ai diversi livelli istituzionali per creare nuove forme di miglioramento della qualità della legislazione. Queste iniziative sono sollecitate da una crescente domanda di semplificazione e di buon funzionamento pratico dei sistemi normativi espressa dai destinatari finali delle norme: cittadini, pubblica amministrazione e imprese.

Per rispondere a queste domande Governo, Parlamento, Regioni e istituzioni europee hanno sperimentato in questi anni una serie di strumenti, anche di carattere molto innovativo (valutazione di impatto della regolamentazione, istruttoria legislativa, programmi periodici di semplificazione e di riordino normativo, nuove regole per la redazione dei testi normativi ecc.).

Gran parte di questi strumenti non sembrano tuttavia avere sortito gli effetti sperati. La causa di questo parziale insuccesso va in gran parte ascritta alla mancanza di un quadro generale di riferimento condiviso tra

tutte le istituzioni interessate e capace di fornire un criterio per il raccordo tra le diverse iniziative avviate.

Le nuove azioni avviate in questa legislatura dalle diverse istituzioni interessate rappresentano altrettante occasioni per dare attuazione e unitarietà al massimo livello politico alle iniziative avviate in questi anni in materia di governo della legislazione.

L'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione e l'apertura di una nuova fase di riforma costituzionale costituiscono passaggi cruciali per la messa a punto da parte di tutte le istituzioni interessate di metodi comuni attraverso i quali raccordare l'esercizio delle rispettive competenze normative, sulla base di principi che tengano conto dell'effetto finale delle complesse catene decisionali a più livelli entro le quali ormai praticamente ogni nuovo intervento normativo si inserisce.

PARTE I

DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE

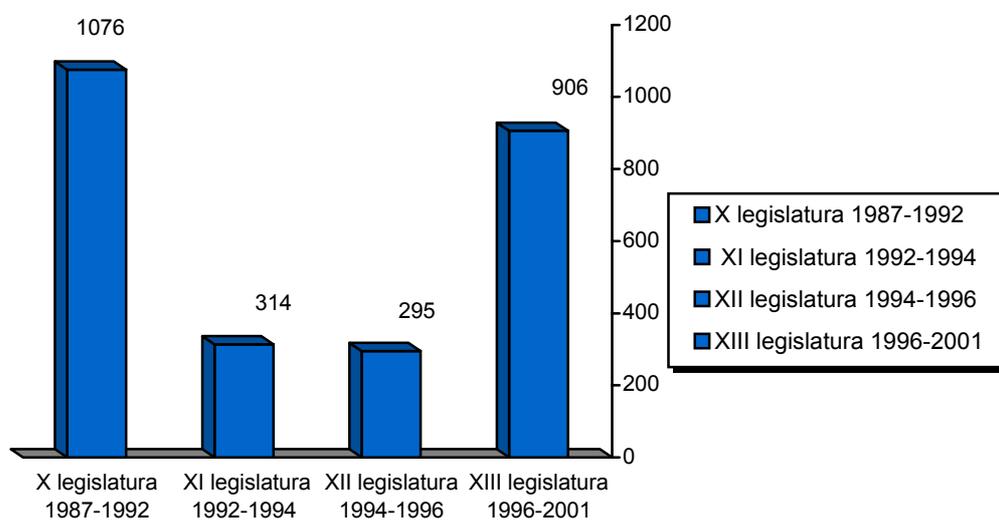
a cura del Servizio Studi

1. L'attività legislativa parlamentare

1.1 La produzione legislativa

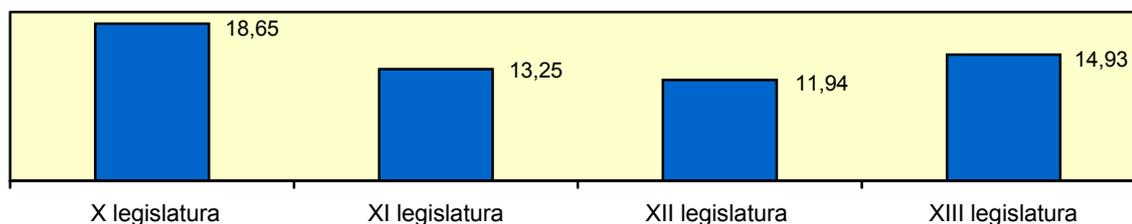
Nella XIII legislatura il Parlamento ha complessivamente approvato 906 leggi.¹ Il dato relativo alle ultime quattro legislature è il seguente:

Leggi approvate



La media mensile della produzione normativa nella legislatura in corso risulta essere pari circa a 14,93, a fronte di una media mensile di 11,94 nella XII, 13,25 nella XI e 18,65 nella X.

Media delle leggi approvate su base mensile



¹ Il dato si riferisce alle leggi approvate definitivamente al 29 maggio 2001, ultimo giorno della XIII legislatura.

1.2 La produzione legislativa per tipi di atti

Il dato quantitativo sopra indicato può essere scomposto in relazione al **tipo di iniziativa**. In particolare, si può distinguere tra leggi la cui iniziativa spetta al Governo (leggi di conversione dei decreti-legge, leggi di ratifica dei trattati internazionali, leggi di bilancio) e leggi ad iniziativa non vincolata (che possono cioè essere sia di iniziativa governativa che parlamentare). Il confronto viene condotto sulle ultime quattro legislature.

Iniziativa delle leggi approvate

INIZIATIVA	X 1987 – 1992 (mesi 57,7)	XI 1992 – 1994 (mesi 23,7)	XII 1994 – 1996 (mesi 24,7)	XIII 1996 – 2001 (mesi 60,7)
a. <i>Iniziativa governativa</i>	704 (65,4%)	231 (73,6%)	261 (88,5%)	695 (76,7%)
- iniziativa vincolata	398 (36,0%)	189 (60,2%)	245 (83,0%)	481 (53,1%)
- conversione di decreti-legge	185 (17,2%)	118 (37,6%)	122 (41,4%)	174 (19,2%)
- leggi di bilancio	20 (1,9%)	8 (2,5%)	8 (2,7%)	23 (2,5%)
- leggi di ratifica	193 (17,9%)	65 (20,7%)	115 (39,0%)	284 (31,4%)
- altre	306 (28,4%)	42 (13,4%)	16 (5,4%)	214 (23,6%)
b. <i>Iniziativa parlamentare</i>	287 (26,7%)	75 (23,9%)	28 (9,5%)	174 (19,2%)
c. <i>Mista</i> ²	85 (7,9%)	8 (2,5%)	6 (2,0%)	37 (4,1%)
TOTALE (a+b+c)	1.076	314	295	906

Fonte: Servizio Commissioni. (Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate).

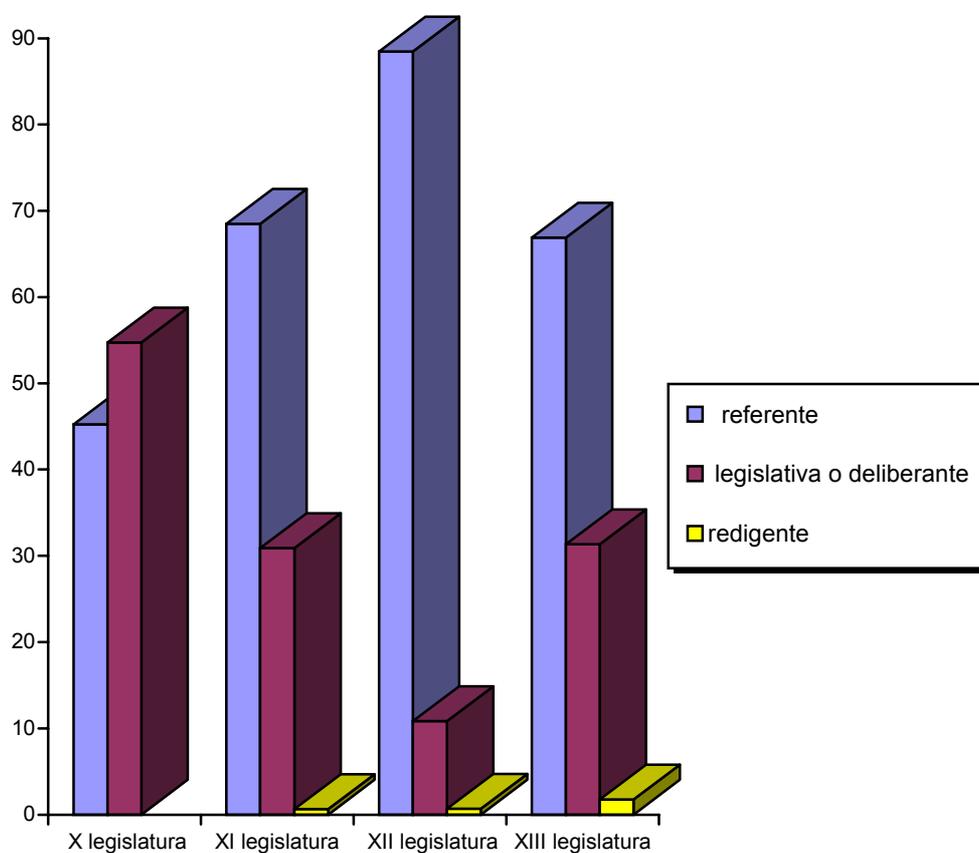
I dati indicano una prevalenza, per tutte le legislature considerate, dell'iniziativa legislativa "vincolata" del Governo, con un picco nella XII legislatura. Rispetto a tale legislatura, nella XIII legislatura si è assistito, peraltro, ad un nuovo incremento dell'iniziativa parlamentare e dell'iniziativa del Governo non "vincolata".

² Derivanti da progetti abbinati di iniziativa governativa e parlamentare.

1.3 Sedi dell'esame parlamentare

Per quanto concerne le sedi in cui sono state esaminate le leggi approvate, i dati relativi ai procedimenti legislativi adottati sono riportati nella tabella seguente, in termini assoluti e in percentuale:³

Sedi dell'esame parlamentare: valori percentuali⁴



³ I dati relativi alle sedi dell'esame parlamentare si riferiscono alle leggi che sono state esaminate, almeno in una fase, alla Camera o al Senato nella sede indicata.

⁴ Fonte: Servizio Commissioni.

	X	XI	XII	XIII
Referente	487 (45,3%)	215 (68,5%)	261 (88,5%)	606 (66,9%)
Legislativa o deliberante	589 (54,7%)	97 (30,9%)	32 (10,9%)	284 (31,4%)
Redigente	---	2 (0,6%)	2 (0,9%)	16 (1,8%)
TOTALE	1.076	314	295	906

Nella XIII legislatura, in linea generale, si evidenzia un aumentato ricorso alla sede legislativa, nonché alla sede redigente, rispetto alla passata legislatura. Si resta comunque ben lontani dal predominio della sede legislativa che ha caratterizzato le prime dieci legislature repubblicane.

1.4 Tipologia della legislazione ad iniziativa non vincolata

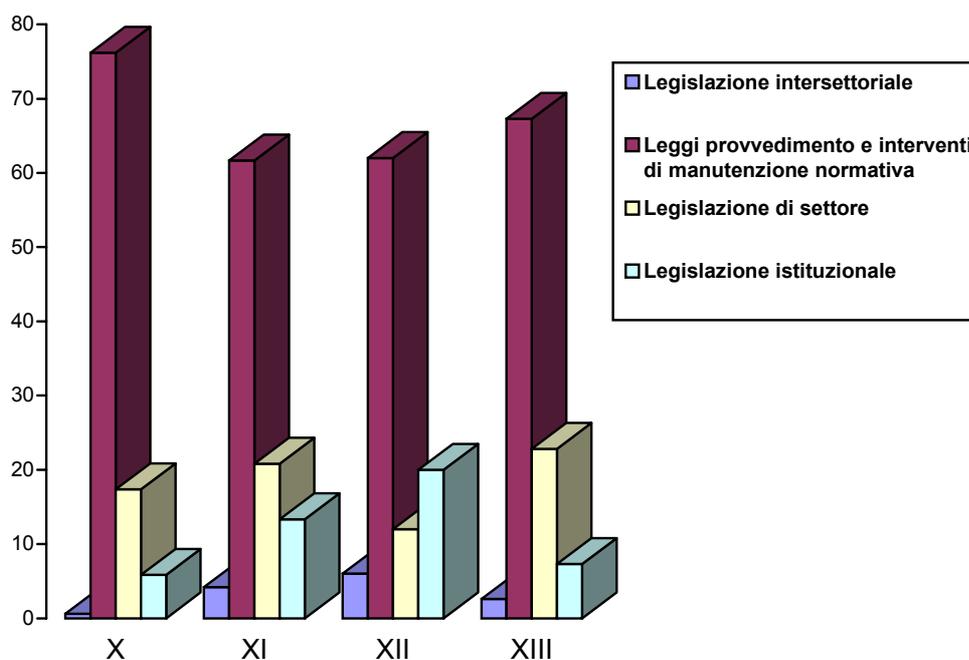
Nell'ambito della produzione legislativa ad iniziativa non vincolata, è stata condotta una rilevazione che classifica i provvedimenti approvati sulla base del loro grado di complessità e della loro rilevanza dal punto di vista dell'indirizzo politico.

Sono state a tal fine individuate le seguenti categorie:

- **leggi provvedimento** - finalizzate alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi - e provvedimenti di manutenzione normativa, che recano disposizioni di puntuale modifica o di proroga di disposizioni legislative vigenti;
- **legislazione di settore** - volta ad introdurre la regolamentazione di singoli settori o diretta a definire strumenti amministrativi o finanziari per l'attuazione di politiche settoriali;
- **legislazione istituzionale** - che riguarda i diritti fondamentali, l'ordinamento politico-istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;
- **legislazione intersettoriale** - che incide, con un unico provvedimento di ampia portata, su più settori.

I dati relativi alle tipologie sono riportati, in valori percentuali, nella seguente tabella:

Tipologia delle leggi approvate
(% sul totale della legislazione ad iniziativa non vincolata)



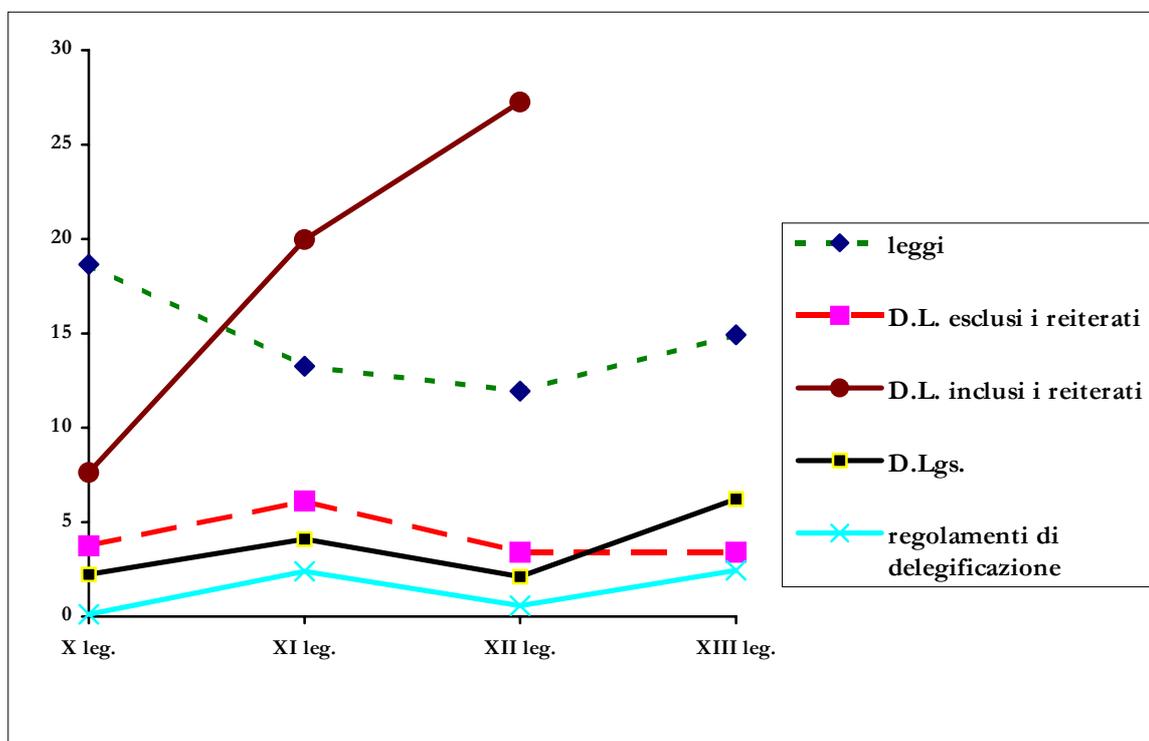
	X	XI	XII	XIII
Legislazione intersettoriale	0,6	4,2	6,0	2,6
Leggi provvedimento e interventi di manutenzione normativa	76,2	61,7	62,0	67,3
Legislazione di settore	17,4	20,9	12,0	22,9
Legislazione istituzionale	5,8	13,3	20,0	7,3
Totale	100	100	100	100

1.5 La produzione normativa per tipologia di atto

Nel grafico riportato di seguito sono evidenziate le linee di tendenza della produzione normativa nelle ultime quattro legislature per tipologia di atto. I dati indicano una netta prevalenza della decretazione d'urgenza sugli altri strumenti normativi, che raggiunge il suo apice nella XII legislatura. Parallelamente, nello stesso periodo, diminuisce il ricorso alla legge ordinaria e, in particolare nella XII legislatura, l'utilizzo dello strumento della legislazione delegata. Una netta inversione di tendenza si registra nella legislatura in corso, in cui la cospicua riduzione, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 24 ottobre 1996, dei decreti-legge emanati si accompagna ad un maggiore ricorso agli altri strumenti di produzione normativa, ed in particolare a quelli della legislazione ordinaria e delegata. Il dato relativo ai regolamenti di delegificazione, che registrano nella XI legislatura il più alto tasso di emanazione, registra un incremento nella legislatura in corso.

Linee di tendenza della produzione normativa per tipologia di atto

(X – XIII legislatura)



Media mensile della produzione normativa per tipologia di atto

Legislatura	Leggi ordinarie	Decreti legislativi	Decreti-legge ^(a) esclusi i reiterati	Decreti-legge ⁵ inclusi i reiterati	Regolamenti di delegificazione
X	18,7	2,2	3,7	7,6	0,1 ^(b)
XI	13,3	4,1	6,1	20,0	2,4
XII	11,9	2,1	3,4	27,3	0,6
XIII	14,9	6,2	3,3 (4) ^(c)	-- ^(d)	2,5

1.6 Le leggi costituzionali.

La XIII legislatura è stata contrassegnata dall'approvazione di un rilevante numero di leggi costituzionali e di revisione costituzionale. Sono stati complessivamente approvati 7 provvedimenti di questo tipo.

Le leggi costituzionali
(per legislatura)

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII
1	1	3	3	2	--	--	--	1	5	3	--	7

^(a) Per ciascuna delle legislature considerate il dato non comprende i decreti legge già presentati nella legislatura precedente.

^(b) Nella X legislatura sono stati emanati 7 regolamenti successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 400/1988.

^(c) La cifra posta al di fuori della parentesi indica la media mensile dei decreti-legge emanati *dopo* la sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 1996, n. 360 (con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità della reiterazione dei decreti-legge) e fino al 30 giugno 2000. Tra parentesi è invece riportata la media mensile dei decreti-legge adottati *prima* della sentenza citata.

^(d) Nella XIII legislatura, fino alla sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 1996, n. 360, la media mensile dei decreti-legge emanati, inclusi i reiterati, è pari a 34.

Le leggi approvate nella XIII legislatura sono:

- L. cost. 24 gennaio 1997, n. 1, *Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*
- L. cost. 22 novembre 1999, n. 1, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*
- L. cost. 23 novembre 1999, n. 2, *Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione*
- L. cost. 17 gennaio 2000, n. 1, *Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*
- L. cost. 23 gennaio 2001, n. 1, *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero*
- L. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano*
- L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*

Per effetto di questi interventi sono stati complessivamente modificati 21 articoli della Costituzione.

Per il più ampio di questi provvedimenti, quello di revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione, è stato richiesto da due distinti gruppi di parlamentari (appartenenti rispettivamente alla maggioranza e all'opposizione) il referendum popolare previsto dall'articolo 138 della Costituzione. Si è trattato del primo caso di ricorso a questo tipo di referendum. La consultazione si è svolta il 7 ottobre 2001 ed ha visto l'approvazione della legge costituzionale che è stata quindi promulgata e pubblicata il 24 ottobre 2001.

Tutte le leggi costituzionali approvate nella legislatura sono state di iniziativa esclusivamente parlamentare, con eccezione della legge di revisione del titolo V, derivante da un testo unificato di un disegno di legge del Governo e di alcune iniziative parlamentari.

Per tutte le leggi costituzionali approvate si sono seguite le procedure ordinarie stabilite dall'articolo 138 della Costituzione. La L. cost. n. 1 del 1997 aveva com'è noto disegnato una procedura speciale che assegnava il compito di elaborare un progetto complessivo di revisione della seconda parte della Costituzione ad una commissione composta da 40 Senatori e 40 deputati.

La Commissione ha approvato il progetto nel novembre 1997. La proposta è stata quindi esaminata dall'Assemblea della Camera che tuttavia non è andata oltre l'approvazione di alcuni articoli riguardanti l'assetto dei rapporti tra Stato e autonomie. L'intero procedimento speciale si è quindi di fatto arrestato nel maggio del 1998.

2. Le deleghe legislative

2.1. Le tendenze generali

Il volume dei decreti delegati, considerando il *flusso complessivo*, cioè il numero dei decreti legislativi pubblicati durante la XIII legislatura (9 maggio 1996 - 29 maggio 2001), *anche in attuazione di deleghe contenute in leggi approvate nelle precedenti legislature*, è il seguente:

Volume dei decreti legislativi pubblicati per legislatura ⁶
(media mensile)

	<i>Legislatura</i>			
	X	XI	XII	XIII
<i>Totale D.Lgs.</i>	129	97	52	378 ⁷
<i>Media mensile</i>	2,2	4,1	2,1	6,2

A conclusione della XIII legislatura può dunque confermarsi quella valutazione sulla crescita del fenomeno della delegazione legislativa e, conseguentemente, della decretazione legislativa delegata, che era stata già formulata alla luce della prima parte della legislatura.

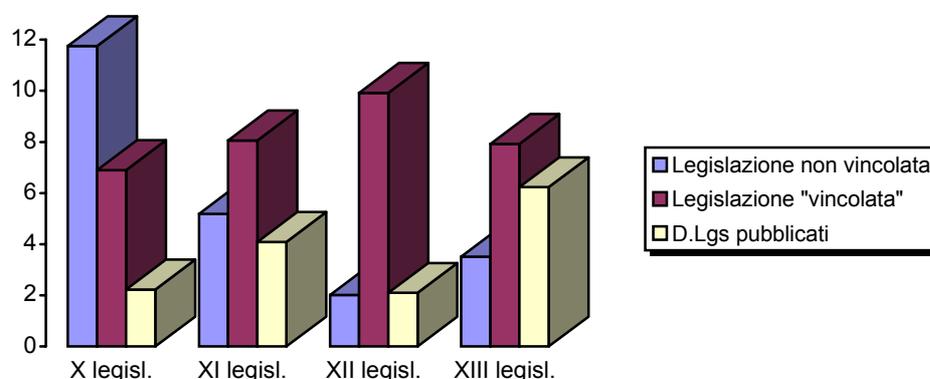
La tabella precedente mostra inoltre che la crescita della delegazione legislativa *non può porsi in relazione diretta con la "fine" della reiterazione dei decreti-legge* a seguito della sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale (su cui cfr. la sezione successiva): già a partire dalla XI legislatura si registra infatti un accentuato ricorso all'istituto previsto dall'art. 76 Cost., ricorso che rallenta nella XII legislatura e riprende, con rinnovato vigore, nella XIII legislatura.

⁶ La durata in mesi delle legislature (calcolate a partire dall'inizio della legislatura e non dalla costituzione delle Commissioni) è la seguente: 57,7 per la X legislatura; 23,7 per l'XI; 24,7 per la XII; 60,7 per la XIII.

⁷ Per quanto riguarda i D.Lgs. pubblicati nella XIII legislatura in attuazione di deleghe conferite nelle legislature precedenti, il dato è ripartito nel modo seguente (al 29 maggio 2001): per la XII legislatura sono stati emanati 15 D.Lgs. nel 1996, 35 D.Lgs. nel 1997, 6 D.Lgs. nel 1998, 1 D.Lgs. nel 1999 (nessuno nel 2000 e nel 2001); per la XI legislatura 10 D.Lgs. nel 1996 e 5 D.Lgs. nel 1997 (nessuno negli anni 1998 - 2001); per la X legislatura, 1 nel 1997 (nessuno negli anni successivi).

Nel grafico che segue vengono indicate per legislatura la media mensile di esercizio delle deleghe da parte del Governo e le medie mensili della produzione legislativa ad iniziativa “vincolata” (leggi di conversione di decreti-legge, di bilancio, di ratifica di trattati internazionali) e non “vincolata”:

Raffronto tra le medie mensili relative alla legislazione ordinaria, alla legislazione “vincolata” ed ai decreti legislativi pubblicati
(per legislatura)



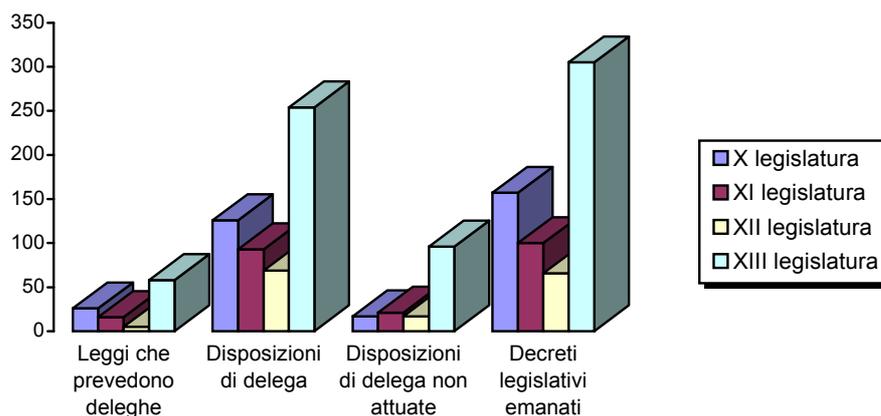
Come si evince dal grafico, a partire dalla XII legislatura la media mensile della legislazione ordinaria non “vincolata” è vicina a quella della decretazione legislativa, mentre, con l’eccezione della X legislatura, è sempre molto alta la media della legislazione “vincolata” (la media delle 4 legislature prese in considerazione è pari a 8,2 leggi al mese).

Il dato sulla delegazione legislativa precedentemente illustrato può inoltre confrontarsi con quello relativo *ai decreti legislativi emanati in attuazione*⁸ *delle singole disposizioni di delega* (a prescindere quindi dall’arco temporale della legislatura in cui i decreti legislativi sono emanati). Occorre infatti considerare che ogni delega può essere attuata con una pluralità di decreti legislativi.

⁸ Il dato dell’attuazione è relativo alla pubblicazione del D.Lgs. nella Gazzetta Ufficiale. Vengono considerate pertanto non (ancora) attuate le deleghe per le quali siano in corso di esame gli schemi di D.Lgs.

Raffronto dei dati per legislatura

La tabella indica che il *tasso di attuazione*, che appare elevato per la X



e XI legislatura (rispettivamente, l'86,5% e il 77,4%), è leggermente inferiore per la XII (75,3%). Il tasso di attuazione della XIII legislatura è pari al 62,2%: va tuttavia rilevato che il termine per l'esercizio di un significativo numero di deleghe è ancora in corso.

Attuazione delle singole disposizioni di delega

	<i>Legislatura</i>			
	X	XI	XII	XIII
Leggi che prevedono deleghe	26	16	5	58
Disposizioni di delega	126	93	69	254
Disposizioni di delega non attuate	17	21	17	90 (56)*
D.Lgs. pubblicati **	157	100	66	305

(*) Tra parentesi è riportato il dato delle deleghe non esercitate, i cui termini risultino ancora pendenti.

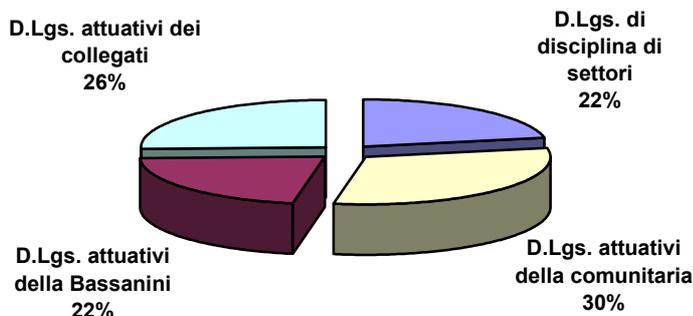
(**) In attuazione di deleghe approvate nella medesima legislatura.

2.2 La tipologia dei decreti legislativi

Quanto alla *tipologia dei decreti legislativi emanati in attuazione di deleghe conferite nella corrente legislatura* (pari a 305 al 29 maggio 2001), essi possono essere ricompresi all'interno di alcune grandi categorie:

- **decreti legislativi di attuazione della normativa comunitaria.** Si tratta dei D.Lgs. emanati in riferimento alle deleghe per il recepimento di direttive comunitarie, conferite in primo luogo dalle leggi comunitarie adottate ai sensi della legge n. 86/1989. Si ricorda che nella XIII legislatura sono state approvate quattro leggi comunitarie (la L. n. 128/1998, *legge comunitaria 1995-97*, la L. n. 25/1999, *legge comunitaria 1998*, la L. 526/1999, *legge comunitaria 1999* e la L. 422/2000, *legge comunitaria 2000*), in attuazione delle quali al 29 maggio 2001 sono stati pubblicati 94 decreti legislativi, pari al 30,8% del totale dei decreti legislativi;
- **decreti legislativi di attuazione della legge n. 59/1997 (c.d. legge Bassanini).** I decreti legislativi emanati in attuazione di tale legge investono diversi settori di intervento. Essi sono pari a 66 (equivalenti al 21,6% dei decreti legislativi emanati);
- **decreti legislativi di attuazione delle misure previste dalle manovre di finanza pubblica.** Si tratta dei decreti legislativi a carattere strettamente economico-finanziario, che attuano le deleghe di natura fiscale o ordinamentale, finalizzate agli obiettivi di bilancio e di sviluppo fissati nei c.d. "provvedimenti collegati". Tale categoria annovera 78 decreti legislativi (pari al 25,6%);
- **decreti legislativi che attuano deleghe per la disciplina di specifici settori.** In questa categoria rientrano gli altri decreti legislativi, emanati in attuazione di deleghe che incidono su profili anche rilevanti, ma non riconducibili a grandi aree di intervento normativo delegato. A tale categoria appartengono complessivamente 67 decreti legislativi (pari al 22%).

Tipologia dei decreti legislativi



Va inoltre ricordato che, all'interno di ciascuna delle categorie considerate, sono compresi i c.d. **decreti correttivi ed integrativi**. Tale tipologia di decreti, come già rilevato nei precedenti *Rapporti sullo stato della legislazione*, è molto frequente nel corso della XIII legislatura (complessivamente si tratta di 70 decreti su 305: ossia il 22,9% del totale dei decreti legislativi emanati in attuazione di deleghe conferite nella XIII legislatura), anche in ragione del significativo incremento, rispetto alle legislature precedenti, del numero di disposizioni di delega che autorizzano l'emanazione di disposizioni integrative e correttive (43 su 254 disposizioni di delega, pari a circa il 16,9%).

2.3 Tendenze recenti della delegazione legislativa

Sotto il profilo delle tendenze riscontrabili nella XIII legislatura, va considerato che è rimasto piuttosto stabile il tasso di emanazione dei decreti legislativi delegati, i quali, per il periodo 1° luglio 2000 – 29 maggio 2001, sono pari complessivamente a 55 (con una media di circa 5 decreti legislativi al mese).

Quanto alla tipologia dei decreti legislativi, si può segnalare, in quest'ultimo arco temporale, una forte incidenza dei decreti legislativi volti a recepire direttive comunitarie (22 decreti legislativi, dei quali 4 sono correttivi) e dei decreti legislativi integrativi e correttivi (22 decreti legislativi). Inoltre, 4 decreti legislativi contengono testi unici.

Evidentemente, nella parte terminale della XIII legislatura l'attenzione del legislatore delegato si è concentrata sull'attuazione delle ultime leggi comunitarie e sull'assestamento – attraverso decreti legislativi correttivi e, talvolta, testi unici – delle riforme realizzate attraverso decreti legislativi già emanati negli anni precedenti, in attuazione delle “grandi deleghe” approvate nella prima parte della legislatura (si segnalano in proposito due decreti legislativi correttivi attuativi della legge n. 59 del 1997).

I restanti decreti legislativi sono stati emanati in attuazione di alcune deleghe approvate nella seconda metà della legislatura: tra queste, si ricordano quelle contenute nella legge n. 144 del 1999 in materia occupazionale (in attuazione della quale sono stati emanati 3 decreti legislativi) e la legge n. 78 del 2000, di riforma delle forze dell'ordine (attuata, nel periodo esaminato, con 14 decreti legislativi).

Si ricorda che, allo scopo di rafforzare il controllo preventivo sulla qualità dei provvedimenti che contengono previsioni di delega o di delegificazione e di evitare perciò deleghe con oggetto mal definito o pressoché prive di principi e criteri direttivi, è stata prevista, dall'art. 16-*bis*, comma 6-*bis*, del regolamento della Camera, introdotto nel luglio 1999, **l'obbligatoria trasmissione di tali testi al Comitato per la legislazione.**

Il Comitato per la legislazione, dal luglio 1999 alla fine della XIII legislatura, si è espresso, in applicazione di tale previsione regolamentare, su 50 progetti di legge. Il tasso di recepimento dei rilievi contenuti nei pareri espressi ex art. 16-*bis*, comma 6-*bis*, risulta complessivamente pari al 43% per le condizioni (41 su 96) e al 32% per le osservazioni (97 su 299). Si tratta di un dato tutt'altro che irrilevante, che mostra una certa attenzione al lavoro del Comitato per la legislazione da parte delle Commissioni di merito, anche se la percentuale di accoglimento dei rilievi risulta essere scesa rispetto all'anno passato.

Il fine di una più accurata redazione delle norme di delega legislativa è stato perseguito anche dalle circolari adottate, nel medesimo testo, dai Presidenti delle Camere e dal Presidente del Consiglio dei ministri nell'aprile 2001, nelle quali si è stabilito, tra l'altro, che:

- le disposizioni contenenti deleghe legislative, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, recano i seguenti elementi: 1) il destinatario della delega (il Governo); 2) il termine per l'esercizio della delega e l'eventuale termine per l'emanazione di disposizioni integrative o correttive; 3) l'oggetto della delega; 4) i principi e i criteri direttivi (che devono essere distinti dall'oggetto della delega). Il termine “delega” è usato esclusivamente in presenza di una delegazione legislativa con la formula: “Il Governo è delegato ad adottare...”. E' inoltre sempre indicata la denominazione propria dell'atto da

emanare (decreto legislativo) ed è precisato se la delega può essere esercitata con uno o più atti. Le disposizioni di delega sono contenute in un apposito articolo. Un articolo non può contenere più di una disposizione di delega (punto 2, lettera d);

- le disposizioni che prevedono l'emanazione di un testo unico indicano sempre se il predetto testo è retto da una delega legislativa o da una mera autorizzazione alla raccolta di norme, nonché se il testo unico deve essere redatto ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 ovvero secondo un'autonoma disciplina (punto 2, lettera f);
- le disposizioni che prevedono una pronuncia parlamentare su atti o schemi di atti non individuano l'organo parlamentare competente (salva l'attribuzione per legge della predetta pronuncia ad un organismo bicamerale) e prevedono la trasmissione dell'atto "al Parlamento".

Sullo specifico versante dello *svolgimento dell'attività consultiva parlamentare* in relazione alle deleghe si sottolinea che:

- con riferimento al procedimento previsto per l'emanazione dei decreti delegati, si registra una **generale tendenza a prevedere il parere parlamentare** sui relativi schemi (il parere è obbligatorio ai sensi dell'articolo 14 della L. 400/1988 solo per le deleghe c.d. "ultrabiennali").
- rispetto all'**incidenza del parere** parlamentare sugli schemi di decreti legislativi, risulta interessante il caso relativo ai **pareri resi dalla Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa**, cui è stato affidato il compito di esprimere pareri sui provvedimenti attuativi della legge n. 59 del 1997. Secondo le risultanze di un'indagine svolta nel giugno 2000 presso il Seminario Silvano Tosi dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari di Firenze, in collaborazione con il Servizio studi della Camera, la Commissione ha formulato 861 rilievi sugli schemi di decreti legislativi trasmessi per il parere; il Governo **ha accolto 542 rilievi**, pari ad una percentuale del **67,8 del totale dei rilievi formulati**.
- nel luglio 1999 sono state approvate importanti **modifiche al regolamento della Camera** volte ad applicare agli schemi di atti normativi presentati dal Governo per il parere parlamentare le procedure di informazione previste dallo stesso regolamento per i progetti di legge. Nel nuovo art. 96-ter del regolamento è stata inoltre prevista la facoltà di richiedere sui medesimi atti il parere del Comitato per la legislazione. Tale previsione, tuttavia, ha avuto una

scarsa applicazione nel periodo di riferimento (solo 2 schemi di atti normativi sono stati trasmessi al Comitato per la legislazione).

Il Comitato per la legislazione e la Giunta per il regolamento, nella relazione sull'attuazione degli articoli 16-*bis*, comma 6-*bis*, e 96-*ter* del regolamento, presentata il 21 febbraio 2001 a norma dell'art. 154, comma 4-*bis*, del regolamento (A.C., XIII legislatura, Doc. II-*ter*, n. 2), hanno prospettato un coinvolgimento obbligatorio del Comitato per la legislazione su tutti gli schemi di atti normativi del Governo recanti testi unici, anche in considerazione del rilievo crescente che questa tipologia di atto normativo è presto destinata ad assumere, specialmente in forza del processo di riordino normativo avviato con la legge n. 50 del 1999 (legge di semplificazione 1998).

Sempre in tale relazione il Comitato per la legislazione e la Giunta per il regolamento hanno formulato alcune ipotesi volte a migliorare la conoscibilità del testo degli schemi di atti normativi trasmessi dal Governo alle Camere, in modo da ovviare – parzialmente – alla maggiore opacità dei processi decisionali che si svolgono in seno all'Esecutivo:

- **numerare gli schemi di atti normativi del Governo** trasmessi alle Camere; in effetti, a partire dalla XIV legislatura Camera e Senato hanno provveduto ad attribuire, di comune intesa, un numero progressivo a tali schemi;
- **stampare e diffondere**, analogamente agli atti parlamentari, **gli schemi di atti normativi** trasmessi alle Camere;
- fare in modo che il Governo richiami costantemente, nelle premesse ai decreti legislativi e ai regolamenti, **l'indicazione degli organi parlamentari pronunziatisi** (con pareri, rilievi o osservazioni) **e la data di ciascuna pronunzia**, evitandosi perciò il ricorso alla clausola generica "sentite le competenti Commissioni parlamentari"; in questo senso si è recentemente espressa la Guida alla redazione dei testi normativi predisposta dalla Presidenza del consiglio dei ministri (circolare 2 maggio 2001, in Gazzetta ufficiale n. 101 del 3 maggio 2001), ove (punto 2.2.2) ha richiesto che degli adempimenti prescritti dalla legge di delegazione dei quali si dà conto nelle premesse dei decreti legislativi sia indicata "la data di adozione, specificando, altresì, l'organo che ha emesso il parere e le sue eventuali articolazioni (ad esempio, la Commissione parlamentare di merito che ha reso il parere)".

3. I decreti-legge

3.1. Le tendenze generali

La *media mensile* dei decreti-legge emanati nella XIII legislatura, dopo l'intervento della sentenza n. 360 del 24 ottobre 1996 della Corte costituzionale⁹, si è ridotta drasticamente rispetto al periodo precedente, passando *da 34 a 3,31*. Considerando però i soli decreti-legge nuovi, e non anche le reiterazioni, la diminuzione appare assai meno sensibile, essendosi passati da una media di 4 a una di 3,31 decreti-legge al mese.

Prima della sentenza 24 ottobre 1996, n. 360			Dopo la sentenza 24 ottobre 1996, n. 360	
Totale ¹⁰	<i>Media mensile</i>	Media mensile al netto dei decreti reiterati	Totale al 29.5.2001	<i>Media mensile</i>
187	34	4	183	3,31

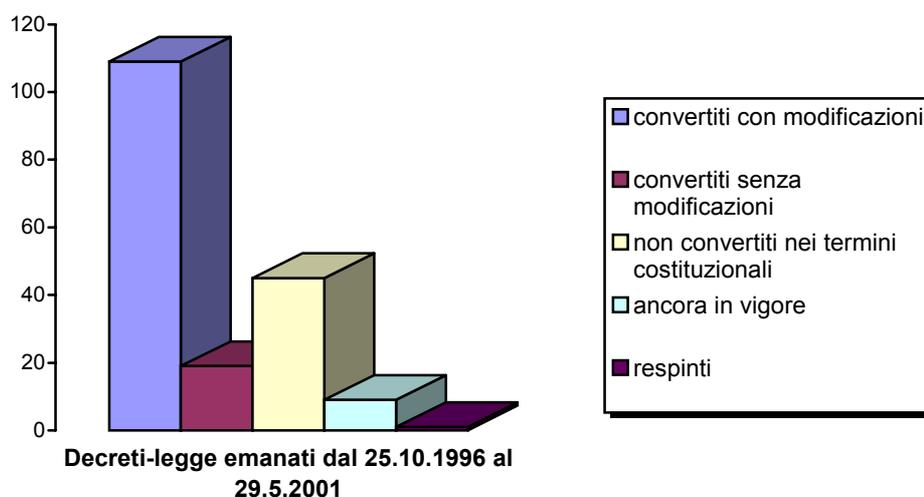
Nel grafico seguente sono riportati – con riferimento alla XIII legislatura dopo la sentenza n. 360/1996 – i dati relativi al numero dei decreti-legge emanati (si tratta complessivamente di 183 decreti-legge), di quelli convertiti in legge, con o senza modificazioni, e dei decreti-legge decaduti o respinti formalmente dalla deliberazione di una delle due Camere, nonché dei decreti-legge ancora in vigore alla data di inizio della XIV Legislatura (29 maggio 2001)¹¹. Si osserva che, dopo la sentenza della

⁹ Con cui la Corte costituzionale ha sancito l'illegittimità, per contrasto con l'art. 77 Cost., della reiterazione dei decreti-legge non convertiti nei termini costituzionali.

¹⁰ Il dato riportato non comprende gli 88 decreti-legge già presentati nella XII legislatura e ripresentati nel corso della XIII legislatura.

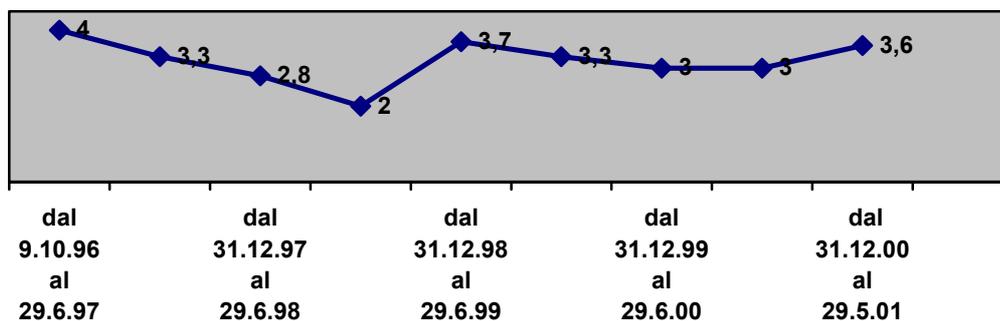
¹¹ Alla fine della XIII Legislatura (29 maggio 2001) erano in corso di conversione 9 decreti-legge i cui disegni di legge di conversione sono stati mantenuti all'ordine del giorno delle Camere all'inizio della XIV Legislatura (5 alla Camera e 4 al Senato); di questi, otto sono stati definitivamente approvati ed uno è decaduto per decorrenza dei termini di conversione.

Corte costituzionale, il numero dei decreti-legge decaduti è diminuito, essendo stati solo 19 i decreti-legge non convertiti nel termine di 60 giorni ed essendo stato respinto, in questo arco temporale, un unico decreto-legge.¹²



Il grafico che segue, invece, illustra le variazioni del tasso di emanazione mensile dei decreti-legge riferito ai semestri successivi alla sentenza n. 360/1996. Per il primo periodo sono stati considerati soltanto gli ultimi due mesi del 1996; per l'ultimo, i primi cinque mesi del 2001. Va inoltre ricordato che, nel corso dei semestri luglio-dicembre 1998 e gennaio-giugno 2000, nei quali si registrano le medie mensili più basse (pari rispettivamente a 2 e a 3), si sono verificate due crisi di Governo.

¹² Si tratta del d.L. 21 novembre 1996, n. 598, *Provvedimenti urgenti per l'accelerazione delle procedure di dismissione delle partecipazioni detenute indirettamente dallo Stato e per la sistemazione della situazione finanziaria delle società di cui lo Stato è azionista unico.*



La comparazione con gli archi temporali considerati dai precedenti Rapporti sullo stato della legislazione appare particolarmente interessante.

Come infatti mostrano le tabelle di seguito riportate, ad un ritmo nel complesso piuttosto costante di emanazione dei decreti-legge corrisponde una **quantità di disposizioni notevolmente variabile**; e ciò emerge sia prendendo in considerazione i decreti-legge così come emanati dal Governo, sia computando le leggi di conversione di tali decreti-legge. I commi di cui si compongono i decreti-legge emanati nell'arco di 12 mesi passano da 226 (nel periodo 2° sem. 1999-1° sem. 2000) a 366 (nel periodo che include il 2° sem. 2000 e i primi cinque mesi del 2001). Ancor più evidente è tale crescita quantitativa se si considerano le leggi di conversione: qui il dato addirittura raddoppia, passando da 212 a 461 commi.

Solo in parte quest'ultimo dato trova giustificazione nell'esito dei decreti-legge, nella diminuzione, cioè, del numero dei decreti-legge decaduti (passati da 9 a 2) e di quelli abrogati (passati da 2 a 1). Esso è, soprattutto, il frutto di un progressivo "arricchimento" del contenuto dei decreti-legge, che spesso recano disposizioni variegata, unificate o da un obiettivo comune o, più spesso, dal fatto di rientrare tutte nell'ambito della competenza di un medesimo ministero (come mostra l'esatta corrispondenza tra il titolo del decreto-legge e la denominazione del Ministro proponente: ad esempio, si veda il recente D.L. 3 luglio 2001, n. 256, denominato "Interventi urgenti nel settore dei trasporti"). E' evidente che i contenuti di decreti-legge di tal tipo si prestano poi ad essere ulteriormente ampliati nel corso dell'*iter* parlamentare della relativa legge di conversione; in genere, gli interventi emendativi del Senato sono più significativi, anche per effetto dell'uso di criteri riguardanti il vaglio di ammissibilità diversi rispetto a quelli previsti nel regolamento della Camera.

Casi emblematici possono considerarsi:

- il D.L. 7 aprile 2000, n. 82, "Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato", il cui testo, in sede di conversione presso il Senato, è stato notevolmente ampliato (da cinque a venti articoli), anche con disposizioni non sempre direttamente connesse all'oggetto del provvedimento;
- il D.L. 12 ottobre 2000, n. 279, recante interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico e in materia di protezione civile nonché a favore di zone colpite da calamità naturali, che, dopo l'intervento emendativo, consta di diciannove articoli in luogo degli otto originari;
- il D.L. 26 settembre 2000, n. 265, "Misure urgenti per i settori dell'autotrasporto e della pesca".

II semestre 1998 – I semestre 1999 (1 luglio 1998 – 30 giugno 1999)

	<i>emanati</i>	<i>convertiti con modificaz.</i>	<i>convertiti senza modificaz.</i>	<i>decaduti</i>	<i>abrogati</i>
D.L.	34	20	5	6	3
Articoli	87	99			
Commi	275	347			

II semestre 1999 – I semestre 2000 (1 luglio 1999 – 30 giugno 2000)

	<i>emanati</i>	<i>convertiti con modif.</i>	<i>convertiti senza modif.</i>	<i>decaduti</i>	<i>abrogati</i>
D.L.	38	20	7	9	2
Articoli	83	73			
Commi	226	212			

II semestre 2000 – I semestre 2001 (1 luglio 2000 – 29 maggio 2001)

	<i>emanati</i>	<i>convertiti con modif.</i>	<i>convertiti senza modif.</i>	<i>decaduti</i>	<i>abrogati</i>
D.L.	36	25	8	2	1
Articoli	117	140			
Commi	366	461			

3.2 *Tipologia degli interventi*

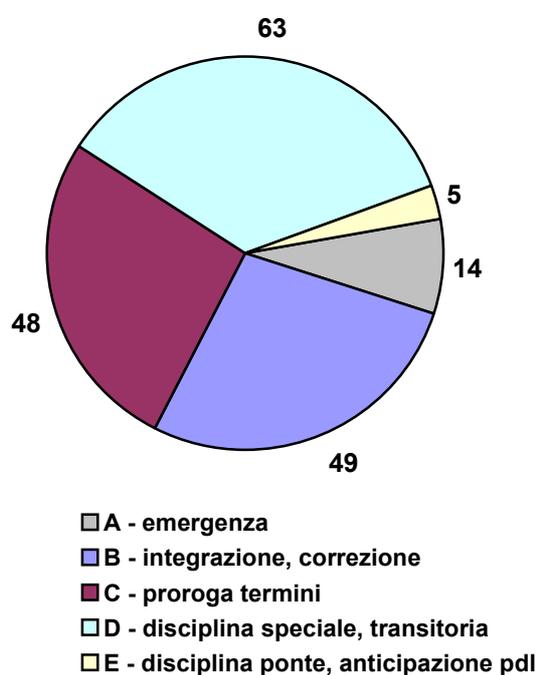
Ai fini della classificazione tipologica di seguito illustrata si è tenuto conto delle finalità (anche più di una per ciascun provvedimento) dei decreti-legge al momento della emanazione: non si considerano, perciò, le modifiche introdotte in sede di conversione. La rilevazione è stata effettuata con riferimento ai decreti-legge emanati successivamente al 1° gennaio 1998.

Le finalità individuate sono le seguenti:

- **decreti-legge di emergenza:** si tratta dei decreti-legge resi necessari dalla natura assolutamente indifferibile dell'intervento normativo (gli esempi più frequenti si riscontrano nelle materie quali *avversità naturali, impegni internazionali, ordine pubblico e difesa*). Nel periodo preso in considerazione, **14** provvedimenti possono essere ricompresi nella categoria dei decreti di emergenza.
- **decreti-legge di integrazione e correzione:** si tratta di quei decreti che realizzano sostanzialmente interventi che vanno dalla regolazione "minuta" di manutenzione legislativa, alla modifica di discipline di settore. Nel periodo preso in considerazione, sono **49** i decreti-legge che perseguono una finalità di questo tipo.
- **decreti-legge di proroga/differimento di termini:** si tratta di quei decreti-legge che sono volti essenzialmente a prorogare o a differire termini fissati dalla legislazione vigente (o, talvolta, anche da provvedimenti normativi di rango secondario: ad esempio, il D.L. 16 luglio 2000, n. 160, ha disposto il differimento di un termine previsto in un regolamento ministeriale per gli interventi di bonifica e ripristino ambientale di siti inquinati). Nel periodo preso in considerazione, sono **48** i decreti-legge con questa finalità.
- **decreti-legge con disciplina a carattere speciale o transitorio:** si tratta di decreti-legge che sono diretti ad introdurre una disciplina a carattere speciale o derogatorio rispetto ad una normativa generale, anche allo scopo di rifinanziare interventi già previsti, o comunque di carattere transitorio, regolamentando perciò la fase di passaggio tra la vecchia normativa e l'entrata in vigore di una nuova disciplina. Nel periodo preso in considerazione, sono **63** i decreti-legge con questa finalità.
- **Decreti-legge di anticipazione di progetti di legge (o decreti-legge "ponte"):** si tratta di decreti-legge che riproducono –

integralmente o parzialmente – il contenuto di iniziative legislative all’esame delle Camere allo scopo di anticiparne l’entrata in vigore. Nel periodo preso in considerazione, sono **5** i decreti-legge con una finalità di questo tipo.

Nel grafico che segue sono indicati i dati relativi alla *tipologia degli interventi* nel periodo considerato (1° gennaio 1998 – 29 maggio 2001).



Nelle due successive tabelle gli stessi dati sono, nella prima, disaggregati per anno e, nella seconda, raffrontati per periodi omogenei (ultimi undici mesi raffrontati con i precedenti dodici mesi).

Tipologia degli interventi
(disaggregazione per anno)

	1998	1999	2000	2001 (1.1-29.5)	TOTALE
<i>emergenza</i>	4	6	4	--	14
<i>integrazione e correzione</i>	8	16	18	7	49
<i>proroga-differimento termini</i>	15	15	13	5	48
<i>disciplina speciale o transitoria</i>	13	18	20	12	63
<i>anticipazione di progetti di legge</i>	1	2	2	--	5

Tipologia degli interventi
(ultimi undici mesi)

	1.7.1999-30.6.2000	1.7.2000-29.5.2001
<i>emergenza</i>	3	2
<i>integrazione e correzione</i>	15	17
<i>proroga-differimento termini</i>	14	10
<i>disciplina speciale o transitoria</i>	15	26
<i>anticipazione di progetti di legge</i>	2	2

Con particolare riguardo agli interventi di urgenza adottati nel periodo preso in considerazione (1° luglio 2000-29 maggio 2001), si osservano le seguenti tendenze:

- quanto alle finalità dei decreti-legge, si registra una crescita dei decreti-legge che hanno lo scopo, tra l'altro, di introdurre una *disciplina a carattere speciale o transitorio*; per il resto, si conferma il dato contenuto nei precedenti rapporti, per cui soltanto una minoranza di decreti-legge riguarda situazioni di emergenza o di imprevedibilità (quali, in particolare, le calamità naturali o le missioni internazionali) e rimane piuttosto notevole il numero di decreti-legge volti a prorogare o a differire termini;
- continuano ad essere emanati decreti-legge che contengono una *disciplina "ponte"*, in attesa dell'approvazione definitiva della legge ordinaria, in seguito alla quale vengono lasciati decadere o, essendo ancora in corso di conversione, vengono abrogati dalla stessa legge che ne recepisce il contenuto sostanziale, oppure autonomamente convertiti (è questo il caso del D.L. 30 settembre 2000, n. 268, recante "Misure urgenti in materia di imposta sui redditi delle persone fisiche e di accise", convertito, con modificazioni, dalla L. 23 novembre 2000, n. 354);
- la novità sembra essere costituita dal fatto che al decreto-legge si è ricorso, in particolare nell'ultimissima fase della XIII Legislatura, per apportare *aggiustamenti alla legislazione appena approvata, contestualmente alla sua entrata in vigore*, anche in accoglimento di atti di indirizzo parlamentare (ad esempio, il D.L. 5 aprile 2001, n. 99, recante disposizioni urgenti in materia di disciplina del prezzo di vendita dei libri e il D.L. 24 aprile 2001, n. 150, recante disposizioni urgenti in materia di adozione e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni);
- sono proseguite alcune *tipologie di decreti-legge che hanno attraversato quasi tutta o buona parte della legislatura*: ad esempio, quelli per fronteggiare l'emergenza derivante dall'encefalopatia spongiforme bovina (quattro decreti-legge, a partire dal D.L. 21 novembre 2000, n. 335, di cui uno, il D.L. 14 febbraio 2001, n. 8, abrogato dalla legge n. 49/2001) e quelli per la partecipazione italiana a missioni internazionali di pace (il D.L. 29 dicembre 2000, n. 393, quindicesimo della serie di interventi d'urgenza in materia emanati successivamente alla sentenza del 24 ottobre 1996);
- in alcuni casi nella premessa del decreto-legge il Governo dà piuttosto esplicitamente conto delle circostanze di straordinaria necessità ed urgenza che giustificano il ricorso al decreto-legge: ad esempio, si veda il D.L. 25 maggio 2001, n. 192 "Disposizioni per salvaguardare i processi di liberalizzazione e privatizzazione di specifici settori dei servizi pubblici";

- quanto alla documentazione presentata dal Governo a corredo dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge si registra una prassi piuttosto variegata: in alcuni casi essa è apparsa assai ricca, consistendo, oltre che della “tradizionale” relazione illustrativa, anche del testo degli atti normativi abrogati o modificati dal decreto-legge (secondo quanto stabilito dall’art. 17, comma 30, della legge n. 127 del 1997), della relazione tecnica sugli effetti finanziari (prevista dall’art. 11-ter della legge n. 468 del 1978), e talvolta anche della relazione tecnico-normativa e della relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione o AIR (disciplinate dalla direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del 27 marzo 2000, in attuazione dell’art. 5 della legge n. 50 del 1999). Tuttavia, nel periodo preso in considerazione, i casi dei disegni di legge di conversione privi di una o di entrambe tali relazioni sono decisamente più numerosi di quelli da esse corredati (pari a quattro); e, in ogni caso, le relazioni, specie quelle concernenti l’AIR, appaiono per lo più il frutto di metodologie e di considerazioni occasionali, dovendosi ancora consolidare tecniche standardizzate e verificabili per la loro redazione.

Di fronte a questi processi il **Comitato per la legislazione**, nell’esprimere il proprio parere su tutti i disegni di legge di conversione esaminati dalla Camera, ha operato in particolare nel senso di:

- segnalare i casi di disomogeneità di contenuto maggiormente evidenti, anche invitando la Commissione di merito a sopprimere le disposizioni eterogenee;
- verificare il rispetto delle previsioni specificamente rivolte ai decreti-legge contenute nella legislazione vigente (in particolare nell’art. 15 della legge n. 400 del 1988 e ora anche nell’art. 4 della legge n. 212 del 2000, sullo statuto del contribuente);
- invitare la Commissione di merito ed il Governo a predisporre una legislazione di carattere organico, idonea ad evitare il sistematico ricorso a decreti-legge in alcune materie;
- evidenziare i disegni di legge di conversione privi di relazione tecnico-normativa o di relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione.

4. La semplificazione legislativa

4.1. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi

Le nuove norme del regolamento della Camera relative all'istruttoria legislativa hanno introdotto una previsione specifica (all'art. 79, comma 11) riguardante l'introduzione in ciascun provvedimento di clausole di coordinamento legislativo con l'indicazione, in particolare, delle disposizioni abrogate.

Nei primi 5 mesi del 2001, gli ultimi della XIII legislatura, si rileva una tendenza verso un sensibile aumento nel numero di leggi contenenti abrogazioni espresse (31 leggi rispetto alle 27 pubblicate in tutto il 2000), che trova corrispondenza nell'alto numero di provvedimenti interamente abrogati (20 provvedimenti).

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (fino al 29.5)	Totale
Totale leggi pubblicate	78	194	169	209	146	109	905
Leggi contenenti abrogazioni espresse	17	24	26	39	27	31	164
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	4	8	---	4	7	4	27
Provvedimenti interamente abrogati	6	4	5	16	13	20	64

Sul versante dei *decreti legislativi* il dato relativo alle abrogazioni operate rientra nella media degli anni precedenti. Nel primi 5 mesi del 2001 sono 22 i decreti legislativi contenenti abrogazioni espresse (40 in tutto il 2000) e 20 i provvedimenti interamente abrogati (contro i 27 del 2000 e i 66 del 1999). Va inoltre rilevato che, a fronte dei 378 decreti legislativi emanati nell'arco di tutta la legislatura, vengono contestualmente soppressi ben 169 atti normativi (pari a oltre il 44% del numero dei nuovi provvedimenti adottati).

Prosegue, inoltre, la tendenza ad una diminuzione di formule di abrogazione innominata contenute nei decreti legislativi pubblicati (si

passa dalle 16 del 1999 alle 6 del 2000, alle 2 degli ultimi 5 mesi della legislatura).

I dati in proposito sono riportati nella tabella seguente:

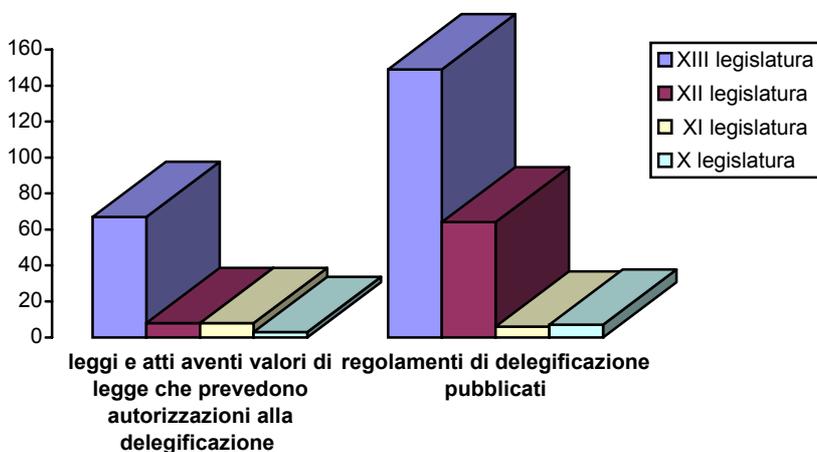
Abrogazioni contenute in decreti legislativi

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (fino al 29.5)	Totale
Decreti legislativi pubblicati	25	65	80	106	70	32	378
Decreti legislativi contenenti abrogazioni espresse	13	23	42	59	40	22	199
Decreti legislativi contenenti formule di abrogazione innominata	1	4	26	16	6	2	55
Provvedimenti interamente abrogati da decreti legislativi	2	11	43	66	27	20	169

Per quanto riguarda, infine, la semplificazione attuata con i *regolamenti di delegificazione* va rilevato che i 49 provvedimenti di questo tipo emanati nel periodo dal 1° luglio 2000 al 29 maggio 2001 hanno abrogato interamente 56 provvedimenti.

4.2 La delegificazione

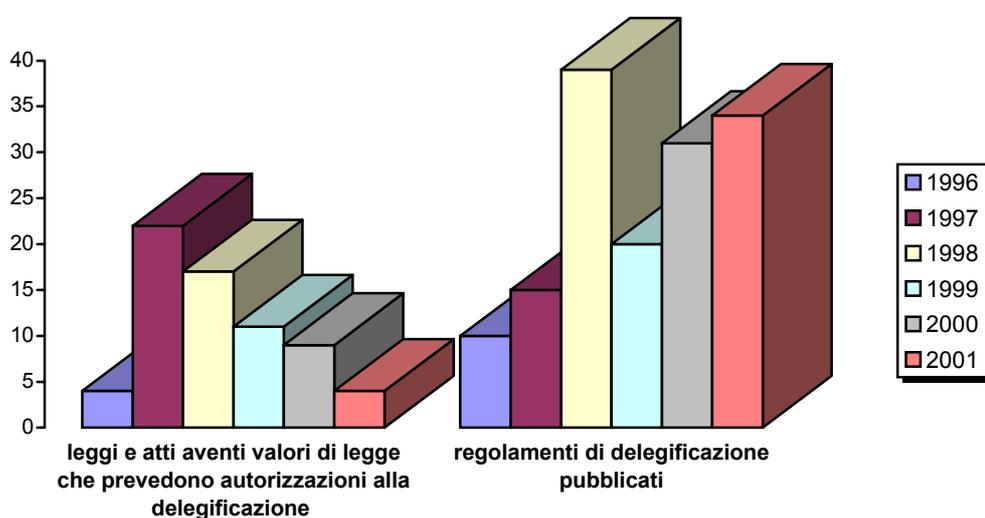
Nel quadro riassuntivo che segue sono riportati i dati relativi ai regolamenti di delegificazione pubblicati nelle ultime legislature. Non sono inseriti i regolamenti di delegificazione attuativi di leggi comunitarie.



Legislatura	Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione	Regolamenti di delegificazione pubblicati nella legislatura
XIII	67	149
XII	8	64
XI	8	6
X(*)	3	7

Nella XIII legislatura in corso si registra, rispetto alle legislature precedenti, una considerevole crescita del numero delle leggi che prevedono il ricorso allo strumento della delegificazione (va rilevato che singole leggi contengono una pluralità di autorizzazioni alla delegificazione).

Nel grafico che segue è riportata il computo per ciascun anno della XIII legislatura delle previsioni di delegificazione e dei regolamenti emanati.



(*) L'aggiornamento dei dati è al 29 maggio 2001. Per la X legislatura i dati si riferiscono alle leggi e regolamenti successivi alla data di entrata in vigore della L. 400/88.

Legislatura	Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione	Regolamenti di delegificazione pubblicati nella XIII legislatura
XIII (totali)	67	149
2001 (fino al 29.5)	4	34
2000	9	31
1999	11	20
1998	17	39
1997	22	15
1996	4	10

4.3 I testi unici

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l'emanazione di testi unici, va rilevato che nel periodo 1° luglio 2000 – 29 maggio 2001 si è registrata l'emanazione di 4 provvedimenti di questo tipo.

Testi unici

	X	XI	XII	XIII					Totale
				1997	1998	1999	2000	2001	
Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici	8	4	2	4	3	7	5	3	22
Testi unici pubblicati	6	4	2	---	2	1	2	3	8

Si ricorda che la L. 8 marzo 1999, n. 50, prima legge annuale di semplificazione, ha conferito al Governo poteri rilevanti per il consolidamento e la semplificazione della legislazione vigente, prevedendo la realizzazione, *entro il 31 dicembre 2001* (prorogato al 31 dicembre 2002 dalla legge di semplificazione 1999), di un vasto programma di emanazione di testi unici.

Ai sensi della legge n. 50 del 1999, i testi unici devono essere emanati sulla base del programma di riordino normativo presentato in Consiglio dei ministri il 15 settembre 2000, secondo gli indirizzi stati definiti dalle

Camere (risoluzione 6-00119, votata il 19 ottobre 1999 dalla Camera dei deputati; risoluzione 6-00048, votata il 24 novembre 1999 dal Senato), a seguito della presentazione, il 6 luglio 1999, della prevista relazione governativa sul programma di riordino.

La legge 24 novembre 2000, n. 340 (legge di semplificazione 1999), modificando l'articolo 7 della legge n. 50 del 1999:

- ha rafforzato la connessione tra delegificazione e testi unici, consentendo al Governo di includere nel programma di riordino normativo tutte le fattispecie per le quali sia stata disposta la delegificazione della materia ai sensi dell'articolo 17, co. 2, della legge n. 400 del 1988 (art. 1, co. 6, lett. c));
- ha attribuito al programma di riordino normativo un carattere tendenzialmente generale, permettendogli di ricomprendere ogni altra disposizione che preveda la redazione di testi unici (art. 1, co. 6, lett. d));
- ha aggiunto, all'elenco dei settori da riordinare mediante testi unici di cui all'allegato 3 della legge n. 50, le seguenti ulteriori materie (art. 1, co. 6, lett. o); art. 7, co. 1):
 - istruzione non universitaria;
 - debito pubblico;
 - appalti pubblici di beni, servizi e forniture;
 - disciplina dei contratti di programma, dei patti territoriali, dei contratti d'area;
- ha ribadito la natura mista dei testi unici, chiarendo che ciascun testo unico comprende le disposizioni contenute in un decreto legislativo e in un regolamento che il Governo emana ai sensi – rispettivamente – dell'articolo 14 e dell'articolo 17, co. 2, della legge n. 400 del 1988 (art. 1, co. 6, lett. e));
- ha abrogato la disposizione che prevedeva l'aggiornamento periodico, almeno ogni sette anni, dei testi unici, demandando la soluzione del problema a quanto previsto dalle leggi annuali di semplificazione (art. 1, co. 6, lett. f));

La legge n. 340 del 2000, infine, ha prorogato al *31 dicembre 2002* il termine per l'emanazione dei testi unici "misti" (art. 1, co. 6, lett. e)) e ha conferito al Governo un'ulteriore delega ad adottare un testo unico delle leggi in materia di commercio estero (art. 29).

Il Governo ha effettivamente proceduto alla trasmissione alle Camere di una serie di testi unici adottati in base alla legge n. 50 del 1999, come modificata dalla legge n. 340 del 2000:

I testi unici adottati in base al programma di riordino normativo

(previsto dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999 e successive modifiche)

- testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (emanato con D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445);
- testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (emanato con D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380);
- testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (emanato con D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327).

Al di fuori del programma di riordino normativo sono stati altresì adottati alcuni testi unici:

Gli altri testi unici emanati nella XIII legislatura

(non ricompresi nel programma di riordino normativo ex art. 7, L n. 50/1999, e successive modifiche)

- D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 *Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52*
- D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, *Testo unico delle norme in materia di beni culturali ed ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352*
- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*
- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*
- D.M. Industria 3 luglio 2000, *Testo unico delle direttive per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse*
- D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e di sostegno della maternità e della paternità*
- D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*

**CONSIDERAZIONI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA
PRIMARIA NELLA XIII LEGISLATURA
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ULTIMO ANNO
DI ATTIVITA' DEL PARLAMENTO**

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

() Hanno collaborato alla stesura di questo scritto Gianmario Demuro,
Ugo De Siervo, Maurizio Malo, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli
Barbieri.*

PREMESSA

I dati sulla produzione normativa negli ultimi dodici mesi di attività del Parlamento nella XIII legislatura (giugno 2000/maggio 2001) confermano sostanzialmente i dati già chiaramente emergenti nei quattro anni precedenti; nel solo settore della decretazione di urgenza si sono avute vicende nettamente diverse nel primo semestre della legislatura, prima che si producessero tutti gli effetti conseguenti alla nota sentenza della Corte costituzionale n.360/1996, che ha posto termine alla prassi della reiterazione dei decreti legge (cfr. par. 2.1).

Il fenomeno generale che si è vistosamente manifestato è rappresentato dal forte spostamento di potere normativo dal Parlamento al Governo od a organi che di esso fanno parte (Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministri, alta dirigenza), ad alcune autorità amministrative indipendenti, alle autonomie regionali e locali, ad alcuni soggetti espressivi di autonomie sociali.

In questo evidente processo istituzionale, intervenuto in assenza di ogni trasformazione costituzionale od anche solo di nuove organiche legislazioni sulla produzione normativa, assumono particolare rilievo alcune tipologie di fonti che in precedenza erano meno utilizzate (decreti legislativi, decreti correttivi, regolamenti delegificanti, testi unici), emergono per la prima volta nuove procedure od anche fonti normative (ad es., le cosiddette leggi intersettoriali¹, la legge annuale di semplificazione, i testi unici misti, i regolamenti di delegificazione del Presidente del Consiglio di cui al D.Lgs. 303/1999, i differenziati atti normativi delle autorità indipendenti), mutano i poteri e le procedure delle Camere (basti pensare al Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati o al complesso procedimento di determinazione degli oggetti su cui si può intervenire mediante testi unici ai sensi dell'art. 7 della legge n.50/1999 o, ancora, al moltiplicarsi e differenziarsi dei poteri delle Commissioni parlamentari sull'esercizio dei poteri normativi del Governo).

¹ Con questa recente espressione si intendono leggi che non solo disciplinano più settori materiali, ma che prevedono a tal fine un complesso sistema "a cascata" di norme di delega legislativa e di attuazione tramite atti normativi del Governo.

Al di là del fenomeno generale, rispondente a note ed innegabili esigenze di modificazione e razionalizzazione dei modi di produzione normativa, occorre segnalare come i diversi strumenti configurati e le differenziate procedure sperimentate negli ultimi anni facciano emergere almeno alcuni problemi di dubbia compatibilità costituzionale e soprattutto la necessità di ripensare alle forme con le quali gli organi parlamentari partecipano alla produzione normativa primaria.

1. La legislazione ordinaria

1.1. La contrazione del numero delle leggi

La misura della riduzione quantitativa delle leggi adottate nella XIII legislatura rispetto ad altre fonti primarie adottate dal Governo (e quindi, anche solo limitandosi ai decreti legge ed ai decreti legislativi, senza considerare le fonti regionali od i vari tipi di regolamenti di delegificazione) appare molto evidente, anzitutto paragonando con gli atti governativi con forza di legge il numero delle leggi formali depurato anche solo dalle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, da altre leggi di mera approvazione e dalle leggi di conversione dei decreti legge² (da leggi cioè nelle quali il Parlamento essenzialmente è chiamato ad aderire o meno a norme determinate dal Governo): si ha così il numero di circa 450 leggi ordinarie, contro 378 decreti legislativi e 174 decreti legge convertiti (quindi anche escludendosi tutti i problemi relativi alla provvisoria efficacia dei decreti emanati).

Ma poi questi dati assumono ulteriore significato se comparati ai dati corrispondenti delle legislature precedenti: riferendosi ai dati della decima legislatura (la più recente di durata comparabile) le leggi ordinarie erano circa 700 contro 129 decreti legislativi e 185 decreti legge convertiti. In

² È evidente che nelle leggi di conversione dei decreti legge si esercita il potere legislativo del Parlamento, ma pur sempre su temi e con tempi decisi dal Governo.

tutte le altre precedenti legislature i dati segnalano un primato ancora più accentuato della fonte legislativa sugli atti con forza di legge.

Se poi si esamina in modo appena più analitico la produzione normativa dei due anni più recenti (il 1999 ed il 2000), escludendo l'ultimo semestre della legislatura a causa delle usuali anomalie prodotte dalla chiusura della legislatura, si può constatare che si è verificato un evento del tutto nuovo nella nostra recente storia istituzionale, consistente nell'adozione di un numero maggiore di atti normativi primari o con efficacia a livello primario da parte del Governo rispetto alle leggi del Parlamento: nel biennio considerato il numero complessivo delle leggi (depurato come sopra) oscilla intorno a 160, mentre i decreti legislativi emanati nel periodo sono circa 150, i decreti legge sono stati quasi ottanta ed i vari regolamenti di delegificazione sono stati circa ottanta³.

Anche se in materia normativa i dati puramente quantitativi non sono certo risolutivi, sorge il problema di valutare quanto questi rilevanti mutamenti incidono sul ruolo del Parlamento, titolare della funzione legislativa.

1.2. Alcuni mutamenti qualitativi della legislazione

L'assai larga utilizzazione della delega legislativa è certamente il frutto della volontà in tal senso del legislatore ordinario, che specie negli anni più recenti ha utilizzato questo strumento per disciplinare anche molti complessi processi di trasformazione istituzionale o di riforma di settori od apparati. Tutto ciò pone noti problemi, cui accenneremo più avanti, relativi all'effettiva conformità della normativa di delega al modello costituzionale

³ Nel 1999 vi è stata una legge costituzionale, 198 leggi ordinarie (di cui 83 di ratifica ed esecuzione di accordi internazionali o di recepimento od attuazione di obblighi comunitari e 33 di conversione di decreti legge), 75 decreti legislativi, 42 decreti legge, 59 regolamenti governativi (di cui 24 di delegificazione), 140 regolamenti del Presidente del Consiglio o dei Ministri.
Nel 2000 vi è stata una legge costituzionale, 149 leggi ordinarie (di cui 44 di ratifica ed esecuzione di accordi internazionali o di recepimento od attuazione di obblighi comunitari e 28 di conversione di decreti legge), 74 decreti legislativi, 36 decreti legge, 77 regolamenti governativi (di cui almeno 44 di delegificazione), 116 regolamenti del Presidente del Consiglio o dei Ministri.

di delega legislativa, ma al tempo stesso attribuisce al Governo veri e propri grandi poteri di disciplina normativa, che di per sé sarebbero invece tipici della più alta funzione legislativa del Parlamento e cioè la determinazione di norme generali ed astratte in ambiti materiali significativi.

In altre parole: l'esame (complesso e difficile) dei concreti contenuti normativi della legislazione sembra evidenziare un piuttosto raro esercizio di un organico potere normativo da parte del Parlamento, mentre più comunemente è la cosiddetta legislazione delegata a disciplinare complessi processi di riforma o di riassetto normativo. Al tempo stesso, fra la legislazione ordinaria del Parlamento continuano ad essere numericamente prevalenti le leggi provvedimento e soprattutto l'eterogenea categoria dei cosiddetti "interventi di manutenzione normativa" (cfr. par. 2.3), che spesso corrispondono alla soddisfazione di puntuali esigenze ed interessi, di sicura rilevanza nel sistema politico.

2. La decretazione d'urgenza

2.1. Il decreto legge dopo la sentenza 360 del 1996

La XIII legislatura nel periodo da maggio ad ottobre 1996 presenta caratteri del tutto simili alle due legislature precedenti (XI e XII), "dominate" dal fenomeno, ormai fuori controllo, della reiterazione dei decreti-legge: in questi pochi mesi vi sono stati 160 decreti legge emanati, con una media mensile di quasi 27, del tutto analoga al periodo precedente.

Ma, com'è a tutti noto, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 360 del 1996 riconosce l'esistenza di un espresso divieto costituzionale a riguardo della reiterazione dei decreti-legge e, a seguito di questa

decisione, il Governo – in buona sostanza⁴ – interrompe la prassi di reiterare i propri decreti-legge.

Questo improvviso “blocco” del flusso della decretazione d’urgenza apre un periodo di forte turbolenza e di “assestamento normativo” dai caratteri alquanto singolari: dinanzi a 54 disegni di legge di conversione dei decreti legge allora vigenti, il Parlamento riuscirà a convertirne solo 28, mentre per gli altri 26 l’unica strada possibile sarebbe stata quella della cosiddetta legge di “sanatoria”, di cui all’ultimo comma dell’art. 77 Cost., fino ad allora scarsamente utilizzata.

Per queste ragioni, nell’analisi dei dati riguardanti la decretazione d’urgenza nella XIII legislatura, occorrerà tenere nettamente distinta la fase anteriore alla sentenza n.360/1996, dalla fase successiva (così come in alcune delle tabelle elaborate dal Servizio Studi)⁵.

Dopo la prima fase successiva alla sentenza n.360, la decretazione d’urgenza appare ormai un fenomeno sufficientemente stabilizzato: la media mensile è di circa 3 decreti-legge ed è una media rispetto alla quale poco si discostano sia le medie mensili per anno, sia anche le medie mensili per Governo.

Al momento attuale il decreto legge normalmente viene convertito dalle Camere⁶ e quelli non convertiti decadono senza essere più reiterati; semmai un fenomeno che occorre segnalare è che circa un quinto dei decreti non decade per semplice decorso del termine, ma perché viene abrogato da leggi successive.

Il decreto-legge normalmente viene emendato dal Parlamento, mentre la conversione senza emendamenti riguarda circa un settimo dei decreti legge.

⁴ Nei tre mesi immediatamente successivi alla sentenza si sono verificati alcuni casi sporadici di reiterazione, ma dal febbraio 1997 la prassi della reiterazione, nella particolare configurazione vietata dalla Corte, in pratica cessa (unica eccezione sembra il d.L. n.46/2000, che reitera il d.L. 485/1999; decreto peraltro non convertito).

⁵ Basti pensare che il totale complessivo dei decreti legge emanati dopo la sentenza è pari a 183; se nel 1997, a causa della fase di assestamento, i decreti legge sono ancora 64, nel 1998 si scende a 29, nel 1999 a 42, nel 2000 a 36, nei primi sei mesi del 2001 a 18. Si passa così da una media mensile di 28 prima della sentenza ad una di 3,3 nel periodo successivo.

⁶ Nella XIII legislatura sono stati convertiti 136 decreti su 183, pari al 74,5% dei casi, mentre nella fase delle reiterazioni era convertito solo il 15% dei decreti emanati.

Dopo la sen. 360/1996 non ci sono più stati casi di *reiezione* di decreti-legge, né per una votazione contraria al merito del disegno, né tantomeno per l'attivazione della procedura parlamentare di verifica dei presupposti di costituzionalità (art. 96-bis, Reg. Camera e Art. 78, Reg. Senato), procedure che, in pratica, sebbene non abrogate, non sono state più attivate.

Un dato ulteriormente significativo sulle leggi di conversione dimostra che i gruppi parlamentari dell'opposizione alla Camera dei Deputati, con un *trend* crescente, hanno votato a favore o si sono astenuti in misura maggiore di quanto abbiano votato contro, sino a giungere agli ultimi sei mesi della XIII Legislatura, in cui l'opposizione non ha votato mai contro leggi di conversione.

Se confrontiamo i dati complessivi della legislatura con i dati degli ultimi 12 mesi, si può notare che, mentre la media mensile resta sostanzialmente stabile, nell'ultimo anno è ancora decisamente aumentato il tasso delle conversioni (raggiungendo il 91%), che nel 75% dei casi restano con emendamenti; tra i decreti decaduti, per la prima volta i decreti abrogati sono stati più di quelli decaduti per semplice decorso del termine (2 contro 1).

2.2. Problemi in tema di conversione e sanatoria dei decreti legge

Come ben noto, a partire dal 1 gennaio 1998, ha iniziato la sua attività alla Camera dei Deputati il Comitato per la Legislazione, cui spetta un parere obbligatorio sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Dai dati di fine legislatura risulta che, nell'ambito del procedimento previsto dall'art. 96-bis del Regolamento della Camera, sono state formulate dal Comitato 66 *condizioni*, delle quali il 30,3% è stato recepito nel testo finale, il 24,2% non è stato accolto con motivazione ed il 45,5% non è stato accolto senza motivazione. Decisamente più basso il tasso di recepimento delle ben 262 *osservazioni* effettuate nell'esame dei decreti-legge: solo il 12,9% è stato accolto nel testo finale.

Sulla base di questi risultati, se non si può certo parlare di una completa incisività dell'azione del Comitato, occorre riconoscere che esso ha svolto un influsso rilevante sulla decretazione d'urgenza. Mentre si è avuta la pratica scomparsa del controllo parlamentare di merito sui requisiti di costituzionalità del decreto-legge, l'azione del Comitato ha contribuito a radicare, nel procedimento di esame parlamentare, una fase specifica di istruttoria per il decreto-legge, a dimostrazione (e riconoscimento) della "specialità" dell'esame dei disegni di legge di conversione rispetto al procedimento ordinario.

Appare inoltre significativo che, rispetto alle *condizioni* accolte, quelle che hanno ottenuto maggiore seguito, sono state quelle formulate assumendo come parametro i limiti posti alla decretazione d'urgenza dalla legislazione vigente⁷.

Come abbiamo detto, oltre l'80% dei decreti-legge viene convertito con emendamenti.

Dalla prassi emerge che, se si eccettuano i tentativi del Comitato per la legislazione, è scarsissimo il controllo parlamentare in tema di specificità o di omogeneità del loro contenuto.

Inoltre, nonostante il parere contrario del Comitato, sono state inserite norme di delega legislativa nella legge di conversione, oppure norme volte espressamente ad aggirare i limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente per i decreti legge (si pensi, ad esempio, alle disposizioni della legge n. 212 del 2000 sullo Statuto del contribuente ed al divieto di decretazione d'urgenza in materia tributaria⁸).

In sede di conversione il Parlamento, nonostante le norme regolamentari specifiche, sembra godere di un margine amplissimo di libertà nell'inserire norme del tutto nuove rispetto al testo del decreto-legge originario⁹.

⁷ Ci si riferisce ai limiti di "specificità" (60% di ricezione) e agli altri limiti di contenuto (50% di ricezione).

⁸ Si veda, ad esempio, il d.L. n.268/2000, convertito dalla L. n.354/2000.

⁹ Dalla prassi possono trarsi esempi di emendamenti minimi (una data, un inciso), così come di emendamenti molto rilevanti, che sostituiscono il decreto originario con una normativa del tutto diversa, quanto meno sul piano quantitativo. Si vedano, ad esempio, il d.L. n. 6/1998, recante disposizioni a seguito del terremoto nelle Marche

Un'altra conferma della tendenza a non differenziare il decreto-legge da un qualsiasi progetto di legge presentato dal Governo, deriva da una particolare figura ricorrente nella prassi che potremmo definire conversione "mascherata".

Il fenomeno nasce nel caso in cui siano contemporaneamente pendenti in Parlamento l'esame di un disegno di legge di conversione e di un disegno di legge ordinario, aventi lo stesso oggetto (caso tutt'altro che infrequente)

In alcuni casi, vista la nuova disciplina del procedimento legislativo alla Camera, è accaduto che il disegno di legge ordinario abbia concluso il suo *iter* prima del disegno di conversione¹⁰.

In queste particolari circostanze, la legge ordinaria (che entra in vigore mentre il decreto-legge è ancora vigente e il procedimento di conversione ancora *in itinere*) abroga il decreto-legge, ne sana gli effetti prodotti nel periodo di vigenza e ripropone le stesse norme per il futuro a far data dall'entrata in vigore della legge.

Il risultato sostanziale sul piano normativo è, dunque, quello di una "conversione" del decreto-legge, dal momento che abbiamo: il venir meno del decreto-legge; la "stabilizzazione" dell'efficacia delle norme prodotte dallo stesso decreto sino all'entrata in vigore della legge (attraverso l'abrogazione e la sanatoria); la protrazione della stessa efficacia pro-futuro (attraverso la riproduzione del testo); il tutto entro i sessanta giorni costituzionalmente previsti.

Riportiamo due tra gli esempi più emblematici di questa tecnica legislativa.

ed in Umbria (gli emendamenti occupano 18 pagine della *Gazzetta Ufficiale*), oppure al d.L. n. 12/1999, recante disposizioni per le missioni militari internazionali (si passa da una normativa in cinque articoli per un totale di undici commi, ad un testo coordinato composto da undici articoli per trentacinque commi).

¹⁰ Si vedano i casi seguenti: il d.L. n. 2/1998 recante disposizioni sull'impiego delle Forze armate in Sicilia e a Napoli rispetto alla legge L. n. 50/1998; il d.L. n. 200/1998 concernente missioni militari all'estero, rispetto alla legge n. 270/1998; il d.L. n. 212/1998 sulla validità dell'anno scolastico ad Asmara, rispetto alla legge L. n. 287/1998; il d.L. n. 346/2000 in tema di ammortizzatori sociali, rispetto alla L. n. 388/2000 (legge finanziaria 2001) ed il d.L. n. 8/2001 in materia di emergenza BSE, rispetto alla legge L. n. 49/2001.

Nell'art. 78, comma 33, della legge L. 388 del 2000 (finanziaria 2001) si sanano gli effetti prodotti dal D.L. 346/2000, "a decorrere dal 27 gennaio 2001", data in cui il suddetto decreto-legge perde efficacia.

Dunque, la legge non abroga il decreto-legge, ma "attende" che il decreto scada, per sanarne gli effetti, saldandosi con il periodo di vigenza dello stesso decreto.

Contestualmente, nei commi precedenti dello stesso articolo vengono riproposti i contenuti del decreto legge (realizzando la protrazione dell'efficacia pro-futuro); ma tutto ciò avviene dopo aver anche modificato, nel comma 29 dello stesso articolo, il testo del decreto-legge che poi verrà sanato e riproposto.

Si ha, così, una "conversione mascherata" con emendamenti.

L'altro caso di mutazione della legge di conversione, è la legge n. 49 del 2001.

Tale legge, in realtà, dispone espressamente la conversione di un decreto-legge (il D.L. 11 gennaio 2001 n. 1, recante norme per combattere l'emergenza BSE); essa, però, nel secondo comma dell'art. 1, abroga, sana e ripropone – come emendamenti al decreto-legge convertito – il contenuto di un altro decreto-legge vigente (il D.L. 14 febbraio 2001 n. 8 recante ulteriori norme in materia di BSE).

Così facendo con *una* legge si convertono contemporaneamente *due* decreti-legge: una conversione "formale" ed una "mascherata".

Questo procedimento evita una serie di fasi procedurali che sono proprie del procedimento di conversione: si aggira il parere del Comitato per la legislazione, si utilizza la sede legislativa (invece preclusa alla conversione formale), si permette il contingentamento dei tempi della discussione parlamentare (anch'esso finora escluso per i disegni di legge di conversione).

Il periodo immediatamente successivo alla sentenza n. 360 del 1996 ha presentato numerosi problemi per la legge di sanatoria degli effetti prodotti da decreti-legge decaduti¹¹.

Dopo questa sentenza, nel comunicato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* a cura del Ministero della Giustizia, in cui si dà notizia dell'avvenuta decadenza di un decreto-legge, viene anche indicato se le norme del decreto sono state fatte salve da una legge di sanatoria.

Un uso problematico della sanatoria emerge, invece, dall'esame dei numerosi decreti-legge concernenti le missioni militari all'estero, là dove viene inserita una norma (sovente introdotta anche dal Parlamento in sede di emendamento) secondo la quale "sono convalidati gli atti adottati, le attività svolte e le prestazioni effettuate *fino alla data di entrata in vigore del presente decreto*, nell'ambito delle missioni ...".

Questa norma suscita perplessità, poiché fornisce una copertura normativa alle attività militari compiute *prima* dell'entrata in vigore del decreto-legge (il che dimostra anche che il decreto-legge non viene emanato contestualmente all'inizio delle operazioni militari ma, normalmente, *un certo tempo dopo*); inoltre lo stesso decreto-legge contiene, normalmente, una ulteriore norma che autorizza – retroattivamente – la missione militare a decorrere dal suo effettivo inizio.

L'utilità della prima clausola può spiegarsi solo se si tiene conto del fatto che il Parlamento, in sede di conversione, può modificare le finalità della missione militare¹² – e quindi la relativa norma di autorizzazione – nel qual caso le azioni poste in essere dalle forze armate prima della conversione rimarrebbero prive di copertura legislativa.

¹¹ Si sono verificati, infatti, casi di decreti-legge decaduti e sanati più volte, decreti-legge convertiti e poi sanati, decreti-legge a contenuto retroattivo sanati e riprodotti, configurando delle vere e proprie conversioni "tardive" (oltre il termine dei sessanta giorni).

¹² Com'è avvenuto nel caso (discusso) della legge 186/99 che, convertendo il dl 110/99, ha limitato la finalità della missione (e della relativa autorizzazione) alla realizzazione dei soli "scopi umanitari", lasciando così "scoperte" le azioni prettamente di carattere militare.

2.3. Problemi in tema di contenuto dei decreti-legge

Dai dati sintetizzati nei vari Rapporti del Servizio Studi sullo stato della legislazione durante la XIII legislatura, si desume che, rispetto al totale dei decreti-legge emanati, solo una quota che oscilla dal 10% al 20% può essere considerata decretazione effettivamente emanata in condizioni “straordinarie di necessità ed urgenza”, come previsto dall’art. 77 della Costituzione.

In tutti gli altri casi (oltre l’80%) si tratterebbe di interventi di *manutenzione normativa*.

Questa constatazione empirica impone una prima riflessione sull’inefficacia del controllo parlamentare sui presupposti di costituzionalità dei decreti-legge, controllo tuttora formalmente esistente, sia al Senato che alla Camera, mentre al Comitato per la legislazione è stato espressamente inibito tale tipo di controllo e la giurisprudenza costituzionale ha un orientamento alquanto oscillante sul tema.

Il decreto-legge è utilizzato ordinariamente per la *manutenzione normativa*; se però cerchiamo di dare un contenuto a questa categoria, ci si accorge che essa, anche nei documenti ufficiali in cui è utilizzata, è definita in maniera vaga, imprecisa, se non residuale.

A volte, essa è affiancata alla legislazione “provvedimentale”, a volte a quella “microsettoriale”, altre volte ancora, la si utilizza come “contenitore” di tipologie normative tra loro del tutto eterogenee; altre volte, infine, si fa riferimento, per identificarla, a criteri “valutativi” riferiti alla “estensione” dei provvedimenti, oppure alla loro “rilevanza dal punto di vista dell’indirizzo politico”, criteri, com’è evidente, estremamente difficili da applicare in termini obiettivi.

In assenza di una definizione soddisfacente, ci limiteremo ad assumere come dato il fatto che nella stragrande maggioranza dei casi, i decreti-legge sono caratterizzati dal fatto di produrre *norme riferite ad altre norme*.

Di frequente si riscontra un uso “coordinato” tra disegno di legge ordinario e decreto-legge.

Spesso il Governo presenta contemporaneamente alle Camere disegni di legge e disegni di conversione, in altri casi si “stralciano” da progetti *in itinere* parti delle quali si “anticipa la vigenza” trasfondendole il decreti d’urgenza.

Molti problemi sorgono sul piano pratico nella successione tra il decreto-legge e la legge dal contenuto identico (ed alcuni li abbiamo già visti nel caso delle conversioni “mascherate”).

Una quota molto ampia dei decreti-legge emanati nella XIII legislatura svolge prevalentemente la funzione di predisporre norme transitorie per interventi legislativi (anche di rango costituzionale) che ne sono privi o che contengono norme transitorie insufficienti o inappropriate.

Le figure problematiche di questo genere sono molte e diversificate:

- *decreti legge che pongono norme transitorie a legislazione che ne è del tutto priva o che modificano norme transitorie inappropriate*

Una serie di casi di questo genere hanno riguardato le riforme dell’ordinamento giudiziario e processuale realizzate nel corso della legislatura (giudice unico di primo grado, rito penale dinanzi a giudici monocratici, giudice di pace, durata del periodo di custodia cautelare, durata delle indagini preliminari, esecuzione forzata nel processo civile, procedimento per l’adozione).

I frequenti difetti di redazione delle leggi delega (difetti di vario tipo, qualche volta anche per criteri direttivi troppo dettagliati) hanno, infatti, reso inutilizzabili le deleghe correttive, pur esistenti, ed il Governo è dovuto intervenire per decreto-legge per disciplinare o rinviare l’entrata in vigore delle riforme, oppure per provvedere alle modifiche consequenziali richieste dalle riforme stesse;

- *decreti-legge che predispongono norme transitorie in attesa di norme attuative (i c.d. decreti-legge “ponte”)*

Caso eclatante (ma non il più rilevante) è il D.L. n. 2/2000 (convertito con modificazioni dalla L. n. 35/2000) con cui si è disciplinata la fase transitoria tra l’entrata in vigore della riforma costituzionale dell’art. 111 Cost. (L. cost. n. 2/1999) e l’entrata in vigore della legge ordinaria di attuazione prevista dalla stessa norma costituzionale (la L. 1 marzo 2001, n. 63); oppure il D.L. 30 dicembre 1999 n. 502 con cui è stata

predisposta la disciplina transitoria in attesa del regolamento di attuazione della L. 109/1994 (nuova legge quadro sugli appalti pubblici); regolamento – fonte, dunque, secondaria – che viene emanato con il d.p.r. 21 dicembre 1999 n. 554, prima del decreto-legge, ma che è pubblicato 4 mesi dopo; il decreto-legge decadrà senza sanatoria;

- *decreti-legge ad “invito” parlamentare*

È il caso di progetti di legge in cui le stesse commissioni parlamentari, in sede istruttoria, impegnano formalmente il Governo a verificare i problemi che potrebbero insorgere nella fase di prima attuazione della futura legge e a presentare un decreto-legge per correggerne, di conseguenza, la portata (D.L. n. 99/2001), oppure casi in cui, dinanzi ad una modifica introdotta con un decreto legislativo, si chiede con un ordine del giorno al Governo di “provvedere urgentemente” per eliminare le disparità di trattamento (D.L. n. 157/2001).

Nella prassi emergono alcuni settori nei quali l’uso del decreto-legge è costante, tanto da costituirne la fonte “tipica”; non c’è più, quindi, la reiterazione di decreti-legge *non convertiti*, ma catene di decreti-legge *convertiti*.

Due esempi paiono particolarmente significativi: le autorizzazioni allo svolgimento di missioni militari all’estero (16 decreti-legge), gli interventi per fronteggiare calamità naturali (5 decreti-legge). Pur trattandosi di settori considerati come tipici per la decretazione d’urgenza, va segnalato l’uso anomalo che se ne è fatto.

Nel primo caso, si tratta di una lunghissima catena di decreti-legge, che, dopo la scadenza delle autorizzazioni precedenti (convertite in legge), contengono norme di autorizzazione allo svolgimento della missione militare e relative al trattamento economico dei contingenti che vi partecipano. Peraltro questi decreti intervengono normalmente *dopo* che il Governo abbia già disposto l’invio delle forze militari o l’aumento del loro contingente o la prosecuzione delle attività; le norme di autorizzazione fanno riferimento ad atti ed attività svolte *prima* della data di entrata in vigore del decreto-legge e quindi estendono retroattivamente i termini

delle autorizzazioni precedenti e nel frattempo scadute, realizzando, *ex post*, un vero e proprio *continuum* normativo.

L'altro caso è quello dei decreti-legge in materia di calamità naturali.

Come ben noto, la legge n.225/1992 sulla protezione civile ha disciplinato procedure ed apparati per fronteggiare eventi (naturali o umani) più o meno disastrosi. In base a questa legge, dinanzi a calamità naturali o eventi analoghi, si avvia una particolare procedura, aperta dalla deliberazione dello "stato di emergenza" da parte del Consiglio dei Ministri, cui consegue l'attivazione di uno speciale potere di ordinanza – in capo al Presidente del Consiglio o al Ministro delegato – in grado di "deroga(re) ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico".

In materia, dunque, ormai i decreti-legge non rappresentano quasi mai il "primo" provvedimento straordinario e d'urgenza approvato dal Governo, ma *seguono* le ordinanze di protezione civile che predispongono gli interventi urgenti ed indifferibili. Vi è allora da chiedersi quale sia la loro funzione.

Una prima funzione sembra quella di razionalizzare tra loro le (sovente numerose) ordinanze e di coordinarle con la legislazione ordinaria di intervento nei vari settori, in alcuni casi fornendo anche copertura finanziaria ai vari interventi.

In secondo luogo, si interviene per decreto-legge, quando non è più sufficiente una mera azione "derogatoria" delle disposizioni vigenti – concessa al potere d'ordinanza – ma occorre introdurre modificazioni "a regime" della legislazione di settore.

Ci limitiamo ad osservare che, per entrambe queste finalità, sarebbe possibile e doveroso utilizzare la legislazione ordinaria e semmai riformarla stabilmente.

Analoghe considerazioni potrebbero svolgersi per altri ambiti d'intervento in cui il decreto-legge appare fonte "periodica": proroga della deroga per le acque di balneazione (4 decreti-legge), divieto pesca nell'Adriatico (3 decreti-legge), autotrasporto e intermodalità (6 decreti-legge), quote-latte (6 decreti-legge), misure per la finanza locale (7

decreti-legge). In parte diversa la serie di decreti legge (nella XIII legislatura ben 8, di cui due decaduti senza conversione) di parziale modifica della legislazione elettorale e di quella di contorno, che, pur ricorrenti, non rappresentano un'unica catena.

Nella XIII legislatura si è evidenziato una forte e crescente relazione tra l'uso del decreto-legge e quello della delega legislativa da parte del Governo. Dall'esame della prassi emergono queste tipologie di rapporto:

- uso "combinato" di decreto-legge e delega: a) in serie: il decreto-legge è emanato "in attesa" di un decreto legislativo (ad es., D.L. n. 341/1999); b) in *parallelo*: il decreto-legge è concorrente rispetto ad un decreto-legislativo(ad es., D.L. n. 157/2001).
- uso "sostitutivo" del decreto-legge rispetto alla delega: esiste una legge delega ma il Governo preferisce usare il decreto-legge, *rispettando* i limiti della delega (ad es., D.L. n. 148/1999).
- uso "*modificativo*" del decreto legge rispetto alla delega: con decreto-legge si modifica una legge delega esistente o si attribuisce una nuova delega (ad es., D.L. n. 214/1999).
- uso "*elusivo*" del decreto-legge rispetto alla delega: c'è una legge delega, ma il Governo usa il decreto-legge *per non rispettare i limiti posti dalla legge delega* o, addirittura, per modificarli o per riprodurre decreti legislativi annullati dalla Corte Costituzionale (ad es., D.L. n. 145/1999; D.L. n. 345/2000)

Rispetto a questa variegata tipologia di rapporti, segnaliamo con particolare riferimento agli aspetti che più riguardano la funzione parlamentare, i casi di uso "*modificativo*" ed "*elusivo*"; in queste fattispecie, infatti, il Governo utilizza la decretazione d'urgenza in maniera evidentemente conflittuale con la volontà del Parlamento espressa nelle leggi delega.

Anche nei rapporti con le fonti secondarie è dato di riscontrare una completa assenza di *self restraint* da parte del Governo, nella emanazione, e del Parlamento, in sede di conversione.

Dalla prassi emergono, infatti:

- decreti-legge attributivi di potestà regolamentare (da esercitarsi entro il termine di vigenza);
- decreti-legge attributivi di potestà regolamentare ministeriale ex art. 17, comma 3 L. 400/1988;
- decreti-legge che pongono norme di delegificazione;
- decreti-legge che rilegificano materie attribuite alla potestà regolamentare;
- decreti-legge che modificano norme generali regolatrici poste da leggi di delegificazione;
- decreti-legge che attribuiscono poteri di ordinanza.

Tra tutte queste possibili combinazioni fra la fonte primaria d'urgenza e le fonti secondarie del Governo, segnaliamo, in riferimento alla legislazione parlamentare, specificamente i numerosi casi di decreti-legge che interferiscono con processi di *delegificazione*: sia laddove essi stessi attribuiscono potestà regolamentare delegificatoria (in qualche caso realizzando delegificazioni "anomale"¹³), sia laddove tornino a disciplinare con fonte primaria materie delegificate, sia, infine, laddove vadano a modificare le norme regolatrici di leggi di delegificazione, già parzialmente attuate. In tutti questi casi, al di là del caso limite dell'attuazione dei poteri attribuiti con decreto-legge già entro il periodo della sua vigenza, la decretazione d'urgenza inserisce un elemento di "complicazione" legislativa – a livello primario – che contrasta logicamente, oltre che in punto di diritto, con l'esigenza e la *ratio* della delegificazione operata dal Parlamento.

¹³ È il caso dell'art. 2, comma 4, del d.L. n.132/1999, che attribuisce ad ordinanze ministeriali potestà modificative o integrative di disposizioni primarie.

2. 4. Conclusioni

Lasciando sullo sfondo le ragioni politiche della decretazione d'urgenza e le relative soluzioni di carattere istituzionale, si possono proporre alcune osservazioni sul piano più strettamente tecnico.

a) C'è una evidente tendenza da parte del Governo ad utilizzare in maniera *fungibile* decreto-legge e disegno di legge; da ciò derivano una serie cospicua di problemi sul piano interpretativo ed applicativo, non ultima la tendenza a “despecializzare” il procedimento di conversione del decreto-legge rispetto al procedimento ordinario di esame dei disegni di legge.

b) Non esiste più (nella prassi) una reale fase di verifica parlamentare dei requisiti di costituzionalità

In entrambi questi settori potrebbe risultare utile un potenziamento del ruolo del Comitato per la legislazione, in primo luogo creando un organismo analogo nel Senato, in secondo luogo introducendo meccanismi – in via interpretativa o regolamentare – che aumentino il grado di influenza dei suoi pareri in sede di istruttoria legislativa ed, infine, ipotizzando, con ovvia cautela, un allargamento della competenza anche alla verifica dei casi, quantomeno, di “palese carenza” dei requisiti di costituzionalità ex art. 77 Cost.

c) C'è un evidente difetto di progettazione legislativa nel predisporre discipline di riforma (perfino a livello costituzionale), senza sufficiente attenzione all'impatto delle discipline ipotizzate sugli apparati amministrativi e sui soggetti destinatari. Tale difetto fa sì che, nella maggioranza dei casi, i decreti-legge pongano norme transitorie, differiscano termini, contengano norme di interpretazione autentica e, molto spesso, abbiano carattere retroattivo. Peraltro, utilizzare una fonte provvisoria e precaria per porre norme di diritto intertemporale può creare grandissimi problemi in sede interpretativa, di applicazione giudiziaria ed anche di valutazione parlamentare.

Un miglioramento della qualità della progettazione legislativa, sul versante della valutazione preventiva dell'impatto delle norme, diminuirebbe sensibilmente il “fabbisogno di decreti-legge”. Una possibile

soluzione potrebbe consistere nell'incentivare ed irrobustire, uscendo dalla attuale fase sperimentale, alcuni elementi di corredo informativo delle iniziative legislative del Governo quali l'AIR (Analisi di impatto della regolamentazione) o l'ATN (Analisi tecnico-normativa). L'attuale qualità di questi documenti appare però ancora notevolmente bassa (limitandosi, spesso, a mere sintesi delle finalità degli atti); occorrerebbe quindi rafforzare le strutture di supporto dedicate a tale attività, sia sul versante governativo (DAGL e Nucleo per la semplificazione presso la Presidenza del Consiglio), che parlamentare.

3. La delegazione legislativa

3.1. La grande espansione della delegazione legislativa

I dati della tabella 1 esprimono con grande chiarezza la scelta del Parlamento di delegare il Governo in molteplici ed importanti settori, dal momento che il numero delle leggi che prevedono deleghe e delle disposizioni di delega è pari ad oltre il doppio di quanto è avvenuto nella decima legislatura.

D'altra parte la quantità e qualità della legislazione delegata che è stata esercitata dal Governo nella XIII legislatura appare assolutamente evidente ed unanimemente riconosciuta.

Al tempo stesso, però, è comune la critica sull'assenza o sull'estrema genericità nelle leggi di delega, almeno in moltissimi casi, dei principi normativi e dei criteri direttivi che, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione devono delimitare il conferimento al Governo dell'esercizio della funzione legislativa: è osservazione pacifica a livello dottrinale che le recenti disposizioni di delega contengono spesso principi e criteri del tutto generici, se non relativi a delimitare semplicemente gli oggetti della delega o a parafrasare valori costituzionali o generici principi organizzativi.

Proprio in questi casi la previsione di un necessario parere (al di fuori quindi di quanto previsto dal quarto comma dell'art. 14 della legge n.400/1988) delle Commissioni parlamentari competenti o di apposite Commissioni bicamerali tende a trasformare l'intervento parlamentare da una forma di controllo sulla coerenza degli schemi dei decreti delegati ai principi direttivi della delega in una forma di anomala "co-legislazione", tutta fondata sull'autorevolezza dell'organo parlamentare e sulla forza politica degli organi governativi. Al tempo stesso, l'istituzione nella tredicesima legislatura di alcune importanti commissioni bicamerali (la "commissione dei trenta" in materia fiscale, la c.d. "bicameralina" per la riforma amministrativa, la commissione relativa alla riforma del bilancio statale) ha riaperto il delicato problema istituzionale della loro convivenza con le ordinarie commissioni permanenti delle Camere.

Una conseguenza dell'ormai diffusa consapevolezza del crescente rilievo assunto dalla delegazione legislativa nel sistema di produzione normativa è stata la recente riforma nel luglio 1999 del Regolamento della Camera dei Deputati, con la quale è stato introdotto un nuovo Capo (il XIX-ter) dedicato all'esame degli schemi degli atti normativi del Governo e sono state aggiunte due nuove competenze del Comitato per la legislazione: il parere obbligatorio sui progetti di legge "recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge" (art. 16-bis, comma 6-bis regolamento Camera) ed il parere, facoltativo, "sugli schemi di atti normativi del Governo trasmessi alle Camere per il parere parlamentare" (art. 96-ter regolamento Camera).

Del tutto differenziato è il giudizio sull'effettivo ruolo svolto dal Comitato in base a queste due diverse competenze.

Per quanto riguarda il parere sui progetti di legge contenenti deleghe o delegificazioni, il Comitato ha espresso 96 condizioni riferite ai parametri regolamentari di controllo ("efficacia per la semplificazione ed il riordino della legislazione vigente", "semplicità chiarezza e proprietà della formulazione", "omogeneità"); di queste circa il 42% è stata accolta nel seguito dell'esame, dimostrando una ancora parziale, ma crescente

influenza di questo organismo nella redazione delle leggi che comportano l'attribuzione di potestà normative al Governo (o ad altre autorità).

Del tutto insoddisfacente appare, invece, il bilancio dell'attività consultiva svolta dal Comitato in riferimento agli schemi di atti normativi; dal luglio 1999 al 21 febbraio 2001, a fronte di 190 schemi di atti normativi del Governo inviati alle Camere per il parere (63 regolamenti, 55 decreti-legislativi, 1 testo unico, 71 decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri), solo per due di questi è stato attivato il parere del Comitato per la Legislazione (schema di decreto legislativo sulla carriera diplomatica e schema di testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa).

La constatazione per cui la prima competenza è di tipo obbligatorio e la seconda, invece, si attiva solo ad impulso di una minoranza delle commissioni, e la parallela diversità di risultati, dimostra che la consapevolezza della necessità di un controllo tecnico-giuridico sulla redazione di questi atti e sulla loro reale corrispondenza ai parametri legali fissati è ancora insufficiente.

3.2. Le deleghe correttive

Il fenomeno delle apposite deleghe legislative per correggere e/o integrare precedenti fonti normative primarie era rarissimo nelle precedenti legislature, mentre i dati relativi alla tredicesima legislatura segnalano un loro uso ormai piuttosto frequente (cfr. *tab. 2*, che parla di 26 leggi delega con complessivamente 43 disposizioni contenenti deleghe correttive e ben 70 decreti legislativi di tipo correttivo concretamente emanati).

Questa espansione quantitativa ed il rinnovo nel tempo di questo tipo di delega, unite all'assenza sostanziale, se non addirittura formale, di specifici principi e criteri direttivi per il loro esercizio rendono evidente che in questi ambiti si corre il rischio di un'attribuzione sostanziale del potere legislativo al Governo per significativi periodi temporali: come esempio significativo, ma tutt'altro che isolato, può ricordarsi il settore della protezione dei dati personali, caratterizzato da tutta una serie di leggi di

delega per integrare e correggere la legge n. 675/1996 (L. 676/1996, L. 344/1998, L. n.25/1999, L. n.127/2001), che hanno finora prodotto nove decreti delegati, che si sono perfino tra loro in parte modificati ed abrogati, e che dovrebbero originarne altri entro l'anno corrente, nonché l'adozione entro l'anno successivo, sempre ad opera del Governo, di un apposito testo unico.

3.3 Le norme di attuazione degli statuti regionali speciali

La tredicesima legislatura sembra esser stata caratterizzata anche dall'emanazione di un numero particolarmente cospicuo di quegli speciali decreti legislativi che sono costituiti dalle norme di attuazione degli statuti regionali speciali (entro il 31 maggio 2001 ne sono stati pubblicati ben 57, di cui 19 nel solo primo semestre del 2001). Decreti delegati la cui adozione, ai sensi degli statuti speciali, come ben noto, spetta in via esclusiva e permanente al Governo, salvo l'importante ruolo consultivo e propositivo svolto dalle diverse commissioni paritetiche Stato-Regione, mentre gli organi parlamentari sembrano esclusi da ogni possibilità di intervento legislativo in materia e perfino da una conoscenza continua ed adeguata sui procedimenti di elaborazione di queste fonti.

L'adozione di nuove norme di attuazione appare senza dubbio opportuna, in presenza di statuti regionali speciali ancora non attuati in non piccole parti, mentre per le regioni ad autonomia ordinaria si è provveduto o si sta provvedendo, tramite il complesso procedimento iniziato con la legge delega n. 59/1997, ad incrementarne in modo significativo funzioni e compiti.

Non può peraltro non notarsi che emergono con chiarezza due problemi istituzionali: in primo luogo la possibile disomogeneità, in almeno alcuni settori comuni alla competenza di tutte le Regioni, della disciplina vigente in alcune Regioni ad autonomia speciale; in secondo luogo, la disomogeneità della disciplina vigente – anche là dove non deriva da discipline statutarie differenziate – fra le varie Regioni speciali (sintomo di

ciò può essere anche la netta diversità quantitativa delle norme di attuazione emanate nella XIII legislatura: 9 relative allo statuto del Friuli-Venezia Giulia, 6 relative allo statuto della Sardegna, 4 relative allo statuto della Sicilia, 29 relative allo statuto del Trentino-Alto Adige, 9 relative allo statuto della Valle d'Aosta).

Anche se il problema di fondo potrà trovare soluzione solo in una prospettiva di riforme costituzionali relative al regionalismo speciale ed alla stessa configurazione del Parlamento, sembrerebbe possibile ed opportuno che gli organi parlamentari fin da ora siano resi adeguatamente consapevoli di questi processi normativi, in modo da poter coordinare con questi l'esercizio del potere legislativo e da poter anche indirizzare i rappresentanti governativi che operano nelle commissioni paritetiche e lo stesso Governo.

4. I testi unici

4.1. Testi unici e fonti legislative di riordino

I dati relativi al numero dei testi unici previsti da leggi nelle ultime legislature, specie se si considera la grande pluralità degli oggetti previsti nelle disposizioni contenute nelle leggi annuali di semplificazione (cfr. in particolare l'allegato 3 alla legge n. 50/1999 e la sua successiva specificazione), mettono in evidenza il notevole accrescimento nell'ultima legislatura delle ipotesi nelle quali si è previsto di utilizzare questo classico strumento di riordino normativo.

Tuttavia non può sfuggire la constatazione che il numero dei testi unici effettivamente emanati, pur accresciuto in modo significativo rispetto al passato e malgrado che i recenti testi unici siano relativi ad almeno alcune

materie di grande consistenza e importanza¹⁴, resta ancora assai lontano dal numero delle previsioni legislative.

¹⁴ Risultano emanati nella **X legislatura** i seguenti testi unici: D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 (Testo unico delle norme in materia valutaria); D.Lgs. 30 marzo 1990, n. 76 (Testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982); D.Lgs. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza); D.Lgs. 31 ottobre 1990, n. 346 (Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni); D.Lgs. 31 ottobre 1990, n. 347 (Testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale). Si ricorda inoltre che è stato emanato, con il D.P.R. 22 settembre 1988, n. 447, il nuovo codice di procedura penale.

Risultano emanati nella **XI legislatura** i seguenti testi unici: D.Lgs. 24 luglio 1992, n. 358 (Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE); D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia); D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle disposizioni legislative recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica). E' stato inoltre emanato il D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

Risultano emanati nella **XII legislatura** i seguenti testi unici: D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado); D.Lgs. 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative).

Risultano emanati nella **XIII legislatura** i seguenti testi unici: D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52); D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352); D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa - Testo A); D.Lgs. 28 dicembre 2000, n. 443 (Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa - Testo B); D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 444 (Disposizioni regolamentari in materia di documentazione amministrativa - Testo C); D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53); D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Si segnalano inoltre, benchè emanati successivamente alla conclusione della XIII legislatura, i seguenti testi unici: D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazione per pubblica utilità -Testo B); D.P.R. 8 giugno 2001, n. 326 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo C); D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo A); D.Lgs. 6 giugno 2001, n. 378 (Disposizioni legislative in materia di edilizia - Testo B) - D.P.R. 6 giugno 2001, n. 379 (Disposizioni regolamentari in materia di edilizia - Testo C) - D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia - Testo A). Va inoltre considerato un testo unico che opera a livello sub-legislativo: D.M.

Dal momento che ciò avviene, ancorché sia diffusamente avvertito il bisogno di riordinare la legislazione e si sia operato in una fase di relativa stabilità politica, potrebbero ipotizzarsi alcune spiegazioni di tipo tecnico-giuridico di questo fenomeno proprio relative allo strumento giuridico “testo unico”: l’incerta forma giuridica che perdura (come vedremo ai paragrafi seguenti), la mancanza di una particolare forza di resistenza delle disposizioni inserite nei testi unici, la perdurante debolezza degli organi legislativi del Governo, malgrado le recenti riforme intervenute del D.A.G.L. e la creazione del Nucleo per la semplificazione presso la Presidenza del Consiglio (non sono purtroppo mancati errori e scoordinamenti anche nei più recenti testi unici, forse in conseguenza di inefficaci procedure di elaborazione all’interno del Governo).

Sembra inoltre significativo che, mentre si registravano evidenti difficoltà ad adottare i testi unici già autorizzati, nella stessa tredicesima legislatura, sempre in nome del necessario riordino di settori normativi ed organizzativi, si sia riusciti ad adottare numerose fonti primarie (specie nella forma di decreti legislativi, per lo più a seguito delle norme di delegazione legislativa per la riforma della Pubblica amministrazione) aventi ad oggetto il *riordino* di diversi settori¹⁵. È vero che, a differenza dei

dell’industria, del commercio e dell’artigianato 3 luglio 2000 (Testo unico delle direttive per la concessione e l’erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse ai sensi dell’art. 1, comma 2, del d.L. 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488), oltre ai già citati D.P.R. recanti le disposizioni regolamentari che compongono i testi unici misti.

¹⁵ Fonti legislative denominate di “riordino” approvate nel più recente periodo (1999 – 2001): D.Lgs. 9 gennaio 1999, n. 1 (Riordino degli enti e società di promozione e istituzione della società “sviluppo Italia”, a norma degli artt. 11 e 14, L. 59/1997); D.Lgs. 30 gennaio 1999, n. 27 (Riordino dell’agenzia spaziale italiana – A.S.I., a norma degli artt. 11 e 18, L. 59/1997); D.Lgs. 30 gennaio 1999, n. 36 (Riordino dell’ente per le nuove tecnologie, l’energia e l’ambiente – E.N.E.A., a norma degli artt. 11 e 18, L. 59/1997); D.Lgs. 30 gennaio 1999, n. 19 (Riordino del consiglio nazionale delle ricerche); D.Lgs. 22 febbraio 1999, n. 37 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell’art. 1, L. 28 settembre 1998, n. 337); D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell’art. 1, L. 28 settembre 1998, n. 337); D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale di riscossione, in attuazione della delega prevista dalla L. 28 settembre 1998, n. 337); D.Lgs. 21 aprile 1999, n. 116 (Riordino dell’Istituto poligrafico e zecca dello stato ai fini della sua trasformazione in s.p.a, a norma degli artt. 11 e 14, L. 59/1997); D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall’inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall’inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole); D.Lgs. 22 giugno 1999, n. 230 (Riordino della medicina penitenziaria, a

tipici testi unici, queste fonti di riordino alludono ad un riordino di organizzazione, di competenze, di funzioni, con modifiche sostanzialmente innovative della disciplina e che i settori investiti dal riordino sono molteplici ma, spesso, di dimensione normativa limitata. Ad ogni buon conto, al riordino inteso in senso sostanziale, si accompagna, però, anche un riordino normativo, che si rende evidente attraverso disposizioni di abrogazione espressa di fonti legislative preesistenti nel medesimo settore della fonte di riordino.

norma dell'art. 5, L. 30 novembre 1998, n. 419); D.Lgs. 20 luglio 1999, n. 258 (Riordino del centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione in fondazione del museo nazionale della scienza e della tecnica "Leonardo da Vinci", a norma dell'art. 11, L. 59/1997); D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 242 (Riordino del comitato olimpionico nazionale italiano – C.O.N.I., a norma dell'art. 11, L. 59/1997); D.Lgs. 27 luglio 1999, n. 297 (Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori); D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 285 (Riordino del centro di formazione studi – FORMEZ, a norma dell'art. 11, L. 59/1997); D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 284 (Riordino della cassa depositi e prestiti, a norma dell'art. 11, L. 59/1997); D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11, L. 59/1997); D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 287 (Riordino della scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11, L. 59/1997); D.Lgs. 29 settembre 1999, n. 449 (Riordino dell'unione nazionale per l'incremento delle razze equine – U.N.I.R.E., a norma dell'art. 11, L. 59/1997); D.Lgs. 29 settembre 1999, n. 540 (Riordino delle stazioni sperimentali per l'industria, a norma dell'art. 11, L. 59/1997); D.Lgs. 24 marzo 2000, n. 85 (Riordino della carriera diplomatica, a norma dell'art. 1, L. 266/1999); D.Lgs. 5 ottobre 2000, n. 297 (Norme in materia di riordino dell'arma dei carabinieri, a norma dell'art. 1, L. 78/2000); D.Lgs. 5 ottobre 2000, n. 298 (Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali dell'arma dei carabinieri, a norma dell'art. 1, L. 78/2000); D.Lgs. 5 ottobre 2000, n. 334 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della polizia di stato, a norma dell'art. 5, L. 78/2000); legge 24 ottobre 2000, n. 323 (Riordino del settore termale); D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 69 (Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali del corpo della guardia di finanza, a norma dell'art. 4, L. 78/2000); D.Lgs. 3 aprile 2001, n. 155 (Riordino delle carriere del personale direttivo e dirigente del corpo forestale dello stato, a norma dell'art. 3, L. 78/2000); D.Lgs. 24 aprile 2001, n. 170 (Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'art. 3, L. 108/1999); D.Lgs. 4 maggio 2001, n. 207 (Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'art. 10, L. 328/2000).

4.2. Il problema della forma giuridica per i testi unici di fonti primarie

È consueto che i testi unici di fonti primarie (leggi del Parlamento ed atti con forza di legge del Governo) assumano la veste del *decreto legislativo delegato*.

Infatti, la formazione di un testo unico implica, in ogni caso, esercizio di potestà legislativa, in corrispondenza dello scopo dei testi unici che consiste nel coordinamento in un'unica fonte normativa di disposizioni già sparse in diverse fonti e nella contestuale abrogazione di tali fonti. Si tratta quindi di esercizio di potestà legislativa privo di contenuti politici innovativi, che mira a consentire una più facile, certa ed organica lettura ed applicazione delle norme legislative vigenti in una data materia.

Si spiega così il motivo che tradizionalmente spinge il Parlamento a delegare al Governo l'esercizio di tale funzione legislativa, che pure potrebbe essere esercitata direttamente dalla Camere. Nulla infatti impedisce che il testo unico assuma la veste giuridica della legge in senso formale, ma è evidente la convenienza di affidare al Governo il compito di esercitare una funzione legislativa, seppure a contenuto esclusivamente "tecnico-giuridico". Vanno, infatti, respinte le distinzioni, variamente elaborate in dottrina, fra testi unici legislativi e testi unici amministrativi: i primi da approvare con decreto legislativo in ragione dell'elevato grado di modifiche; i secondi da potersi approvare anche in mancanza di potestà legislativa (delegata), in quanto contenenti modifiche di mero coordinamento. Si deve osservare, infatti, che, pur se le modifiche sono modeste, queste restano comunque espressione di potestà legislativa; e, inoltre, che il testo unico deve poter assolvere al suo scopo essenziale di "abrogazione-sostituzione" delle varie leggi e leggine precedentemente in vigore. Cosa che è possibile solo se il testo unico assume la veste di una fonte normativa pariordinata rispetto alle precedenti, che sostituisce.

Senonché, anche la soluzione dell'ordinaria delegazione legislativa risulta sproporzionata rispetto alle caratteristiche della funzione normativa esercitata, e poco agevole, o poco fluida (ovvero fisiologicamente episodica), con riguardo al complesso procedimento di formazione (legge di delegazione – decreto legislativo delegato). Si pone quindi l'esigenza di

trovare soluzioni procedurali diverse, più agevoli, tecniche, senza però dimenticare che la *funzione* esercitata nella formazione di testi unici di leggi resta sempre *legislativa*, ancorché a carattere esclusivamente “tecnico-giuridico”: una funzione legislativa senza contenuti politici innovativi.

4.3. La delegazione legislativa “cumulativa” nelle leggi comunitarie

Sul versante della delegazione legislativa, può essere letto come un modo per rendere più agevole la formazione di testi unici in materie oggetto di direttive della Comunità europea, l’articolo che compare nelle leggi comunitarie, contenente una delegazione legislativa cumulativa, attraverso una sola (generica) norma di delegazione per l’adozione di testi unici in tutte le materie oggetto di direttive da attuare con decreto legislativo, a norma della stessa legge comunitaria.

L’art. 5 della più recente legge comunitaria, per il 2000 (legge 29 dicembre 2000, n. 422), rubricato *Riordinamento normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie*, al comma 1, dispone in tal senso che “*il Governo è delegato ad emanare, con le modalità di cui ai commi 2 e 3 dell’articolo 1, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, testi unici delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie, al fine di coordinare le medesime con le norme legislative vigenti nelle stesse materie, apportando le sole integrazioni e modificazioni necessarie a garantire la semplificazione e la coerenza logica, sistematica e lessicale della normativa*”¹⁶.

Le prime leggi comunitarie, invece, recavano articoli di delegazione legislativa per la formazione di testi unici in singole materie: così l’art. 25

¹⁶ Similmente, si possono vedere: l’art. 8 della legge comunitaria per il 1993 (L. 22 febbraio 1994, n. 146); l’art. 8 della legge comunitaria per il 1994 (L. 6 febbraio 1996, n. 52); l’art. 10 della legge comunitaria per gli anni 1995-1997 (L. 24 aprile 1998, n. 128); l’art. 7 della legge comunitaria per il 1998 (L. 5 febbraio 1999, n. 25); l’art. 6 della legge comunitaria per il 1999 (L. 21 dicembre 1999, n. 526).

della legge comunitaria per il 1991 (L. 19 febbraio 1992, n. 142), in materia bancaria e creditizia; l'art. 13 della legge comunitaria per il 1990 (L. 29 dicembre 1990, n. 428), in materia di appalti di forniture.

Tuttavia, non si può dire che le norme di delegazione cumulativa abbiano incrementato la formazione di testi unici, di fronte all'approvazione di un solo testo unico (in materia di intermediazione finanziaria, D.Lgs. n. 58 del 1998), in base ad esse.

4.4. La programmazione dei testi unici nell'art. 7 della legge 50 del 1999

In effetti, si può osservare che un certo impegno del Parlamento nel cercare di incrementare la formazione di testi unici è stato dimostrato anche con l'approvazione della disciplina sulla formazione di testi unici, contenuta nell'art. 7 della legge di semplificazione per il 1998 (L. 50/1999).

L'articolo (ora modificato dalla legge 340 del 2000), sotto il profilo procedimentale, prevede:

- a) una *relazione del Governo* alle Camere, in vista del programma di riordino di norme legislative e regolamentari;
- b) entro il 31 giugno 1999, *atti di indirizzo delle Camere*, sulla base della relazione;
- c) l'adozione, da parte del Consiglio dei Ministri, del *programma di riordino*, secondo gli atti di indirizzo delle Camere;
- d) il riordino delle norme legislative e regolamentari attraverso *testi unici misti* (di norme legislative e regolamentari):
 - d.1) redatti presso il Governo (o dal Consiglio di Stato, su incarico del Governo);
 - d.2) sottoposti al parere del Consiglio di Stato (salvo quelli redatti dallo stesso Consiglio di Stato);
 - d.3) deliberati in forma di "schema" dal Consiglio dei Ministri;

- d.4) sottoposti, quindi, al parere delle competenti Commissioni parlamentari;
- d.5) nuovamente deliberati, in via definitiva, dal Consiglio dei Ministri;
- d.6) emanati dal Presidente della Repubblica, entro il 31 dicembre 2002, su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro per la funzione pubblica.

Come è noto, originariamente si era progettato un procedimento di formazione decisamente diverso da quello per i decreti legislativi delegati (mancava la previsione della deliberazione del Consiglio dei Ministri e del termine entro cui esercitare la potestà legislativa delegata). Durante la discussione del disegno di legge in Parlamento, alcuni emendamenti hanno ricondotto su questi due punti il procedimento nell'alveo della delegazione legislativa.

Tuttavia, la disciplina recata dall'articolo 7 assume anche la fisionomia di disciplina generale sulla formazione di testi unici (cioè una disciplina a cui fare riferimento per la formazione di qualsiasi testo unico, anche di quelli previsti da altre leggi), e continua pure ad atteggiarsi come disciplina in qualche misura diversa da quella volta a conferire una delega legislativa. Sotto questo aspetto, si consideri che la stessa legge di semplificazione n. 50/1999 distingue una vera e propria delega legislativa per la formazione del testo unico sul pubblico impiego (all'art. 8, ora abrogato dalla L. 340/2000), dal procedimento per la formazione di testi unici in base all'art. 7. E si osservi che la legge di semplificazione dell'anno successivo (L. 340/2000) conferma la distinzione, in quanto per un verso integra l'elenco delle materie che sono oggetto di testi unici in base all'art. 7, L. 50/1999; per altro verso introduce nuove norme di delegazione legislativa per la formazione di altri testi unici, in materia di pubblico impiego e di commercio con l'estero (cfr. art. 1, comma 8, e art. 29, L. 340/2000).

Non va poi trascurato che l'art.7, L. 50/1999, conduce alla formazione di *testi unici misti*, di norme legislative e regolamentari: un ibrido che pare difficile collocare nel sistema delle fonti normative. Si è indotti a ritenere che da un'opera di riordino normativo, nel segno della semplificazione legislativa, si stia pretendendo in realtà un po' troppo: il riordino della

legislazione in una data materia; la simultanea formazione di un regolamento di delegificazione; la fusione delle norme legislative e regolamentari in un unico testo.

4.5. Per una razionalizzazione della disciplina dei testi unici

In sintesi, pare di poter dire che nel più recente periodo l'attenzione del legislatore per il riordino normativo mediante testi unici si sia sviluppata, senza tuttavia una piena consapevolezza del ruolo e della natura del testo unico. Di conseguenza, sono state approvate norme anche diverse tra loro (di delegazione legislativa per la formazione di singoli testi unici, di mera autorizzazione, di delegazione cumulativa, per il riordino ex art. 7, L. 50/1999, e pure di autorizzazione all'adozione di testi unici di leggi costituzionali, quali sono gli statuti delle regioni speciali) che rendono assai confuso il quadro ricostruttivo.

Anche fermando l'attenzione alla sola XIII legislatura, si possono notare soluzioni irragionevolmente diverse. Oltre alle deleghe legislative "classiche" per la formazione di determinati testi unici (cfr. art. 1, L. 352 del 1997, in materia di beni culturali e ambientali; art. 31, L. 265 del 1999, in materia di ordinamento degli enti locali), in un caso si introduce la delega per l'emanazione di un testo unico definito "compilativo" (art. 8, L. 157 del 1999, in materia di spese elettorali e finanziamenti a favore dei partiti politici). In un altro caso il Governo è delegato a formare uno o più testi unici anche "in forma di codice" (art. 35, L. 133 del 1999, in materia tributaria). Si segnala, poi, che tre leggi comunitarie dispongono *l'autorizzazione* al Governo per l'emanazione di testi unici in materie oggetto di direttive comunitarie (art. 10, L. comunitaria 128/1998; art. 7, L. comunitaria 25/1999; art. 6, L. comunitaria 265/1999); mentre la più recente legge comunitaria dispone agli stessi fini la *delegazione* legislativa (art. 5, L. comunitaria 422/2000). Già si è detto della duplice previsione nelle due leggi di semplificazione, di testi unici da approvare attraverso il procedimento di cui all'art. 7, L. 50/1999, e di testi unici per l'approvazione dei quali sono state introdotte apposite deleghe legislative. Si consideri

inoltre che l'elenco delle materie che sono oggetto di testi unici da approvare in base al procedimento previsto dall'art. 7, L. 50/1999, è stato arricchito da un decreto legislativo delegato, che mai legittimamente potrebbe introdurre norme (ulteriori) di delega legislativa¹⁷. Si noti, poi, che l'art. 11, comma 9, di un altro decreto legislativo (n. 303 del 1999, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) dispone il riordino in un testo unico (da emanare con D.P.C.M.) delle *disposizioni di legge* relative all'ordinamento della Presidenza del Consiglio. A sua volta, la legge costituzionale n. 2 del 2001, conferisce al Governo il potere di "compilare" il "nuovo testo" degli statuti delle regioni speciali, in base alle modifiche apportate dalla stessa legge costituzionale.

Sul versante dei testi unici realizzati, allo stesso modo, si possono osservare varie differenziazioni: da quella più evidente fra testi unici misti e testi unici di sole disposizioni legislative, ad altre relative alle tecniche redazionali utilizzate (presenza o meno di tabelle di corrispondenza, o di articoli di abrogazione espressa; o di riferimenti alle fonti da cui sono state tratte le disposizioni; mancanza della qualificazione come testo unico nel titolo del decreto legislativo – 165/2001 – che pure contiene il testo unico sul pubblico impiego; ecc.).

Si può quindi cercare di fornire qualche suggerimento per "razionalizzare" la disciplina sui testi unici, pur restando il più possibile fedeli all'impostazione già data dal legislatore.

In merito a norme aventi carattere generale sulla formazione di testi unici, se ne consiglia l'inserimento nel corpo delle disposizioni sulla produzione normativa del Governo, attualmente contenute nella legge n.400/1988, pur nell'auspicio di una prossima legge organica sulla produzione delle fonti normative statali, che potrebbe essere esplicitamente prevista da nuove disposizioni costituzionali. In particolare, per i testi unici di fonti primarie potrebbero essere aggiunti alle disposizioni sui decreti legislativi alcuni commi sia per definire una volta per tutte le operazioni di riordino "giuridico-formale" che devono essere compiute

¹⁷ L'art. 88, comma 7, del D.Lgs. 300/1999 aggiunge, all'Allegato 3 della L. 50/1999, "La formazione e l'istruzione professionale" quale oggetto per la formazione del relativo testo unico.

nella redazione di qualsiasi testo unico¹⁸, sia per fissare determinati momenti intraprocedimentali (parere del Consiglio di Stato; parere delle Commissioni parlamentari).

Riguardo al procedimento di formazione dei testi unici, appare coerente mantenere il relativo parere del Consiglio di Stato, che è organo istituzionalmente preposto alla consulenza “tecnico-giuridica”.

Ciò consentirebbe di abrogare le disposizioni aventi lo stesso tenore, contenute nel r.d. n. 1054 del 1924, nella legge 127 del 1997 e nella legge 50 del 1999. All’opposto, riaffermarle tutte mediante richiamo, come fa l’art. 7, comma 5, della L. 50 del 1999, non pare di alcuna utilità ed anzi contrasta proprio con il principio di semplificazione normativa.

Il parere delle Commissioni parlamentari dovrebbe, invece, essere previsto dalle leggi che individuano l’oggetto della delega al Governo per la formazione del relativo testo unico, nel caso in cui il testo unico sia destinato a contenere anche modifiche innovative in senso sostanziale (oltre che in senso giuridico formale), ma allora in base a specifici principi e criteri direttivi (ulteriori rispetto a quelli generali contenuti – in ipotesi – nelle disposizioni generali sulla produzione normativa) e recati dalle stesse leggi che individuano l’oggetto.

Viceversa, appare utile il coinvolgimento del Comitato per la legislazione, in quanto organo avente una competenza in ordine alla

¹⁸ Per l’individuazione delle operazioni di riordino, si segnala, come utile esempio, l’elenco di recente inserito nell’art. 130 del Regolamento consiliare della Provincia autonoma di Trento. Le operazioni di riordino giuridico-formale per la formazione di testi unici sono così individuate: a) adeguamento di espressioni superate al linguaggio corrente e uniformazione della terminologia; b) aggiornamento dell’indicazione di organi o uffici a una o nuova denominazione o in relazione a una nuova ripartizione di competenze derivante da altre disposizioni; c) correzione di errori materiali; d) inclusione di modifiche o integrazioni anche non testuali o implicite delle leggi unificate; eliminazione di ridondanze, e modifiche alle disposizioni unificate necessarie per rispettare sentenze della Corte costituzionale che abbiano accolto ricorsi in materia; e) apposizione di una rubrica agli articoli, capi e altre partizioni che ne siano privi; f) abrogazione espressa delle disposizioni precedentemente in vigore e di altre disposizioni collegate che siano tacitamente abrogate o comunque non più vigenti; g) aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni i quali non corrispondano più allo stato della legislazione.

qualità degli atti normativi ed alle dinamiche legislative che investono il sistema delle fonti¹⁹.

Potrebbe anche essere introdotto un termine *standard* entro cui emanare ogni testo unico (in ipotesi, diciotto mesi), decorrente dall'entrata in vigore della legge che di volta in volta ne individua l'oggetto, salvo che la legge stessa non stabilisca un termine diverso.

Si può osservare che l'indicazione della materia del testo unico può essere eventualmente accompagnata da un elenco delle fonti legislative da esaminare, sull'esempio dell'art. 31, L. 265/1999 (di delega per l'adozione del t.u. in materia di enti locali).

In merito alla "delega annuale" per la formazione di una serie di testi unici, questa potrebbe restare nell'ambito della legge annuale di semplificazione legislativa, avendo però cura di mantenere distinta la delega legislativa per la formazione di testi unici di fonti primarie, da eventuali autorizzazioni alla formazione di regolamenti delegificanti, come del resto risulta dall'originaria impostazione data alle leggi di semplificazione, dall'art. 20, comma 11, della legge n. 59 del 1997.

È noto che le leggi annuali di semplificazione sono previste, in generale, dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997: qui si prevede l'inserimento, in tali leggi, di norme di delega legislativa per l'approvazione di testi unici legislativi e di norme di autorizzazione all'esercizio della potestà regolamentare delegificante (norme di delegificazione), per l'approvazione di distinti testi unici regolamentari di delegificazione.

Non vi è quindi alcuna ragione giuridica di fondere il testo unico delle norme legislative e il testo unico delle norme regolamentari in una data materia: si tratta di corpi normativi nettamente separati, che si trovano su piani diversi nel sistema delle fonti del diritto. La loro fusione può anzi generare perplessità ed errori nell'applicazione o in caso di modifiche successive.

¹⁹ Del resto, l'estensione della competenza del Comitato in questo ambito è proposta espressamente nella *Relazione della Giunta per il regolamento e del Comitato per la legislazione sull'attuazione degli articoli 16-bis, comma 6-bis, e 96-ter del regolamento della Camera*, presentata alla Presidenza della Camera il 21 febbraio 2001 (XIII legislatura, doc. II-ter, n. 2).

In sintesi, se al testo unico si chiede di assolvere alla sua funzione essenziale (a carattere tecnico giuridico, senza innovazioni sostanziali della disciplina) la legge che, di volta in volta, ne fissa l'oggetto (legge di semplificazione, legge comunitaria, qualsiasi altra legge) potrebbe fare semplicemente rinvio alle norme generali sulla delegazione per l'adozione di testi unici contenute nelle disposizioni sulla produzione legislativa del Governo. Se invece si intendesse "caricare" il testo unico di ulteriori contenuti, la stessa legge che individua l'oggetto del testo unico potrebbe (con norme di delegazione specifiche) precisare e anche dilatare la funzione legislativa delegata, in modo tale da consentire eventuali modifiche sostanziali della disciplina (per dare attuazione a direttive comunitarie; per semplificare procedimenti amministrativi previsti dalle leggi oggetto di riordino; per riorganizzare determinati apparati; per trasferire funzioni alle regioni e agli enti locali; ecc.). Di conseguenza, anche il procedimento potrebbe essere arricchito *ad hoc*, con il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, o con il parere di altri organi come la Conferenza permanente per i rapporti fra Stato e regioni, in base al carattere delle competenze legislative delegate.

5. Le delegificazioni

5.1. La dimensione del fenomeno

Dei dati pubblicati in materia di delegificazione dal Servizio studi della Camera dei deputati può, innanzitutto, essere proposta una riflessione che tenga conto del numero degli atti normativi che la autorizzano.

La prima considerazione che emerge nitidamente è che nella XIII legislatura si è stabilizzata la produzione di fonti primarie "delegificanti". Nelle tre legislature precedenti le leggi che autorizzavano la delegificazione sono state rispettivamente 3, 8, 8; nella legislatura appena trascorsa si arriva invece a ben 67 leggi di autorizzazione alla delegificazione. Pur tenendo conto del fatto che per la X legislatura i dati si riferiscono solo al periodo successivo all'entrata in vigore della legge

400/1988, nella XIII legislatura il numero di fonti primarie che autorizzano la delegificazione e dei regolamenti di delegificazione, comparato con le tre legislature precedenti, appare enormemente aumentato.

La seconda considerazione attiene al numero dei regolamenti in materia delegificata. Tali regolamenti sono infatti aumentati di una percentuale anche maggiore, tenendo anche conto del fatto che i dati non riportano i regolamenti di delegificazione attuativi delle leggi comunitarie: si inizia con 7 regolamenti nella X legislatura e si arriva a 149 nella XIII legislatura. Questo notevole aumento della produzione normativa “delegificante” appare ancor più evidente nella *tabella n. 3* che contiene la media mensile della produzione normativa per tipologia di atto. Da questa tabella si evince infatti che la produzione normativa mensile di regolamenti di delegificazione ha ormai raggiunto circa la metà (2,45) della produzione dei decreti legislativi, che a loro volta rappresentano da soli (6,23) oltre un terzo delle fonti primarie entrate in vigore nell’ultima legislatura.

Venendo ad esaminare la tabella rappresentativa della delegificazione per anni della XIII legislatura (*Tab. 4*), notiamo che negli ultimi dodici mesi il dato che emerge appare ancor più interessante.

La propensione ad approvare leggi che autorizzano la delegificazione ha un andamento crescente dal primo al secondo anno della legislatura (da 4 a 22) e decrescente in seguito (da 17 a 4); viceversa, la pubblicazione di regolamenti in materia delegificata ha un andamento sinusoidale con un picco nel ‘98 (da 10 a 39) ed un secondo picco nell’ultimo anno della legislatura (da 20 a 34). Appare ipotizzabile che ad una previsione iniziale di “delegificazioni” sia poi conseguita una effettiva emanazione dei singoli regolamenti in materia delegificata. Questo dato è sicuramente in contro-tendenza rispetto al passato più recente, quando la delegificazione era spesso semplicemente prevista, ma attuata in concreto solo molto sporadicamente.

In sintesi, appare evidente che il ricorso alla delegificazione ha trovato la sua definitiva consacrazione nella legislatura appena trascorsa come strumento di ridefinizione degli spazi normativi in precedenza regolati con legge. Il progressivo spostamento di poteri normativi dal Parlamento al Governo trova dunque una sostanziale conferma anche nel campo delle

fonti normative “delegificanti”. Sempre più spesso, infine, i procedimenti di delegificazione sono stati avviati contemporaneamente a procedimenti di delega legislativa e la delega legislativa ha condiviso con la delegificazione i medesimi principi da rispettare.

5.2. La prassi attuativa

L’inarrestabile espansione della delegificazione ha, tuttavia lasciato aperte alcune questioni sulla “qualità” sia delle autorizzazioni alla delegificazione previste dalle singole fonti normative, sia dell’adempimento mediante regolamenti delle leggi “delegificanti”.

Occorre innanzitutto ricordare che il modello generale di riferimento di tutta la legislazione delegificante è previsto dall’art. 17, comma 2 della L. 400/88. Lo schema normativo stabilisce che la legge autorizzi il regolamento governativo a sostituirsi ad una previgente disciplina normativa circoscrivendone l’oggetto ad esso attribuito e definendo preventivamente “le norme generali regolatrici” della materia. Il modello inoltre dispone che la materia delegificabile possa essere circoscritta solamente alle materie coperte da riserva relativa di legge ed il legislatore abbia l’obbligo di indicare, nelle singole leggi di delegificazione, quali disposizioni legislative risulteranno abrogate con l’entrata in vigore del regolamento.

A questo modello nella XIII legislatura, ad opera della legge n. 59/1997, si sono sommati per l’art. 17, primo comma, l’“autonomo” modello di cui all’art. 17, comma 4-*bis* della L. 400/88 in materia di organizzazione e disciplina degli uffici dei Ministeri (ed anzi delle “amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo” per il d.lgs. 80/1998), che in questo campo si pone come strumento di “riserva” normativa regolamentare permanente e generale, e per l’art. 20 la previsione della legge annuale di delegificazione, con finalità di semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Inoltre gli artt. 7, 8 e 9 del D.Lgs. n.303/1999, *Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, attribuiscono a decreti del

Presidente del Consiglio speciali e vastissimi poteri regolamentari con efficacia delegificante per i settori dell'organizzazione della Presidenza e del suo ordinamento sul piano del bilancio e della contabilità (colpisce, soprattutto in quest'ultimo caso, l'assenza delle "norme generali regolatrici della materia"). Di questi particolari regolamenti si è fatta una rapida e rinnovata utilizzazione²⁰.

Come già accennato, l'attuazione concreta della delegificazione nella XIII Legislatura ha mostrato alcuni nodi problematici, ciascuno dei quali verte su un diverso aspetto dei rapporti tra Parlamento e Governo, ma che tutti convergono nel predetto spostamento dell'asse normativo a favore del Governo.

In primo luogo si osserva che le leggi che autorizzano la delegificazione hanno rinunciato del tutto a stabilire "norme generali" e, più che circoscrivere e conformare la materia divenuta oggetto della delegificazione, si sono limitate ad indicare le finalità delle *policies* da perseguire. Si veda ad esempio l'art. 6 della L. 31 marzo 2000 n. 78 ("Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia"), che dispone che "con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è determinata la struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza di cui all'articolo 31, primo comma, numeri da 2) a 9), della legge 1° aprile 1981, n. 121, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio e delle dotazioni organiche complessive del personale, osservando i seguenti criteri: a) economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa; b) articolazione degli uffici per funzioni omogenee, anche attraverso la diversificazione fra strutture con funzioni finali e quelle con funzioni strumentali o di supporto; c) ripartizione a livello centrale e periferico delle funzioni di direzione e controllo, con riferimento alla funzione di cui

²⁰ Si vedano il d.p.c.m. 23 dicembre 1999 (*Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri*), e il d.p.c.m. 15 aprile 2000 (*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) (quest'ultimo testo è stato successivamente più volte modificato ed integrato da altri d.p.c.m.).

all'articolo 4, numero 3), della legge 1° aprile 1981, n. 121, secondo coerenti linee di dipendenza gerarchica o funzionale; d) *flessibilità organizzativa, da conseguire anche con atti amministrativi*".

Come è evidente, la sostanziale rinuncia a determinare le "norme generali regolatrici" lascia al Governo il compito di ricavarne altre dalla legislazione vigente in quella materia; rinuncia confermata anche dall'affidamento diretto ad *atti amministrativi* dell'ulteriore individuazione di scopi da raggiungere. Si trasformano così gli "obiettivi" da realizzare in "criteri" da rispettare nella delegificazione. Si tratta, in estrema sintesi, di un fenomeno che potremmo classificare come "macro-delegificazioni" – previste spesso all'interno di deleghe legislative molto ampie – dove una o più macro-materie viene disciplinata da una o più fonti secondarie del tutto libere da vincoli sia di principio che di oggetto da regolare.

Con riguardo al profilo demolitorio, vi è stato un sostanziale rovesciamento del modello introdotto dall'art. 17, comma 2, L. 400/1998, che prevedeva che fosse la legge di delegificazione a disporre l'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore del regolamento. L'indicazione e l'individuazione delle norme da abrogare e l'abrogazione "effettiva" viene, infatti, direttamente e sistematicamente imputata al regolamento che, individuando concretamente le norme legislative preesistenti, diventa l'atto che determina l'abrogazione della disciplina primaria previgente.

Si veda ad esempio l'art. 21 della L. 29 marzo 2001 n. 134 ("Modifiche alla L. 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti"), che "autorizza il Governo ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, concernenti la disciplina dei pagamenti in favore dello Stato e del recupero delle spese anticipate dallo Stato nei procedimenti in cui vi sia stata ammissione al patrocinio a spese dello Stato, *con abrogazione delle norme di legge incompatibili*". Si veda anche l'art. 20 della L. 8 novembre 2000 n. 328 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali") che attribuisce al regolamento in delegificazione il compito di "*individuare le*

norme di legge abrogate dalla data di entrata in vigore del regolamento” (si veda anche l’art. 7 della legge 14 novembre 2000, n.331, *Norme per l’istituzione del servizio militare professionale*).

Le disposizioni da abrogare non sono dunque previste dalla legge, ma “l’abrogazione espressa delle norme vigenti divenute incompatibili con la nuova disciplina” (art. 100, comma 1 *lett. e*, L. 21-11-2000 n. 342, *Misure in materia fiscale*) è il Governo a *determinarla*. Si inverte in sintesi ciò che si è sempre ritenuto in contrasto con il principio di legalità e, se vogliamo, in contrasto con la stessa logica della teoria delle fonti: il regolamento delegificante abroga norme di legge.

Nel descritto contesto si inserisce quel filone della legislazione delegificante che tenta d’introdurre “delegificazioni permanenti” mediante l’inserimento di clausole che prevedono l’obbligo dell’eventuale abrogazione solo in forma espressa delle norme *di* delegificazione, nonché i divieti di rilegificazione futura della materia. Se è comprensibile l’esigenza di trovare un meccanismo che non renda inutile la delegificazione, è tuttavia altrettanto evidente l’inutilità (oltre alla illegittimità costituzionale di porre con legge ordinaria vincoli al “futuro legislatore”) di queste clausole. Nel nostro ordinamento non esistono fonti primarie che possano resistere alla abrogazione successiva da parte di una fonte parigrado a meno che non vi sia una disposizione costituzionale che ne giustifichi l’esistenza; in assenza di ciò l’unica strada percorribile è quella di una revisione costituzionale che contenga una disposizione che riservi al Governo le materie delegificate.

5.3. Alcuni possibili miglioramenti della legislazione in materia

Da quanto sopra detto emerge con chiarezza come la delegificazione sia diventata una tecnica normativa sempre più complessa, che lega tra loro, in modo indissolubile, la legge che autorizza la delegificazione e il regolamento che ad essa dà attuazione. In tale prospettiva è necessario che i rimedi, finalizzati a sciogliere (o perlomeno ad allentare) i nodi

istituzionali in precedenza descritti, tengano conto di tale strettissimo legame.

Un primo rimedio potrebbe essere quello di dover inserire nel titolo del progetto di legge che prevede delegificazioni la specificazione della presenza di autorizzazioni del genere. Tale prescrizione dovrebbe valere anche per la rubrica dei singoli articoli, in modo da richiamare ad una maggiore consapevolezza in sede istruttoria.

Un secondo rimedio potrebbe essere rappresentato dalla costruzione di una disposizione *standard* in materia di delegificazione che contenga – oltre l'autorizzazione al Governo ed il richiamo obbligatorio all'art. 17, comma 2, L. 400/88 – una circoscritta definizione dell'oggetto, una esaustiva indicazione delle "norme generali regolatrici", una ricognizione delle disposizioni che saranno abrogate a seguito della entrata in vigore del regolamento, il divieto assoluto di abrogazione innominata. Una disposizione di tal fatta servirebbe anche a definire, una volta per tutte, la questione relativa alla perentorietà del termine per la prima adozione dei regolamenti in materia delegificata. Si dovrebbe, cioè, specificare che, qualora il Governo non rispetti il termine assegnato, il relativo potere si esaurisce, oppure che si *trasforma* nella possibilità di emanare un altro tipo di regolamento, diverso da quelli in materia delegificata. In quest'ottica si dovrebbe ribadire che i regolamenti successivi al primo devono conformarsi alle norme generali regolatrici della materia già disposte dalla legge in delegificazione.

Un terzo rimedio potrebbe essere l'esplicitazione del rango normativo, ogni qualvolta si intervenga in materia delegificata con una fonte primaria successiva. Sarebbe necessario, una volta chiarito il livello, stabilire se con la legge successiva si manifesta una volontà di rilegificare la materia o di rinnovare la delegificazione, anche mediante la ridefinizione delle "norme generali regolatrici della materia" (in parte analogo è il suggerimento contenuto nel punto 3 f della circolare 20 aprile 2001 della Presidenza del Consiglio in tema di *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*).

Non sembra invece che possa portare ad una maggiore "qualità" del controllo della capacità conformativa delle leggi di "delegificazione"

l'esame preventivo da parte delle Commissioni parlamentari degli schemi di regolamento governativo. Semmai, invece, andrebbe disciplinata una forma speciale di pubblicità per i regolamenti di delegificazione, anche mediante una loro immediata comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti.

6. L'attuazione della normativa europea

6.1. La mancata tenuta del modello della "legge La Pergola"

La c.d. "legge La Pergola" (L. 86/1989) ha costituito il primo intervento organico del legislatore italiano con cui si intendeva regolare in maniera stabile l'informazione al Parlamento sui processi normativi comunitari, i meccanismi di attuazione degli stessi, ed i rapporti tra Stato e Regioni in materia comunitaria. Parallelamente all'approvazione della L. 400/1988, il legislatore ha varato una nuova legge sulla produzione normativa con la quale ha tentato di procedere ad una razionalizzazione nel sistema delle fonti, dettando disposizioni intese a garantire, attraverso una legge annuale (legge comunitaria) il periodico e tempestivo adeguamento agli obblighi imposti dai trattati comunitari ed abbandonando quindi una logica "emergenziale" che vedeva l'Italia relegata agli ultimi posti quanto a tempestività nell'adeguamento del proprio ordinamento interno a quello comunitario²¹.

²¹ Peraltro, occorre subito sottolineare che il fenomeno dell'inadempimento agli obblighi comunitari da parte dell'Italia permane, sia pure ridotto quantitativamente. Come emerge dalla Relazione al disegno di legge comunitaria per il 2001 (A.C. 1533) alla data del 30 giugno 2001 risultano ancora: 83 lettere di costituzione in mora e 38 pareri motivati emessi dalla Commissione europea per infrazioni al diritto comunitario; di questi 26 riguardano mancato recepimento di direttive comunitarie (in totale, quindi 121 procedure di infrazione); 33 ricorsi promossi davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee; 14 sentenze di inadempimento; per 7 di queste è stata o sta per iniziare la procedura di cui all'articolo 228 del Trattato CE, in base al quale la Commissione europea, in caso di in esecuzione del giudicato, può adire la Corte di giustizia per chiedere l'irrogazione di sanzioni pecuniarie allo Stato membro inadempiente.

Tuttavia, il modello immaginato dalla L. 86/1989 ha mostrato nel corso degli anni non pochi limiti.

In primo luogo, non bisogna dimenticare che la L. 86/1989 è una legge ordinaria e come tale modificabile e derogabile da successive leggi ordinarie, senza che ciò possa dare luogo a dubbi di legittimità costituzionale. È quindi fondato il rilievo secondo il quale la “legge La Pergola” non ha avuto la forza di imporre un sistema di recepimento ma è riuscita, al massimo, a proporlo alle leggi successive (ovvero alle leggi comunitarie), libere essendo, queste ultime, di seguirlo o meno.

Non può quindi stupire il fatto che le leggi comunitarie che si sono succedute²² abbiano fatto largo ricorso alla possibilità di modificare espressamente la L. 86/1989²³, ovvero di derogare ad uno o a più dei suoi precetti.

Tale fenomeno evidenzia la mancanza nel nostro ordinamento di una categoria di leggi organiche che, soprattutto riguardo alla produzione normativa, abbiano la capacità di imporsi al legislatore successivo per il fatto di essere previste a livello costituzionale: colpisce allora che questa problematica, con particolare riferimento all’attuazione degli obblighi comunitari, sia sfuggita ai principali progetti di revisione costituzionale elaborati nel più recente periodo.

D'altra parte, non appare convincente neppure la tesi che riconosce una particolare forza di resistenza alle singole leggi comunitarie in forza

²² Come è noto, si tratta della L. 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria per il 1990); L. 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria per il 1991); L. 19 dicembre 1992, n. 489 (c.d. “legge minicomunitaria”); L. 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria per il 1993); L. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994); L. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria per gli anni 1995-1997); L. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria per il 1998); L. 21 dicembre 1999, n. 526 (legge comunitaria per il 1999); L. 29 dicembre 2000, n. 422 (legge comunitaria per il 2000).

²³ Si veda così l’art. 1-*bis*, inserito dall’art. 6 della L. 422/2000; l’art. 2, comma 1, sostituito dall’art. 13 della L. 128/1998; l’art. 2, comma 3, prima modificato dall’art. 9 della L. 25/1999, poi a sua volta sostituito dall’art. 7 della L. 526/1999; l’art. 4, comma 4, della L. 25/1999, sostituito dall’art. 3 della L. 146/1994; l’art. 4, comma 8, abrogato dall’art. 12 della L. 25/1999; l’art. 7, sostituito dall’art. 10 della L. 25/1999, ulteriormente modificato nell’alinea dall’art. 24 della L. 526/1999; l’art. 8, interamente abrogato dall’art. 12 della L. 25/1999; l’art. 9, comma 2, sostituito dall’art. 13 della L. 128/1998; l’art. 9, comma 2-*bis*, inserito dallo stesso art. 13 della L. 128/1998 e successivamente modificato dall’art. 6 della L. 422/2000; l’art. 10, comma 1, e la lett. *b-bis* del comma 2, rispettivamente sostituito e aggiunta dall’art. 13 della L. 128/1998.

dell'art. 11 Cost., trattandosi di leggi finalizzate direttamente all'attuazione di obblighi comunitari: non solo le leggi comunitarie più recenti non contengono solo norme direttamente finalizzate all'adempimento di obblighi comunitari, ma la tesi sopra riportata appare eccessiva, poiché finirebbe per affermare l'incostituzionalità di una legge che, ad esempio, si proponesse di integrare principi e criteri direttivi di una delega legislativa contenuta in una legge comunitaria o che, a fini di razionalizzazione normativa, affidasse ad un regolamento l'attuazione di una direttiva che una legge comunitaria precedente aveva demandato ad un decreto legislativo.

In ogni caso, la prassi normativa evidenzia nettamente come il legislatore si sia sentito libero di disattendere anche il modello stesso della legge comunitaria annuale per attuare obblighi comunitari: se per il passato si può ricordare la L. 19 dicembre 1992, n. 489, qualificata dalla dottrina come "minicomunitaria" pur essendo stata approvata fuori dai tempi e delle procedure indicate dalla L. 86/1989, nella XIII legislatura è il caso del D.L. 23 ottobre 1996, n. 545 (convertito, con modificazioni, dalla L. 23 dicembre 1996, n. 650) con il quale è stata data attuazione ad importanti direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni, per di più attraverso il ricorso ad una tecnica di delegificazione (quella di cui all'art. 17, comma 2, della L. 400/1988) diversa da quella prefigurata dall'art. 4 della L. 86/1989 (si veda *infra*, par. V. 3); si può anche ricordare l'art. 41 della L. 144/1999 («Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali») che ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo di attuazione della direttiva 98/30/CE in materia di mercato interno del gas naturale (la delega è stata attuata con il D.Lgs. 164/2000) o la L. 7/2000 (« Nuova disciplina del mercato dell'oro anche in attuazione della direttiva 98/80/CE del Consiglio del 12 ottobre 1998 »).

A ciò si aggiunga che alcune leggi successive hanno previsto tecniche di recepimento anche in via regolamentare che non ricadono affatto entro gli schemi della legge comunitaria (è il caso ad esempio, del codice della strada, il cui art. 229 prevede un meccanismo di attuazione attraverso regolamenti o decreti ministeriali delle direttive a contenuto tecnico).

6.2. *L'attuazione diretta o mediante delega legislativa delle direttive comunitarie*

Uno dei fenomeni che maggiormente traspaiono nelle leggi comunitarie che si sono succedute a partire dalla L. 428/1990 è l'uso preponderante dello strumento della delega legislativa e dell'attuazione in via amministrativa per l'attuazione delle direttive comunitarie, a fronte di un ricorso alquanto modesto all'attuazione diretta e a quella in via regolamentare.

Il limitato ricorso all'attuazione diretta ha attirato le critiche della dottrina, che giustamente ha visto in esso uno strumento di recepimento tempestivo di quelle direttive che, avendo una natura dettagliata, lasciano ben poco spazio a scelte discrezionali del legislatore interno: in questi casi, infatti, l'uso della delegazione legislativa finisce, da un lato, per ritardare l'attuazione, e dall'altro appare uno strumento improprio, dal momento che non c'è spazio per la determinazione di principi e criteri direttivi che non ricalchino pedissequamente i contenuti della direttiva da attuare.

È allora assai discutibile che l'attuazione diretta sia stata usata assai limitatamente e, per di più, non sempre per fattispecie di rilievo.

A ciò si aggiunga che non sempre la legge comunitaria lascia intendere se le sue disposizioni costituiscono attuazione diretta di obblighi comunitari, ovvero se esse si limitano ad integrare atti normativi di attuazione preesistenti al fine di renderli più facilmente applicabili sul piano interno (e ciò quindi a prescindere dall'attuazione di nuovi o diversi obblighi comunitari). Così, ad esempio, nel capo II della L. 422/2000 («Disposizioni particolari di adempimento, criteri specifici di delega legislativa»), fra le disposizioni non relative a deleghe legislative solo gli artt. 15, 16, 22 e 23 si autoqualificano (dal testo o dalla rubrica) come norme di attuazione diretta; mentre le disposizioni di cui agli artt. 24, 25 e 26 appaiono «di contorno» a disposizioni già attuate, niente è dato sapere dei contenuti delle altre disposizioni (artt. 11, 17, 18, 19, 20, 21, 27). Così, solo leggendo la relazione al disegno di legge si capisce che l'art. 21, recante modificazioni al D.Lgs. 626/1994 è stato inserito nella legge comunitaria «al fine di superare le obiezioni mosse dalla Commissione

europea con la procedura di infrazione n. 98/2224 relativa al non corretto recepimento della direttiva 90/270/CEE in materia di uso dei videoterminali».

Non mancano casi di combinazione tra attuazione diretta ed attuazione mediante delegazione legislativa: è il caso, ad esempio, dell'art. 17 della L. 25/1999 in materia di lavoro notturno (in attuazione della sentenza della Corte di giustizia 4 dicembre 1997), il cui primo comma modifica espressamente l'art. 5 della L. 903/1977 ed il secondo delega il Governo a riformare la materia in questione «fino all'approvazione della legge organica in materia di lavoro» (per l'uso di una tecnica simile si vedano altresì gli artt. 11 e 56 della L.128/1998).

Quanto alle deleghe legislative, la dottrina ha sottolineato a più riprese che esse appaiono, nel settore dell'attuazione degli obblighi comunitari, la tecnica più ricorrente assieme a quella dell'attuazione in via amministrativa, già prima dell'adozione della L. 86/1989: è sembrato perciò insieme curioso e discutibile che quest'ultima non dica alcunché in ordine al suo utilizzo.

I dati al riguardo appaiono eloquenti, come risulta dalle *tabelle 5 e 6*, cui si possono aggiungere i dati sulla produzione di decreti legislativi per ciascun anno della XIII legislatura.

Anno	1996	1997	1998	1999	2000	2001
D.Lgs.	14	28	14	39	32	22

Tuttavia, lo schema di delegazione legislativa di cui all'art. 76 Cost. si è mostrato sostanzialmente inadeguato riguardo all'attuazione di obblighi comunitari: in questo caso, infatti, le fonti coinvolte sono infatti tre (prescindendo dall'eventuale ruolo delle Regioni), di modo che la legge di delegazione, specie nel caso in cui autorizzi l'attuazione di direttive dettagliate, si trova a fare riferimento, nell'indicazione dei principi e dei criteri direttivi, ai precetti contenuti nelle stesse.

Si determina, in tal modo, una fenomenologia normativa del tutto estranea all'art. 76 Cost., con i connessi problemi di legittimità costituzionale.

Infatti, pare provare troppo la tesi che giustifica comunque la genericità delle leggi di delegazione in esame sulla base del fatto che o le direttive sono già dettagliate, ed allora per l'attuazione mancano solo mere modalità tecniche sostanzialmente prive di ogni spessore sostanziale, ovvero esse contengono statuizioni di principio, ed allora la legge di delegazione non potrebbe che riferirsi ad esse, sostanzialmente trasponendole. In effetti, in contrario avviso si può ricordare che nella sent. 53/1997 la Corte costituzionale ha indirizzato un monito al legislatore affinché esso specifichi nel modo più preciso principi e criteri direttivi nel caso in cui conferisca al Governo la delega ad introdurre nell'ordinamento nuove sanzioni penali.

Ciò premesso, la laconicità della L. 86/1989 è stata superata dalle leggi comunitarie già a partire dalla L. 428/1990, la quale ha autorizzato il recepimento con decreti legislativi di ben 93 direttive comunitarie, di cui 60 previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

Da allora, l'enucleazione di un certo numero di direttive da adottare con decreto legislativo, previo parere parlamentare, costituisce una costante mai derogata dalle leggi comunitarie, che tende a far recuperare sul piano procedimentale ed *ex post* il ruolo che il Parlamento ha perso su quello sostanziale in sede di legge di delega: considerate le peculiarità della delegazione legislativa in materia di attuazione di obblighi comunitari, tale procedimento non pare suscitare particolari dubbi di costituzionalità.

Un altro correttivo inserito da tutte le leggi comunitarie (da ultimo si veda l'art. 2 della L. 422/2000) è l'individuazione di "principi e criteri generali della delega legislativa" destinati a valere per tutte le deleghe in aggiunta ai principi e criteri specifici previsti per ciascuna di esse; principi e criteri che tuttavia in alcuni casi appaiono caratterizzati da un'ineliminabile vaghezza.

Tale vaghezza caratterizza altresì, tra tali principi e criteri generali, l'individuazione delle sanzioni amministrative e penali per le infrazioni ai decreti legislativi (da ultimo, art. 2, comma 1, lett. c), L. 422/2000): e ciò

appare tanto più grave dopo la sent. 53/1997 della Corte costituzionale sopra ricordata. Si consideri inoltre che tale principio e criterio direttivo si impone anche alla delega legislativa in materia di disciplina sanzionatoria di disposizioni comunitarie attuate in via regolamentare o amministrativa dalla stessa legge comunitaria (art. 4, comma 1, L. 422/2000). Qualche dubbio di costituzionalità presenta pure l'utilizzo generalizzato (art. 1, comma 4, della L. 422/2000) dello strumento della delega "correttiva", che consente al Governo, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, la possibilità di adottare nuovi decreti allo scopo di correggere ed integrare i primi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi contenuti nella delega "principale".

6.3. L'attuazione in via regolamentare

Il modello di attuazione in via regolamentare ed in via amministrativa, delineato dalla "legge La Pergola" è stato sostanzialmente disatteso nella XIII legislatura dalle leggi comunitarie che si sono succedute.

Iniziando dall'attuazione in via regolamentare, la vera svolta al riguardo è costituita dalla L. 128/1998 (legge comunitaria per il 1995-1997) il cui art. 5 ha autorizzato l'attuazione di una serie di direttive indicate in un apposito allegato «con uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, adottati previo parere delle Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato», nel rispetto di principi e criteri direttivi corrispondenti a quelli enunciati nelle lett. b), e), f) e g) del comma 1 dell'art. 2, riguardanti l'attuazione con decreti legislativi di una serie di altre direttive.

Analoghe disposizioni sono poi contenute nell'art. 3 della L. 25/1999 (legge comunitaria per il 1998), nell'art. 3 della L. 526/1999 (legge comunitaria per il 1999), nell'art. 3 della L. 422/2000 (legge comunitaria per il 2000).

La formulazione letterale di tali disposizioni evidenzia che esse rinneano pressoché in toto il modello di cui all'art. 4 della L. 86/1989, per

abbracciare lo schema della delegificazione delineato dall'art. 17, comma 2, della L. 400/1988.

Come è noto, tale ultima disposizione prefigura un modello di delegificazione così articolato: a) nelle materie non coperte da riserva di legge, o comunque solo relativamente riservate, la legge può disporre l'abrogazione delle norme primarie precedentemente disciplinanti la materia stessa, autorizzando, nello stesso tempo, l'esercizio della potestà regolamentare; b) l'effetto abrogativo derivante dalla legge non opera immediatamente, ma viene differito alla data di entrata in vigore della normazione secondaria; c) la legge di delegificazione deve fissare le norme generali regolatrici della materia che, successivamente, il regolamento è chiamato a svolgere.

Il riferimento a tale modello appare peraltro quasi formale: in effetti le disposizioni sopra ricordate non contengono l'indicazione delle norme legislative abrogate dall'entrata in vigore e, quanto all'indicazione delle norme generali regolatrici della materia, esse si limitano ad un rinvio ad alcuni dei generici principi e criteri direttivi individuati per l'attuazione di altre direttive con decreti legislativi.

Emerge allora il dubbio che l'abbandono dell'art. 4 della L. 86/1989 si possa spiegare con il fatto che tale disposizione impone un'attuazione in via regolamentare attraverso un procedimento nel quale è evidente il ruolo di "guida" sostanziale della delegificazione da parte della legge comunitaria (si vedano in particolare i commi 3 e 6).

Il mero richiamo all'art. 17, comma 2, della L. 400/1988, senza tuttavia il rispetto dei suoi contenuti sostanziali, si può allora spiegare unicamente con l'intento di ampliare la discrezionalità governativa nell'attuazione delle direttive comunitaria.

Ciò appare dimostrato anche dal superamento (peraltro già avvenuto con la prima legge comunitaria: L. 428/1990) della distinzione tra attuazione in via regolamentare "permanente" e "temporanea", che era presupposta dall'art. 5 della L. 86/1989²⁴ con l'estensione generalizzata

²⁴ Tale disposizione prevede che le modifiche di una direttiva attuata con regolamento possono essere attuate a loro volta con regolamento se ciò è previsto dalla legge comunitaria annuale.

della prima e per di più con formulazioni che tendono ad ampliare ancora di più la possibilità della delegificazione (così, da ultimo, l'art. 3, comma 2, della L. 422/2000 prevede espressamente: «Fermo restando il disposto dell'articolo 5, comma 1, della legge 9 marzo 1989, n. 86, i regolamenti di cui al comma 1 possono, altresì, per tutte le materie non coperte da riserva assoluta di legge, dare attuazione alle direttive che costituiscono modifica, aggiornamento o completamento delle direttive comprese nell'allegato C, nonché, per le parti interessate, alle direttive la cui attuazione comporti la modifica o l'integrazione di discipline già delegificate ovvero riguardanti procedimenti oggetto di semplificazione amministrativa» (similmente si vedano anche l'art. 5, comma 2, della L. 128/1998; l'art. 3, comma 2, della L. 25/1999; l'art. 3, comma 2, della L. 526/1999).

A ciò si aggiunga che, sempre a partire dalla L. 128/1998, i regolamenti sono abilitati a stabilire sanzioni amministrative, da determinarsi nel rispetto di criteri generali individuati per l'attuazione con delega legislativa. Tale disposizione evidenzia quindi un evidente *favor* verso l'attuazione in via regolamentare, che pone tuttavia non pochi problemi di costituzionalità in ragione del principio di legalità in materia di determinazione delle sanzioni amministrative che, sancito dall'art. 1 della L. 689/1981, sarebbe direttamente desumibile dall'art. 25, comma 2, Cost.

Ciononostante, il numero delle direttive da attuare con regolamento è rimasto tutto sommato modesto (si veda la *tab. 5*). Ciò probabilmente si spiega con il fatto che il procedimento di adozione dei regolamenti è più complesso di quello previsto per i decreti legislativi, essendo richiesto il parere del Consiglio di Stato, il visto e la registrazione della Corte dei conti, l'emanazione da parte del Capo dello Stato. Viceversa, l'abbandono del modello di cui all'art. 4 della L. 86/1989 ha determinato l'esclusione del parere delle Commissioni parlamentari, in ordine ad essi, in precedenza previsto per tutti i regolamenti in esame (peraltro dopo le modifiche apportate dalla L. 146/1994 il parere delle Commissioni era limitato ai soli regolamenti individuati dalla legge comunitaria).

6.4. L'attuazione in via amministrativa

Altrettanto significative sono state le novità introdotte, a partire dalla L. 128/1998 in materia di attuazione in via amministrativa, che già le leggi comunitarie precedenti avevano alquanto valorizzato nonostante che la L. 86/1989 contenesse solo generiche indicazioni al riguardo.

È importante sottolineare che a più riprese la Corte dei conti abbia censurato l'espansione degli atti amministrativi di attuazione di direttive comunitarie, anche nei casi in cui detti atti abbiano contenuto generale ed astratto²⁵. In tali casi, infatti, è evidente che essi in nulla si differenziano dai regolamenti ministeriali, rimanendo tuttavia assoggettati ad un procedimento alquanto più semplificato rispetto a quello previsto in generale per tutti i regolamenti dall'art. 17 della L. 400/1988. In particolare, essi non sono soggetti né al parere del Consiglio di Stato né al visto ed alla registrazione della Corte dei conti.

Sulla distinzione tra regolamenti ed atti amministrativi generali la giurisprudenza ordinaria ed amministrativa insiste da tempo²⁶. Proprio sulla base di questa distinzione non sono mancate pronunce di illegittimità di circolari ministeriali a contenuto generale ed astratto con le quali si era data attuazione ad obblighi comunitari²⁷.

Tali problematiche sono state evidentemente alla base dell'art. 6 della L. 128/1998, con la quale è stata autorizzata l'attuazione di ben 66 direttive (ovvero il 57% del totale delle direttive che la legge autorizza ad attuare) con regolamenti ministeriali o atti amministrativi.

Tale disposizione mirava, evidentemente ad eliminare o, quantomeno contenere, il fenomeno della "fuga dal regolamento", autorizzando l'adozione di regolamenti ministeriali, e quindi di atti normativi, laddove il contenuto della direttiva presentasse i connotati della generalità e dell'astrattezza. In questo senso, deve essere interpretato il primo comma dell'art. 6, il cui tenore letterale sembrava invece lasciare ai singoli Ministri

²⁵ Corte dei conti, sez. un., *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1991*, I, Roma, 1992, p. 181.

²⁶ Si vedano, da ultimo, Cass. civ., sez. III, 22 febbraio 2000, n. 1972; Cass. pen., sez. VI, 2 ottobre 1998, n. 1243.

²⁷ Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 1998, n. 1640; T.a.r. Lazio, sez. II, 17 febbraio 1995, n. 182; T.a.r. Lazio, sez. II, 22 gennaio 1997, n. 220.

una discrezionalità piena circa la scelta dello strumento (regolamentare ovvero amministrativo) di recezione.

Peraltro, essa finiva per generalizzare, per l'attuazione in via regolamentare, il modello procedimentale di cui all'art. 17 della L. 400/1988 che la Corte dei conti aveva giudicato «incongruo per valutare la corretta trasposizione di normative a contenuto squisitamente tecnico»²⁸. In più, non era chiaro se ai regolamenti in questione si applicasse l'art. 5 della “legge La Pergola”, ovvero la distinzione tra attuazione in via regolamentare “permanente” e “temporanea”, che, come detto nel paragrafo precedente, è presupposta dall'art. 5 della L. 86/1989²⁹.

Tuttavia, già con la successiva legge comunitaria la tecnica di recezione in via amministrativa delle direttive comunitarie è cambiata: in effetti, la L. 25/1999 conferma lo strumento del regolamento ministeriale o dell'atto amministrativo (art. 6), e tuttavia, modificando sul punto la “legge La Pergola”, prevede che per il futuro l'elenco delle direttive da attuare non figuri più in allegato alla legge comunitaria, ma solo nella relazione al disegno di legge presentato dal Governo (art. 2, comma 3). L'art. 13 procede pertanto all'abrogazione dell'art. 4, comma 8, della L. 86/1989.

Tuttavia, tale soluzione non poteva dirsi priva di spunti problematici: in primo luogo, infatti, l'elenco delle direttive da attuare in via amministrativa risultava soggetto ad un regime di pubblicità alquanto limitato; in secondo luogo, diveniva quantomeno problematica l'attuazione con regolamenti ministeriali, dato che l'art. 17, comma 3, della L. 400/1988 condiziona l'adozione degli stessi ad un espresso conferimento legislativo (cosa che risultava nel caso di specie discutibile, dato che l'oggetto dell'attuazione, ovvero le direttive, era situato fuori dalla legge).

In ogni caso, già con la L. 526/1999 il legislatore è tornato su quanto stabilito appena pochi mesi prima: l'art. 4 di essa prevede infatti, attraverso l'inserimento di un ulteriore comma all'art. 10 del D.P.R.

²⁸ (Corte dei conti, sez. un., *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1990*, I, p. 182).

²⁹ Non a caso, l'art. 3, comma 4, del disegno di legge comunitaria per il 2001 prevede che “le direttive che modificano, aggiornano o completano direttive attuate con regolamenti ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono recepite con le medesime modalità”.

1092/1985, che «al fine di agevolare la conoscenza delle direttive delle Comunità europee attuate o da attuare in via amministrativa, la Presidenza del Consiglio dei Ministri predispose l'elenco di tali direttive per la pubblicazione, a titolo informativo, nella *Gazzetta Ufficiale*, unitamente alla legge comunitaria annuale».

Se in tal modo, il problema della pubblicità potrebbe apparire sostanzialmente risolto (purché a tale adempimento si provveda davvero: tale elenco non risulta pubblicato in allegato alla L. 422/2000!), altrettanto non può dirsi del procedimento di adozione degli atti di recepimento in via amministrativa: in effetti, poiché l'elenco delle direttive figura fuori dal testo della legge, in assenza di una espressa previsione nella legge comunitaria, deve ritenersi quantomeno dubbio che essi possano ricevere la forma regolamentare (stante l'art. 17, comma 3, della L. 400/1988).

Si consideri inoltre che anche nella prospettiva comunitaria la scelta dell'atto interno di recepimento delle direttive comunitarie non risulta indifferente, tanto che la Corte di giustizia delle Comunità europee è intervenuta su questo aspetto in più occasioni. Essa ha sottolineato l'obbligo per gli Stati di scegliere, pur nel rispetto del potere discrezionale loro attribuito dall'art. 189 del Trattato sull'Unione europea, «le forme ed i mezzi più idonei per il conseguimento migliore e totale del risultato prescritto e garantire piena efficacia alle direttive, conformemente allo scopo che esse perseguono»³⁰. Da ciò deriva, in primo luogo, per quanto interessa ai nostri fini, la necessità di recepire le direttive modificative di norme nazionali, con atti di rango equiordinato a queste ultime³¹ e, in secondo luogo, l'impossibilità di recepire direttive attributive di diritti in capo ai singoli con atti amministrativi, incapaci, per loro natura, di fornire garanzie di certezza e pubblicità necessarie all'efficace attuazione della direttiva³²³³.

³⁰ Corte giustizia 8 aprile 1976, causa 48/75, Raccolta, 497; 23 novembre 1977, Enka, causa 38/77, Raccolta, 2203; 10 aprile 1984, van Colson e Kamann, causa 14/83, Raccolta, 1891; 25 luglio 1991, Emmott, causa 208/90, Raccolta, 4269.

³¹ Corte giustizia 11 giugno 1991, Commissione c. Francia, causa C-307/89, Raccolta, 2903.

³² Corte giustizia 9 giugno 1993, Commissione c. Italia, causa C-95/92, Raccolta, 3119; Corte giustizia 26 gennaio 1994, Commissione c. Irlanda, causa C-381/92, Raccolta, 215).

In conclusione, dalla successione delle leggi comunitarie, emerge ormai un modello di attuazione degli obblighi comunitari che solo in parte appare riconducibile alla “legge La Pergola”: in sintesi, esso appare articolato come segue: *a*) attuazione diretta da parte della legge comunitaria o di altre leggi ordinarie; *b1*) attuazione attraverso decreti legislativi, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, ovvero *b2*) senza detto parere; in entrambi i casi la legge comunitaria predispone principi e criteri direttivi generali, ovvero relativi a tutte le deleghe, e generici criteri specifici; è ormai generalizzata la possibilità di futuri decreti legislativi integrativi e correttivi; *c*) attuazione in via regolamentare ai sensi dell’art. 17, comma 2, della L. 400/1988, con generalizzata estensione del meccanismo della delegificazione “permanente” di cui all’art. 5 della L. 86/1989; le singole leggi comunitarie autorizzano i regolamenti anche a prevedere sanzioni amministrative nel rispetto di principi fissati dalle stesse (attraverso il rinvio ai principi e criteri direttivi previsti per la delega legislativa) e, comunque, prevedono la possibilità che la disciplina sanzionatoria sia rimessa a futuri decreti legislativi; *d*) attuazione in via amministrativa.

7. Alcune considerazioni finali

Le molte e profonde trasformazioni in tema di fonti intervenute nella XIII legislatura ed a cui abbiamo, seppur sommariamente, fatto riferimento in questo contributo spiegano la sensazione crescente di un radicale processo di trasformazione che sarebbe ormai alquanto avanzato, seppure senza che di ciò se ne sia pubblicamente discusso e deciso nelle sedi istituzionali. Sembra, infatti, che le maggiori opzioni di fondo in tema di trasformazione del sistema delle fonti siano in realtà nella sostanza largamente condivise dai diversi schieramenti politici (al di là dei loro pur noti dissensi).

Questi stessi schieramenti politici peraltro appaiono molto restii a formalizzare le intese in testi giuridicamente adeguati e cioè praticamente in norme costituzionali. Semmai si continua in alcuni settori ad adottare

alcune nuove disposizioni sulla produzione normativa tramite semplici disposizioni legislative, andandosi però così incontro ad una loro solo modesta efficacia a causa della sostanziale libertà che si lascia al Parlamento di conformarsi o meno ad esse: particolarmente significativo è stato, ad esempio, proprio nell'ultimo anno della legislatura, rilevare la rapida disapplicazione di alcune delle importanti (e in qualche misura anche discutibili) disposizioni sulla produzione normativa che sono state inserite nei primi quattro articoli della legge 27 luglio 2000, n.212, denominata "disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente".

Certo che mantenere una serie di intese sostanziali sul mutamento del sistema delle fonti solo a livello politico, espone ad alcuni rischi evidenti di contestazione o di mutamento almeno parziale delle opinioni, là dove emergano nuove spinte politiche difformi.

Ma poi alcune scelte istituzionali in realtà appaiono non sempre adeguatamente consolidate: solo per accennare a due esempi fra i molti possibili, può pensarsi ai ricorrenti ondeggiamenti relativi alle procedure ed alle materie da disciplinare nei Testi unici o anche ai faticosi procedimenti di rafforzamento delle strutture governative preposte alla redazione dei testi normativi.

Ecco che allora si evidenzia tutta la difficoltà di riuscire comunque a governare tutto ciò almeno a livello parlamentare, là dove inevitabilmente rifluiscono tutta una serie di problemi almeno di coordinamento fra le fonti, ma poi anche di miglioramento della qualità del prodotto normativo. Da questo punto di vista trovano piena giustificazione –come già accennato– le diverse più recenti modifiche regolamentari e l'importante attività svolta dal Comitato per la legislazione.

Tab. 1 - Disposizioni di delega e loro attuazione (*)

	X Leg.	XI Leg.	XII Leg.	XIII Leg.
Leggi che prevedono deleghe	26	16	5	58
Disposizioni di delega	126	93	69	254
Disposizioni di delega scadute e non esercitate	17	21	17	37
Disposizioni di delega in corso di attuazione	-	-	-	56
D.Lgs. pubblicati (in attuazione di deleghe approvate nella medesima legislatura)	157	100	66	305

29 maggio 2001

Fonte: Camera dei deputati - Servizio Studi

(*) Si considerano come autonome disposizioni di delega quelle per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive di decreti legislativi.

Tab. 2 - Deleghe recanti disposizioni correttive di decreti legislativi

Tipo	X Leg.	XI Leg.	XII Leg.	XIII Leg.
Leggi delega che prevedono disposizioni correttive	1	2	3	26
Disposizioni contenenti deleghe correttive	1	5	3	43
D.Lgs. correttivi pubblicati in attuazione delle deleghe approvate nella legislatura	1	8	3	70

29 maggio 2001

Fonte: Camera dei deputati - Servizio Studi

Tab. 3 - Media mensile della produzione normativa per tipologia di atto(*)

	X Leg.	XI Leg.	XII Leg.	XIII Leg.
Leggi ordinarie	18,65	13,25	11,94	14,91
Decreti legislativi	2,23	4,51	2,06	6,23
Decreti-legge esclusi i reiterati	3,74	6,12	3,40	3,31
Decreti-legge inclusi i reiterati	7,63	19,96	27,25	--
Regolamenti di delegificazione	0,12	2,40	0,57	2,45

29 maggio 2001

Fonte: Camera dei deputati - Servizio Studi

(*) Per ciascuna delle legislature considerate il dato dei decreti-legge non comprende i decreti legge già presentati nella legislatura precedente.
Per i decreti-legge, nella XIII legislatura, è riportata la media mensile dei decreti-legge successivi alla sentenza n. 360/1996.

Tab. 4 - La delegificazione – per anni - nella XIII legislatura (*)

Legislatura	1996	1997	1998	1999	2000	2001	XIII Leg.
Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione	4	22	17	11	9	4	67
Regolamenti di delegificazione pubblicati nella legislatura	10	15	39	20	31	34	149

29 maggio 2001

Fonte: Camera dei deputati - Servizio Studi

(*) Non sono inseriti i regolamenti di delegificazione emanati in attuazione delle leggi comunitarie

Tab. 5 - Leggi comunitarie: modalità di attuazione delle direttive (*)

Legge comunitaria	Direttive da attuare con deleghe legislative	Direttive da attuare con regolamento governativo	Direttive da attuare in via amministrativa
L. 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria 1990)	39	39	--
L. 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria 1991)	32	12	27
L. 19 dicembre 1992, n. 489 (c.d. legge minicomunitaria)	19	7	3
L. 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria 1993)	33	31	82
L. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994)	33	6	38
L. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995/1997)	54	12	66
L. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria 1998)	25	3	43
L. 21 dicembre 1999, n. 526 (legge comunitaria 1999)	35	6	28
L. 29 dicembre 2000, n. 422 (legge comunitaria 2000)	24	3	--

29 maggio 2001

Fonte: Camera dei deputati - Servizio Studi

(*) Il dato relativo alle direttive da attuare in via amministrativa comprende le direttive per le quali le leggi comunitarie prevedono l'emanazione di un regolamento ministeriale o di un atto amministrativo.

Per la legge comunitaria 1999 il dato delle direttive da attuare in via amministrativa è tratto dall'elenco pubblicato in Gazzetta ufficiale ai sensi dell'articolo 10, comma 3-quater, del testo vigente del D.P.R. n. 1092 del 1985.

A partire dalla legge comunitaria 2000, il testo della legge non riporta più l'elenco delle direttive da attuare in via amministrativa.

Tab. 6 - Attuazione delle deleghe previste dalla legge comunitaria (*)

Leg.	Legge comunitaria	Disposizioni di delega	D.Lgs. pubblicati
X	L. 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria per il 1990)	39	63
XI	19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria per il 1991)	32	38
	L. 19 dicembre 1992, n. 489 (legge comunitaria per il 1992)	19	24
	L. 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria per il 1993)	33	29
XII	L. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994)	33	36
XIII	L. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995/1997)	35	52
	L. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria 1998)	9	23
	L. 21 dicembre 1999, n. 526 (legge comunitaria 1999)	14	19
	L. 29 dicembre 2000, n. 422 (legge comunitaria 2000)	12	--

29 maggio 2001

Fonte: Camera dei deputati - Servizio Studi

(*) Si considerano autonome disposizioni di delega quelle contenenti specifici criteri di delega, ulteriori rispetto ai criteri generali.

PARTE II

TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

*a cura del CNR - Istituto di Studi sulle Regioni
"Massimo Severo Giannini" (*)*

() I capitoli sono stati redatti, nell'ordine di cui all'indice, da: Aida G. Arabia, Letizia R. Sciumbata, Antonio Ferrara, Carlo Desideri, Guido Meloni, Enrico Buglione, George France, Giulia Napolitano.*

SINTESI

Il presente contributo evidenzia alcuni temi e problemi relativi alla legislazione delle regioni, con riferimento al secondo semestre dell'anno 2000 e al primo dell'anno 2001.

I capitoli nei quali è articolato il contributo espongono i risultati di un indagine svolta attraverso un apposito questionario rivolto alle regioni, elaborato in collaborazione con il Servizio Studi della Camera dei deputati.

Nel Capitolo 1 si mette in evidenza come, mentre in alcune regioni l'opera di semplificazione ha ormai raggiunto risultati rilevanti, in altre è ancora in corso, o attraverso il riordino complessivo di interi settori o con apposite leggi di semplificazione. Prosegue, inoltre, l'impegno all'elaborazione di Testi Unici (non meramente compilativi) o di leggi organiche. Infine, si segnalano varie iniziative volte al miglioramento sostanziale e formale della legislazione, anche mediante il ricorso ad un apposito Manuale.

Nel Capitolo 2 viene messo in luce il crescente interesse delle regioni in ordine alla materia comunitaria, al quale ha contribuito il rilievo assunto nel periodo considerato dalla nuova programmazione comunitaria. Dalla rilevazione emerge, comunque, la diversità della risposta delle varie regioni e di distinti gruppi di regioni, dovuta, soprattutto alla diversità della posizione di tali regioni rispetto alle decisioni e alle politiche assunte a livello comunitario. Le risposte confermano, poi, in genere, la crescente importanza del coinvolgimento delle regioni nella Rappresentanza permanente presso l'UE, del ruolo della Conferenza Stato-Regioni e del Comitato delle regioni presso l'UE.

Quanto alle procedure interne alla regione, prevale il ruolo della Giunta, sul quale influisce anche la tendenza del Governo centrale a fare ad essa riferimento per le questioni comunitarie. Il Consiglio ha, invece, funzioni di indirizzo ed è destinatario di informative della Giunta.

Nel Capitolo 3 viene valutato lo stato di avanzamento del procedimento per l'approvazione degli statuti regionali ordinari cui ha dato avvio la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1; nonché, per quanto riguarda le regioni e le province speciali, dello stato di avanzamento delle leggi regionali rafforzate (con procedura grossomodo analoga a quella necessaria per l'approvazione dei nuovi statuti ordinari) previste dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, per la disciplina della forma di governo e delle altre materie corrispondenti al contenuto necessario degli statuti ordinari (iniziativa legislativa, referendum, pubblicazione delle leggi e dei regolamenti). Il percorso di approvazione dei nuovi statuti e delle speciali leggi delle regioni e delle province ad autonomia differenziata è stato obiettivamente rallentato, però, dall'approvazione da parte delle Camere del testo di revisione del Titolo V della Costituzione che è lungamente rimasto in sospenso in attesa del referendum costituzionale confermativo (svoltosi il 7 ottobre 2001). Non sono da rilevare pertanto avanzamenti significativi di detti procedimenti. La questione più urgente da affrontare da parte delle regioni pare, invece, prima ancora dell'approvazione dei nuovi statuti, la necessaria disciplina del referendum statutario, così come adesso previsto dall'art. 123 Cost..

Nel Capitolo 4 viene rilevato come vada ulteriormente avanti la distinzione di ruoli tra l'assemblea e l'esecutivo, con il rafforzamento del ruolo di quest'ultimo. Non sembra prendere forma, tuttavia, malgrado la legge costituzionale n. 1/1999, un riassetto sistematico; mentre, al contrario, si registrano notevoli incertezze e difficoltà, dovute al carattere parziale delle innovazioni introdotte e al permanere di procedure e rapporti basati sugli statuti e sulla legislazione preesistenti alla riforma del 1999, ma vigenti. Resta ancora confusa la tipologia degli atti e, quindi, non chiara è la scelta in merito alla competenza del Consiglio o della Giunta. Si nota, a volte, il prevalere di soluzioni "politiche" sulla ricerca di nuove procedure e equilibri istituzionali. Sono spesso presenti modalità procedurali nelle quali prevale la tendenza alla "codecisione"; il che certamente non sembra favorire lo sviluppo delle funzioni di controllo del

Consiglio sul governo e l'amministrazione regionale. Non mancano tuttavia gli sforzi, in particolare di alcune regioni, volti a rendere più stabili le innovazioni.

Nel Capitolo 5 si rileva che gli organismi di raccordo tra regione ed enti locali sono ormai previsti e istituiti in quasi tutte le regioni, anche a seguito dell'impulso in tale direzione venuto dalle più recenti leggi di riforma e conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali.

Si verifica, inoltre, che la diversità della denominazione degli organismi corrisponde in genere al prevalere di tendenze diverse: in direzione di modelli che rafforzano il carattere rappresentativo delle autonomie locali o di modelli di tipo "misto" regione-enti locali. Sotto il profilo delle funzioni sembra, invece, riscontrarsi una convergenza, prevalendo la scelta di funzioni consultive in materia di interesse diretto degli enti locali.

Nel Capitolo 6 si constata che quasi tutte le regioni hanno ormai optato per l'introduzione della legge finanziaria tra i propri strumenti di programmazione. Perdura, tuttavia, in certi casi, il fenomeno della approvazione tardiva e la difficoltà di lettura di molte leggi, specie quando vengono utilizzate per apportare modifiche alla legislazione regionale vigente nei settori più vari. Tale tendenza appare, invece, scomparsa nelle regioni che hanno dato attuazione al D.Lgs. n. 76/2000, nelle quali si riscontrano provvedimenti più snelli.

Nel Capitolo 7 si esamina l'attività legislativa delle regioni e province autonome nel settore sanitario. Viene messo in luce l'utilizzo piuttosto limitato dello strumento legislativo per il *policymaking* sanitario regionale. Complessivamente, nel periodo di riferimento, le regioni e le province autonome hanno approvato un numero limitato di norme in attuazione di leggi nazionali di riforma, quale il D.Lgs. 229/1999. Risulta invece un ampio ricorso alla programmazione pluriennale in campo sanitario.

Nel Capitolo 8 è stato analizzato lo stato di recepimento presso le regioni della legge n. 328 del 2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali“. E’ emerso che nessuna regione e provincia autonoma, a giugno 2001, ha ancora recepito la legge nazionale. Tuttavia alcune regioni, prevalentemente localizzate nel centro–nord, presentano una normativa organica dell’area sociale, anticipatrice delle disposizioni nazionali. Negli altri casi sono presenti disposizioni che disciplinano singoli settori (infanzia, handicap, anziani, volontariato, ecc). Il maggiore ritardo è tuttavia da registrare nella quasi totale assenza di sistemi informativi regionali, che rappresentano gli strumenti fondamentali per la programmazione e la gestione degli interventi, al pari del Piano sociale regionale presente in sole otto regioni.

1. Riordino normativo e qualità della legislazione

1.1 Premessa

L'edizione 2001 del Rapporto sullo stato della legislazione regionale, nella parte relativa al riordino normativo, è stata integrata e completata da alcuni dati ed elementi sulla qualità della legislazione. L'analisi della mera opera di "ripulitura" dell'ordinamento dal "troppo diritto", non accompagnata anche da uno studio sulla qualità degli atti normativi produrrebbe, infatti, giudizi limitati e parziali.

L'indagine che segue è basata esclusivamente sulle risposte delle regioni ad un apposito questionario che ha privilegiato alcuni interrogativi sugli argomenti sopra richiamati.

Quanto al riordino normativo, la rilevazione ha indicato gli interventi diretti a "ripulire" l'ordinamento da leggi inutili (mediante lo strumento dell'abrogazione espressa in leggi generali di settore o mediante la predisposizione di vere e proprie leggi di semplificazione).

Quanto al coordinamento della legislazione (considerato sempre come aspetto del riordino), le informazioni hanno riguardato la redazione di Testi Unici o di leggi che rivestono la medesima funzione di riordino organico di un settore senza, però, fornire una disciplina unica e completa di una intera materia.

Quanto, infine, alla qualità dei testi normativi, i dati raccolti hanno interessato l'elaborazione di strumenti diretti al miglioramento del processo e del prodotto legislativo (es. previsione di "studi di impatto"); la previsione di osservazioni istruttorie sulla legittimità costituzionale e sulla coerenza con altre leggi regionali e nazionali; l'uso di tecniche redazionali; l'utilizzazione del Manuale sulle regole e sui suggerimenti per la redazione dei testi normativi, elaborato da un gruppo di studio nell'ambito dell'Osservatorio legislativo interregionale nel 1991 (conosciuto anche

come Manuale Rescigno); l'istituzione di strutture *ad hoc* (es. Uffici fattibilità, Uffici "drafting", ecc.)

La situazione che emerge dalla rilevazione è per molti aspetti interessante.

Quanto al riordino normativo, l'opera di semplificazione legislativa attuata, soprattutto nel corso della VI legislatura con l'attuazione del D.Lgs. n. 112 del 1998, in molte regioni si è, ormai, "assestata". In altri ordinamenti regionali, invece, prosegue il processo di semplificazione o nell'ambito del riordino complessivo di interi settori (con relative abrogazioni delle leggi precedenti) o mediante lo strumento di vere e proprie leggi di semplificazione.

Quanto al coordinamento della legislazione mediante la predisposizione di Testi Unici, dalla rilevazione emergono, per alcune regioni un impegno "futuro" alla loro elaborazione nella procedura legislativa (non più, dunque, Testi Unici meramente compilativi); per altre l'adozione di leggi organiche non definibili formalmente Testi Unici ma, nella sostanza, con le medesime caratteristiche (provvedono, infatti, al riordino complessivo di interi settori ed alla contestuale abrogazione delle disposizioni previgenti).

Quanto, infine, alla qualità della legislazione la rilevazione ne evidenzia una serie di iniziative concrete dirette al miglioramento formale e sostanziale. A tal fine undici regioni hanno formalmente adottato il Manuale sulle regole e sui suggerimenti per la redazione dei testi normativi, altre, comunque, lo utilizzano in via di prassi. Poche regioni hanno introdotto "studi di impatto", in alcune è stata, però, avviata una fase di sperimentazione in tal senso.

Molte amministrazioni regionali sono, infine, sensibili ai problemi legati alla "qualità" delle leggi e lo dimostrano avviando, periodicamente, corsi di formazione per i dipendenti degli uffici interessati (Uffici legislativi o strutture istituite *ad hoc*).

1.2 Lo stato del “disboscamento” e del riordino normativo

Anche nel periodo considerato (maggio 2000 - maggio 2001), prosegue la volontà regionale al “decongestionamento” dell’universo normativo. L’impegno regionale a combattere l’inflazione normativa si manifesta, però, in vari modi. In alcune regioni è, infatti, accompagnato da un disegno successivo di coordinamento della legislazione vigente, in altre si ferma alla pura abrogazione esplicita o “innominata”, contenuta in vere e proprie leggi di semplificazione, in altre ancora si procede al “disboscamento” con leggi di riordino di settore o in sede di legge finanziaria.

Quanto alle amministrazioni che hanno redatto Testi Unici, anche se il riferimento è anteriore al periodo considerato dalla rilevazione, occorre segnalare i casi della regione Abruzzo che elenca tre TU in vigore (rispettivamente in materia di artigianato, di sport e di impiantistica sportiva, di gestione dei rifiuti) e della regione Friuli Venezia Giulia (TU sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso).

Quanto alle amministrazioni che hanno provveduto all’emanazione di leggi di semplificazione, occorre segnalare i casi della regione Liguria che ha proseguito l’opera di “disboscamento” (avviata con la legge di semplificazione n. 34 del 1999, che ha abrogato 400 leggi) con la L. r. 3 gennaio 2001, n.1, con la quale si è provveduto all’abrogazione di altre 27 leggi regionali; della regione Marche che ha emanato la L. r. 18 aprile 2001, n. 10, con la quale sono stati abrogati 206 leggi e 5 regolamenti e della regione Valle d’Aosta che ha promulgato due leggi di semplificazione: la L. r. n.25 del 2000 che ha preso in considerazione la legislazione regionale dal 1950 al 1970 e la L. r. n. 7 del 2001 che ha preso in considerazione il periodo dal 1971 al 1980. Con la prima legge, l’ordinamento è stato “ripulito” di 130 leggi e 4 regolamenti, con la seconda, sono state abrogate 295 leggi e 2 regolamenti. Attualmente è allo studio delle strutture regionali l’ultima fase della legislazione (1981 – 2000) che porterà alla redazione di una terza legge di semplificazione.

Quanto alle amministrazioni che hanno operato il riordino con leggi di settore occorre segnalare i casi della regione Friuli Venezia Giulia che con la L. r. n. 3 del 2001, riguardante la disciplina dello sportello unico per le attività produttive, ha provveduto ad abrogare 185 leggi e un rilevante

numero di articoli di altre leggi che interessavano vari settori dell'amministrazione, nonché a confermare l'abrogazione, già avvenuta in forma implicita, di altre 129 leggi; della regione Molise che con L. r. n. 31 del 2000 è intervenuta per i settori artigianato, industria, commercio e agricoltura, ad abrogare 55 leggi regionali; della regione Piemonte che con L. r. n. 7 del 2001 ha abrogato 3 leggi in materia di ordinamento contabile; della regione Sicilia che con L. r. n. 14 del 2000 ha abrogato espressamente due leggi regionali e con L. r. n. 32 del 2000 (art.197) ha previsto l'abrogazione di tutte le disposizioni di leggi recanti misure di aiuto a finalità regionale, non richiamate, integrate o modificate dalla stessa legge; della regione Puglia che con le leggi nn. 81 - 82 del 2000 e n.12 del 2001 ha provveduto alla abrogazione delle disposizioni in materia di sanzioni amministrative, di Comunità montane e di attività contrattuale regionale.

Inoltre, occorre segnalare il caso della regione Calabria che ha operato il "disboscamento" in sede di legge finanziaria. In quell'occasione sono state abrogate 28 leggi.

Infine, per completezza, bisogna indicare anche quei casi in cui i tentativi di un riordino normativo sono prodotti a livello di proposta di legge o semplicemente a livello di studio, prevalendo a volte l'esigenza di una grande "potatura" (con leggi di settore o con legge di semplificazione), a volte la predisposizione di veri e propri Testi Unici, al fine di produrre il doppio effetto della chiarezza legislativa e dell'abrogazione esplicita di leggi.

Al primo orientamento si rifanno le regioni Calabria (l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha espresso, non ancora formalmente, l'intenzione di procedere al riordino per materia e settore), Emilia Romagna (dopo l'assestamento dell'opera di semplificazione seguita alla grande "potatura" operata dalle leggi n. 27 del 1998 e n. 3 del 1999 di attuazione delle "Bassanini", ha all'esame un progetto di legge di iniziativa della Giunta in materia di intervento pubblico nel settore abitativo che prevede l'abrogazione esplicita di 18 leggi), Friuli Venezia Giulia (è in corso di esame un provvedimento organico di riordino del settore turismo, con la contestuale abrogazione di tutta la disciplina previgente in materia),

Lazio (la Giunta ha adottato una proposta di legge concernente interventi per la modernizzazione e lo sviluppo del settore agricolo che prevede, tra l'altro, l'abrogazione espressa di 20 leggi), Umbria (una serie di atti di riordino sono stati presentati in Consiglio).

Al secondo orientamento (predisposizione di TU) si rifanno le regioni Basilicata, Campania, Lazio (esiste già una proposta di TU in materia di sport, con la quale si prevede l'abrogazione di 20 leggi), Liguria (esistono 3 bozze di proposte di legge, due per il settore turistico e una in materia di farmacie), Lombardia (nel programma annuale di semplificazione, all'esame del Consiglio, sono contenute le linee guida e i criteri direttivi per la predisposizione di TU), Marche (i servizi della Giunta hanno predisposto TU in materia di personale, protezione civile e turismo), Piemonte (ipotesi di TU delle leggi regionali attuative dei decreti "Bassanini" nei vari settori e, a tal fine, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio ha costituito un apposito gruppo di lavoro con delibera n.85 del 2001), Sardegna (il Formez ha predisposto, su incarico della Giunta, studi di TU in materia di agricoltura, ambiente, artigianato, industria, lavori pubblici e turismo), Puglia (è previsto il riordino della materia lavoro, formazione professionale ed obbligo formativo che potrebbe portare alla redazione di un TU; inoltre, nell'ambito del progetto complessivo di riordino varato dalla Giunta, è prevista l'adozione di due TU in materia di urbanistica e di difesa del suolo).

1.3 Le procedure seguite per la predisposizione e l'emanazione dei Testi Unici

L'esigenza del riordino complessivo del sistema normativo regionale è sentita anche dalle regioni che formalmente non hanno ancora redatto Testi Unici. Un elemento ricorrente è, infatti, la previsione di particolari procedure per la redazione di tali atti. L'esempio più significativo è quello della regione Basilicata che, con L. r. n. 19 del 2001, ha previsto la costituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale coadiuvato da tre esperti che dovrà predisporre schemi per l'emanazione di Testi Unici.

Un apposito staff è stato costituito presso il Servizio legislativo della Giunta della regione Marche per esaminare i Testi Unici in materia di personale, protezione civile e turismo, predisposti dalla Giunta all'inizio della legislatura in corso.

Un altro esempio da segnalare riguarda la regione Lombardia che, con deliberazione n. VII/4882 dell'8 giugno 2001, riguardante il programma annuale di semplificazione, ha previsto procedure particolari per la redazione dei Testi Unici che vedono il coinvolgimento degli apparati tecnici del Consiglio e della Giunta.

Inoltre, la regione Toscana, nell'ambito del progetto speciale "una Toscana più efficiente e meno burocratica", approvato con deliberazione n. 152 del 2001, ha elaborato un programma di redazione dei Testi Unici, scadenzato sugli anni della legislatura e riguardante numerose materie. Il progetto, comunque, è solo l'ultima tra le iniziative sui Testi Unici avviate già da diversi anni (basti ricordare l'approvazione della legge regionale n.42 del 2000 – Testo Unico delle leggi regionali sul turismo; nonché delle leggi regionali n.39 e n.26 dello stesso anno, rispettivamente, legge forestale e riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione del personale).

1.4 Brevi considerazioni sulla tipologia dei Testi Unici

Quanto, infine, alle tipologie dei Testi Unici, dalla rilevazione emerge che quelli vigenti in Abruzzo e in Puglia sono meramente compilativi ed innovativi, così come lo saranno quelli in via di predisposizione in Sicilia (la L. r. n. 30 del 2000 ne prevede uno relativo all'ordinamento degli enti locali e la L. r. n. 6 del 2001 ne prevede un altro in materia di bilancio e contabilità).

Un aspetto importante segnalato, in particolare, dall'Emilia Romagna, dal Friuli Venezia Giulia e dalla Puglia, riguarda la confusione che regna tra Testi Unici e leggi organiche: queste ultime, infatti, hanno assunto tutte le caratteristiche dei primi, disciplinando interi settori con contemporanea abrogazione delle precedenti leggi sulla stessa materia.

Infine, altre regioni rilevano, per il futuro, l'inquadramento del Testo Unico nella tipologia delle leggi regionali (Lombardia e Molise), sottolineando, in particolare la provincia autonoma di Trento, che lo strumento del Testo Unico compilativo, quindi privo di forza di legge (approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale e autorizzato da legge di settore) non è più utilizzato. La funzione dei Testi Unici compilativi è assicurata, sempre secondo la provincia, con l'aggiornamento corretto del codice provinciale (consultabile in Internet).

1.5 Il saldo tra disposizioni abrogate e disposizioni introdotte

Anche i dati sul saldo tra disposizioni abrogate e disposizioni introdotte mettono in evidenza l'impegno al consolidamento di un ordinamento più snello.

In molte regioni, infatti, il saldo tra i nuovi articoli e gli articoli abrogati è di segno negativo. Questo perché l'attività di riordino, probabilmente, è prevalsa sulla o, forse meglio, ha accompagnato la "produzione" normativa intesa come inserimento nell'ordinamento di nuove disposizioni.

In particolare, questo risultato emerge per le regioni Valle d'Aosta (-2448 articoli), Friuli Venezia Giulia (-1290 articoli), Marche (-853 articoli), provincia autonoma di Bolzano (-52 articoli) e Lombardia (-23 articoli).

Il risultato che emerge, invece, per le altre regioni, pur essendo di segno positivo, deve essere letto con "cautela" come sottolinea, in particolare, la regione Emilia Romagna. Infatti, come accade da tempo in tutte le regioni "con un semplice comma possono essere introdotti più articoli, oppure con un articolo può essere aggiunto un intero capo. Il tutto per dire che somme o sottrazioni a volte possono non dire la verità sul fenomeno considerato". Comunque, pur dovendoli leggere con "cautela", sono di segno positivo i saldi delle regioni Lazio (+454 articoli), Veneto (+423 articoli), Sardegna (+249 articoli), Emilia Romagna (+238 o +92 articoli se si considerano o meno le leggi finanziarie e di bilancio), Basilicata (+228 articoli), Piemonte (+170 articoli), Lombardia (+120

articoli), provincia autonoma di Trento (+109 articoli), Toscana (+61 articoli), Molise (+60 articoli), Trentino Alto Adige (+6 articoli).

Inoltre, per la regione Abruzzo il saldo calcolato in articoli è pari a zero (non è stata abrogata nessuna legge).

Infine, la regione Calabria indica solo il numero degli articoli abrogati (403) e la regione Puglia indica un saldo fra disposizioni abrogate e disposizioni introdotte di 469 articoli.

1.6 *Alcuni dati quantitativi sulla vigenza delle norme*

Malgrado l'impegno regionale a "ripulire" l'universo normativo, dalla formulazione della stima delle leggi e degli atti normativi vigenti in ciascun ordinamento emerge, però, a prima lettura, una situazione di "congestionamento".

In molte regioni, infatti, il numero delle leggi vigenti (incluse quelle non espressamente abrogate) è ancora molto elevato: in Sardegna risultano vigenti 1950 leggi, seguono l'Abruzzo con 1919 leggi, il Lazio con 1800 leggi e 76 regolamenti, la Valle d'Aosta con 1605 atti normativi (1536 leggi e 69 regolamenti), il Friuli con 1479 leggi e 300 regolamenti e la Lombardia con 1155 leggi e 65 regolamenti.

La situazione è meno grave nelle altre regioni dove permane, comunque, una vigenza elevata di atti normativi: Marche (842 leggi e 43 regolamenti), Piemonte (803 leggi), Puglia (755 leggi), Calabria (713 leggi), Liguria (700 leggi), Basilicata (663 leggi), provincia autonoma di Bolzano (648 leggi), Emilia Romagna (616 leggi e 24 regolamenti), Umbria (570 leggi e 38 regolamenti), Toscana (556 leggi), Campania (550 leggi), Molise (439 leggi e 13 regolamenti) e provincia autonoma di Trento (403 leggi). Le regioni Sicilia e Trentino Alto Adige non sono state in grado di formulare la stima.

Una precisazione è d'obbligo. E' chiaro, infatti, che questi dati, singolarmente considerati, risultano eccessivi mentre, potendo essere letti rispetto all'intera produzione normativa, assumerebbero un valore diverso.

Non tutte le regioni hanno, infatti, fornito dati complessivi (di produzione e di abrogazioni) pertanto, i numeri riportati in precedenza servono solo a “fotografare” una situazione. Per le regioni che hanno provveduto ad elencare dati completi, il risultato raggiunto (leggi vigenti), pur rimanendo elevato, riflette, comunque, una concreta azione di “ripulitura” dell’ordinamento. Così si può certamente dire per le regioni Valle d’Aosta che, a fronte di 2524 atti normativi approvati (2420 leggi e 104 regolamenti), ne ha abrogati 919 (884 leggi e 35 regolamenti); Lombardia che delle 1808 leggi e 74 regolamenti prodotti ne ha abrogati, rispettivamente, 653 e 9; Piemonte che su 1761 leggi ne ha abrogate esplicitamente 312 ma ne considera altre 646 non più operanti per esaurita efficacia temporale e 95 abrogate implicitamente; Basilicata che nel complesso del “prodotto” di 1523 leggi ha provveduto ad abrogarne 860; Puglia che delle 1142 leggi ne ha abrogate 387 e, infine Emilia Romagna che ha ridotto il complesso normativo (1138 leggi e 60 regolamenti emanati) abrogandone, rispettivamente, 522 e 36. Quest’ultima regione, a completamento dei dati e a riprova dell’impegno concreto verso la semplificazione e il riordino, segnala che nell’ultimo periodo (gennaio – novembre) il rapporto tra leggi approvate e leggi abrogate è di 39 a 41.

1.7 Le iniziative per la qualità della legislazione assunte dal Consiglio e dalla Giunta (strumenti, strutture organizzative, formazione)

Dalla rilevazione emergono una serie di tentativi concreti diretti a migliorare sia la qualità “formale” che la qualità “sostanziale” della legislazione.

Sette regioni (Friuli, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana, Val d’Aosta, provincia autonoma di Trento) hanno formalmente adottato il Manuale unico sulle regole e sui suggerimenti per la redazione dei testi normativi, sia in Consiglio che in Giunta, altre quattro solo in Consiglio (Abruzzo,

Lazio, Marche e Sardegna), la Lombardia ne applica il contenuto anche se non lo ha recepito formalmente (è ipotizzabile che lo stesso avvenga anche nelle altre regioni che non lo hanno adottato), mentre la provincia autonoma di Bolzano rileva il mancato recepimento per impossibilità ad applicarne integralmente le regole, dovendo redigere i testi dei disegni di legge in lingua italiana e in lingua tedesca.

Altre regioni hanno introdotto l'analisi di impatto della regolazione e l'analisi tecnico-normativa: la Basilicata con L. r. n. 19 del 2001, la Giunta regionale del Piemonte ha adottato gli indirizzi per l'AIR nella deliberazione (n. 39/2802 del 17 aprile 2001) per la semplificazione normativa e amministrativa, mentre la regione Campania tiene conto, per la redazione dei testi normativi, della circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2 maggio 2001 n. 1/1.1.26/10888/9.92.

Altre regioni hanno istituito servizi con competenza in ordine all'analisi di fattibilità delle proposte di leggi regionali: nel Lazio presso l'Area legislativa del Consiglio regionale; in Toscana (dove già dagli anni novanta, il Consiglio regionale ha iniziato l'esperienza dell'analisi di fattibilità delle proposte di legge attraverso l'Ufficio dati), nel 1995, nell'ambito del Dipartimento legislativo, è stata istituita l'Area di fattibilità degli atti, attualmente inglobata nel Servizio organizzazione dipartimentale e programmazione (che si occupa di fattibilità e di valutazione *ex post*, riunendo in un'unica ottica una serie di aspetti tra loro coordinabili); in Lombardia, presso il Servizio Commissioni, è stata istituita, nel 1999, un'apposita struttura (Ufficio fattibilità, documentazione e monitoraggio) con il compito di approfondire l'analisi dei progetti di legge prima e dopo la loro approvazione. L'Ufficio elabora: dossier di accompagnamento a progetti di legge, che ne sviluppano, quale supporto all'istruttoria in Commissione, l'analisi di fattibilità preventiva (*ex ante*); quaderni di documentazione, consistenti nell'esposizione di dati e documenti utili ai fini dell'istruttoria in Commissione di progetti di legge e di atti amministrativi di particolare rilevanza; dossier *ex post*, relativi a leggi regionali vigenti, che comprendono strumenti di analisi dell'attuazione, proposte di monitoraggio, rapporti sui monitoraggi effettuati.

In Piemonte, oltre alla scheda di accompagnamento ai progetti di legge e ai dossier/provvedimento, gli uffici delle Commissioni hanno avviato una sperimentazione di analisi *ex ante* di impatto normativo e procedurale con prime elaborazioni di analisi *ex post* sulle politiche attivate. In Sicilia, una forma di studio di impatto e fattibilità è condotta dalla Commissione assembleare per l'esame delle questioni concernenti l'attività delle Comunità europee. Lo studio si concretizza nella elaborazione di pareri tecnici sulla compatibilità dei disegni di legge in relazione alla normativa comunitaria.

Infine, nel Veneto, la legge regionale di contabilità prevede che tutti i progetti di legge, siano corredati da una scheda di analisi economico-finanziaria, predisposta dalla struttura regionale competente per materia e verificata dal Dipartimento bilancio, controllo di gestione e credito, nella quale siano analiticamente esposti gli effetti di natura finanziaria e le relative coperture di spesa. In particolare, la scheda deve indicare: lo stato di attuazione della spesa autorizzata da leggi precedenti di analoghe finalità; l'individuazione degli obiettivi finali e dei risultati comunque misurabili che si vogliono conseguire con la legge; la coerenza con i documenti di programmazione comunitaria nazionale e regionale; gli elementi e i criteri adottati per la quantificazione degli oneri, differenziati per spese correnti e di investimento e secondo gli oneri di gestione indotti dagli interventi in conto capitale; i tempi dei procedimenti previsti dalla legge e i relativi organi e unità organizzative responsabili.

Vi sono, inoltre, regioni che avviano, periodicamente, corsi di formazione, comprendenti cicli di lezioni dedicati al drafting, all'esame di fattibilità delle leggi, all'analisi di impatto della regolazione ed alle problematiche connesse, in particolare, alla delegificazione ed alla semplificazione (Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Piemonte, provincia autonoma di Bolzano, Trentino alto Adige, Veneto). In particolare, la regione Marche ha dedicato un corso di formazione alla elaborazione di una procedura per la valutazione della fattibilità delle leggi per le strutture del Consiglio e della Giunta. In relazione alla bozza di procedura elaborata, sono stati effettuati, in Consiglio, studi di fattibilità *ex ante* di alcune proposte di legge sulla base di griglie predisposte dal

Servizio studi legislativi e fattibilità del Consiglio in collaborazione con le Unità speciali delle Commissioni consiliari permanenti. Per il Piemonte, invece, occorre segnalare, sempre in tema di corsi di formazione, l'attività del Laboratorio giuridico.

La regione Calabria, con L. r. n. 13 del 1996 "Forme collaborative per l'esercizio delle funzioni degli organi di direzione politica", ha dotato gli organi istituzionali di consulenze specialistiche continuative con l'intento di migliorare, tra l'altro, la qualità della legislazione. Lo stesso avviene nella regione Campania a norma delle leggi regionali n.18 del 2000 e n.10 del 2001.

Simile iniziativa è stata adottata dalla regione Lazio che, con delibera di Giunta n. 22876 del 1998, ha istituito una struttura di consulenza sulla produzione legislativa, le cui funzioni sono state puntualmente definite con delibera di Giunta n. 435 del 1999. Tale struttura svolge attività di consulenza tecnico-giuridica nei confronti del Presidente e della Giunta, al fine di razionalizzare e rendere efficace l'iniziativa legislativa di quest'ultima.

Esperienze particolarmente significative sono, invece, quelle delle regioni Emilia Romagna, Piemonte, Toscana, nonché della provincia autonoma di Trento.

Quanto all'Emilia Romagna, sia il Consiglio che la Giunta hanno avviato iniziative sulla qualità della legislazione. Rispetto alla qualità "formale", le iniziative relative a progetti di studio/lavoro inerenti le tecniche di redazione delle leggi, di utilizzo del Manuale, di coordinamento dei testi, sono ormai a regime e rientrano nelle funzioni ordinarie degli addetti ai lavori del Consiglio. Rispetto alla qualità "sostanziale" (analisi di fattibilità, monitoraggio, valutazione degli effetti prodotti ed implementazione), prosegue la sperimentazione delle tecniche di fattibilità, avviata già dal 1997-1998, al fine di fornire l'apporto di competenze tecniche e giuridiche, economiche e finanziarie a sostegno dell'attività degli organi consiliari. Il 4 giugno 2001, infatti, è stato siglato un Protocollo triennale di intesa tra Consiglio e Università di Bologna, con il quale è stato concordato di progettare e realizzare attività di studio, formazione, elaborazione, ricerca e sperimentazione di tecniche e metodologie inerenti alla legislazione e al

controllo sull'attuazione delle politiche pubbliche. Si è, inoltre, stabilito di costituire un apposito Comitato tecnico-scientifico con il compito di proposta, elaborazione e validazione delle metodologie di lavoro e degli strumenti impiegati dalle strutture interne preposte all'analisi di fattibilità ed alla valutazione degli effetti delle politiche regionali. Infine, anche la Giunta regionale ha adottato una deliberazione che definisce un programma organico volto all'innovazione normativa, amministrativa ed organizzativa. E' prevista, nel programma, l'introduzione e, quindi, l'istituzionalizzazione, della valutazione di impatto della regolazione con riguardo alle proposte di legge di iniziativa della Giunta.

Quanto al Piemonte, già dal 1999, la Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale e la Direzione Affari istituzionali e processo di delega della Giunta, d'intesa con le Direzioni Processo legislativo e Organizzazione, pianificazione, sviluppo e gestione delle risorse umane, sistemi informativi e informatica, hanno concordato, con un Protocollo d'intesa, il flusso procedurale e le regole sul drafting per la gestione integrata del flusso dei testi normativi.

Quanto all'esperienza rilevata dalla regione Toscana, la ricerca sul ruolo delle assemblee elettive (frutto di una convenzione tra Consiglio regionale e Università di Firenze), pubblicata in tre volumi, ha dedicato, il secondo, al tema della qualità della legislazione nei nuovi statuti. La proposta avanzata nel volume è la "copertura" statutaria di alcune regole su quest'aspetto e del successivo controllo sull'applicazione. Nel regolamento interno del Consiglio verrebbero, poi, sviluppati i principi statutari anche sotto il profilo procedurale. Inoltre, il Servizio "Qualità della legislazione", costituito nel settembre 2000, sta predisponendo un rapporto annuale sulla legislazione (tipologia delle leggi approvate, iniziative in materia di semplificazione e delegificazione normativa, applicazione delle regole di drafting) al fine di valutare caratteristiche e tendenze della legislazione e individuare eventuali correttivi. Inoltre, Consiglio e Giunta hanno instaurato un rapporto di collaborazione sui temi della qualità normativa. A tal proposito sono state avviate due azioni concrete, già indicate nel progetto "Una Toscana più efficiente e meno burocratica", che vedono appunto il contemporaneo apporto di dirigenti del Consiglio e della Giunta. La prima è denominata "Istituire strumenti

sistematici per verificare preventivamente l'impatto delle leggi regionali su cittadini, imprese ed enti locali"; la seconda è diretta a "Completare la riorganizzazione della legislazione regionale in testi unici, riducendo le leggi in vigore; limitare la produzione di nuove leggi evitando la legislazione di dettaglio". Infine, il Servizio organizzazione dipartimentale e programmazione del Consiglio ha avviato (in collaborazione con il Progetto Valutazione di Torino), in via sperimentale, un progetto sui metodi di valutazione *ex post* degli interventi legislativi e conta di introdurre il metodo, nell'attività delle strutture regionali, a partire dal prossimo autunno.

Quanto, infine, alla provincia autonoma di Trento, sono state intraprese una serie di iniziative per quanto riguarda: a) la tecnica legislativa (sono applicate le regole del Manuale sia dalla Giunta che dal Consiglio); b) l'istruttoria legislativa (assicurata dagli uffici del Consiglio sia nella fase di verifica iniziale del disegno di legge, prima dell'assegnazione alla commissione; sia nella fase svolta in commissione); c) la fattibilità (ai sensi dell'art.23 L. p. n. 4 del 1996, tutti i testi di legge della Giunta sono corredati da una relazione tecnica sulla fattibilità finanziaria e organizzativa; le schede tecniche di accompagnamento ai disegni di legge danno indicazione dei problemi relativi all'impatto normativo della nuova disciplina); d) la semplificazione normativa e del linguaggio normativo (nel programma finalizzato alla semplificazione, comprensibilità e conoscibilità dei testi normativi, approvato dal Consiglio il 27 dicembre 2000, sono previste una serie di misure dirette al progressivo miglioramento della qualità dei testi).

1.8 Le forme di controllo sul rispetto del Manuale sulle regole e sui suggerimenti per la redazione dei testi normativi

In quasi tutte le regioni non esistono procedure "codificate" per il controllo di conformità alle regole del Manuale anche se, quasi tutte, in via di prassi ne applicano suggerimenti e criteri in esso indicati.

Varie forme di controllo in materia di coordinamento formale dei testi normativi sono previsti in quasi tutti i regolamenti dei Consigli regionali. Si riportano di seguito alcuni esempi. Nell'ordinamento della regione Marche, per quanto riguarda l'esame delle proposte di legge in Consiglio, l'art.86 del regolamento interno dispone che "prima della votazione finale di una proposta di legge il Presidente, la Giunta o ciascun consigliere possono richiamare l'attenzione del Consiglio sopra le correzioni di forma e le modificazioni di coordinamento che appaiono opportune, nonché sopra quelle disposizioni già approvate che sembrano in contrasto tra loro o inconciliabili con lo scopo della legge e formulare le conseguenti proposte. L'Assemblea decide per alzata di mano. L'Assemblea può anche rinviare la votazione finale ad una successiva seduta e incaricare la commissione di presentare le opportune proposte". Inoltre, la tab. B, allegata al regolamento n. 26 del 1990, prevede che il Servizio Assemblea e segreteria del Consiglio operi il coordinamento formale dei testi legislativi in collaborazione con il Servizio studi legislativi e le Unità speciali delle Commissioni consiliari. Per l'esercizio di queste competenze sono state istituite apposite strutture organizzative (Coordinamento testi normativi presso il servizio Assemblea del Consiglio, Assistenza giuridico-legislativa e fattibilità delle leggi presso il Servizio studi legislativi e fattibilità, Supporto tecnico-giuridico amministrativo presso le Unità speciali Commissioni consiliari). Per quanto riguarda, invece, il procedimento seguito dalla Giunta per l'elaborazione delle proposte di legge o di regolamento, il controllo sul rispetto del Manuale è effettuato dal Servizio legislativo ed affari istituzionali che esprime parere in sede di esame dell'atto in apposita Conferenza di servizi.

Correzioni di forma e modifiche di coordinamento sono previste dall'art.83 del regolamento del Consiglio regionale del Piemonte. Viene effettuata una valutazione preventiva degli emendamenti in aula che prevede la collaborazione degli Uffici delle Commissioni legislative e permanenti.

Anche la provincia autonoma di Trento applica d'ufficio molte regole (correggendo i progetti di legge e gli emendamenti in sede di coordinamento), sulla base della delibera di recepimento del Manuale e di un'individuazione *a priori* delle regole applicabili automaticamente. Dove

non si può agire in modo automatico vengono elaborate osservazioni da distribuire ai consiglieri. Inoltre, a partire dal 1988, una relazione annuale valuta il rispetto delle regole di tecnica legislativa da parte delle leggi provinciali.

Altro esempio da segnalare è quello della regione Toscana. Sulle proposte di legge assegnate alle Commissioni consiliari, le aree legislative elaborano una scheda di osservazioni istruttorie (analogamente a quanto avviene in Calabria), in particolare, relative alla sua legittimità costituzionale, alla coerenza con la normativa vigente, alla tecnica redazionale. Le osservazioni sul drafting sono, in genere, recepite integralmente dalle Commissioni. Infine, è stata ipotizzata la redazione di un *vademecum* con l'indicazione di alcune regole di drafting preferibili, al fine di omogeneizzare i comportamenti differenziati degli uffici. Vengono elaborate, inoltre, schede di fattibilità.

Anche la regione Piemonte rileva la predisposizione, da parte delle Commissioni permanenti, di schede istruttorie per il controllo di legittimità e rilevazione dei nodi critici dei provvedimenti assegnati. Lo stesso avviene in Lombardia dove il Consiglio regionale produce schede giuridiche (in particolare, con osservazioni sulla coerenza con gli ordinamenti statale, comunitario e regionale, nonché attinenti alla tecnica normativa) che vengono utilizzate durante i lavori istruttori delle Commissioni.

1.9 Le procedure informative preventive al procedimento legislativo (interne ed esterne)

Il procedimento legislativo registra, in molte regioni, una preventiva attività informativa attraverso consultazioni o audizioni di parti sociali, sindacati, associazioni di categorie produttive, enti locali, tecnici delle amministrazioni regionali, professori universitari ed esperti.

Alcune regioni (Basilicata, Emilia Romagna, Marche, Molise, Piemonte, Sicilia, Toscana e Veneto) fanno esplicito riferimento a norme dello

Statuto che, nei termini stabiliti dai regolamenti interni, espressamente prevedono procedure informative.

Altre regioni (Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, provincia autonoma di Bolzano, provincia autonoma di Trento, Puglia, Toscana) fanno, invece (o anche), esplicito riferimento ai regolamenti interni, dove si parla di indagini conoscitive (Calabria), audizioni (Campania, provincia autonoma di Bolzano, Molise, Puglia), consultazioni e pubbliche udienze (Emilia Romagna, Marche, provincia autonoma di Trento, Toscana), udienze conoscitive (Friuli Venezia Giulia).

La Sardegna parla di prassi frequente del ricorso a forme di audizioni, sia da parte delle Commissioni del Consiglio, sia da parte della Giunta. La L. r. n. 19 del 2000, di istituzione del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, prevede che la Giunta acquisisca il parere del nuovo organo sui documenti di programmazione ed eventualmente sui disegni di legge. Sono, inoltre, in esame due progetti di legge (uno di iniziativa della Giunta) per l'istituzione di un organo di raccordo tra regione ed enti locali.

Inoltre, in Toscana, come in altre regioni (vedi il capitolo 5) è stato istituito, presso il Consiglio regionale, il Consiglio delle autonomie locali con il compito di esprimere parere obbligatorio sulle proposte di atti all'esame del Consiglio regionale che riguardano la determinazione o la modificazione delle competenze degli enti locali, la ripartizione di competenze tra regione ed enti locali, l'istituzione di enti e agenzie regionali. Il Consiglio delle autonomie esprime parere obbligatorio sulle proposte di bilancio regionale e sulle proposte relative ad atti di programmazione generale. Infine, il Consiglio delle autonomie può esprimere osservazioni su tutte le altre proposte depositate in Consiglio regionale.

In poche regioni, dunque, l'approvazione delle leggi non è preceduta da procedure informative (Abruzzo, Liguria).

1.10 I controlli sulla fase di attuazione delle leggi (monitoraggio e valutazione finalizzate alla revisione della disciplina)

In molte regioni (Abruzzo, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, provincia autonoma di Bolzano, Toscana, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta), nel periodo considerato, non sono state approvate leggi che prevedono forme di controllo o di monitoraggio sulla fase di attuazione delle stesse.

In alcune regioni (Basilicata, Calabria e Veneto) leggi anteriori al periodo in esame hanno previsto forme di valutazione finalizzate alla revisione della disciplina, attraverso l'istituzione di organismi specifici, denominati Osservatori. Più in particolare, in Basilicata (L. r. n. 48 del 2000 sul riassetto dell'organizzazione amministrativa regionale) sono stati introdotti i nuclei di valutazione costituiti di esperti nelle singole materie per assicurare una adeguata informazione, diretta alla revisione della disciplina.

In altre regioni (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, provincia autonoma di Trento, Sardegna, Umbria, Veneto) ricorre, invece, una sorta di controllo nella forma di relazioni periodiche al Consiglio sull'applicazione di talune leggi.

Nel Lazio, la L. r. n. 23 del 2000, in materia di riduzione e prevenzione dell'inquinamento luminoso, prevede che la regione eserciti un controllo sul rispetto, da parte dei comuni, degli adempimenti previsti dalla legge; così come la L. r. n. 8 del 2001, in materia di impianti di distribuzione dei carburanti, dispone che l'ufficio regionale competente effettui un'attività di monitoraggio sull'evoluzione del processo di ristrutturazione della rete (di impianti di distribuzione dei carburanti) per, poi, inviarne i risultati al Ministero competente.

In Piemonte e in Veneto, poi, forme di monitoraggio e valutazione, finalizzate alla revisione della disciplina, sono previste nelle leggi regionali di attuazione del D.Lgs. n. 112 del 1998. In particolare, nella seconda delle regioni richiamate, è previsto che la Conferenza permanente regione-autonomie locali sottoponga semestralmente al Consiglio regionale un rapporto sullo stato di attuazione del decentramento. Inoltre, per quanto riguarda la materia sanità, sono

previste forme di valutazione sullo stato dell'organizzazione e dell'efficacia dei servizi, ad opera della Conferenza regionale permanente per la programmazione sanitaria e sociosanitaria. Infine, nell'ultimo periodo è stato presentato un disegno di legge, relativo a nuove norme sulla programmazione, che prevede espressamente procedure di monitoraggio e valutazione *in itinere* ed *ex post*.

2. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea

2.1 *Analisi dei risultati*

I dati raccolti mediante l'invio di questionari, da parte del Servizio studi della Camera dei deputati, alle regioni e alle province autonome evidenziano un forte interesse da parte di queste ultime rispetto alla materia comunitaria. Il periodo di riferimento dell'indagine ha contribuito sicuramente a rendere soddisfacenti i risultati. Nel 2000 e nel 2001, infatti, nell'ambito della politica di coesione economica e sociale, sono stati approvati dalla Commissione europea i programmi comunitari 2000-2006 (Programmi Operativi Regionali, Documenti unici di programmazione e i rispettivi Complementi di programmazione), i programmi settoriali, le iniziative comunitarie. E proprio in questa materia, le regioni si possono considerare partner attivi insieme allo Stato membro ed alla Commissione europea, partecipando alla predisposizione dei programmi comunitari finanziati con i fondi a finalità strutturale e avendo la responsabilità dell'attuazione degli stessi e, principalmente attraverso i Comitati di sorveglianza, della valutazione e del monitoraggio degli interventi.

Le informazioni fornite dalle regioni sono risultate non solo significative, quanto, in alcuni casi, più complete e dettagliate rispetto ai quesiti. Tuttavia, i contenuti delle risposte non sono stati quasi mai omogenei, creando difficoltà nell'individuazione di linee di tendenza generali rispetto ai singoli elementi esaminati. E' stato possibile, invece, estrapolare informazioni simili tra gruppi di regioni. Questo può essere attribuito sia al fatto che le regioni non si trovano tutte nella stessa posizione rispetto alle decisioni assunte a livello comunitario, sia soprattutto alle differenti valutazioni in relazione alle varie forme di partecipazione (ad esempio l'ufficio di rappresentanza a Bruxelles è stato indicato sia come canale di informazione, sia come uno dei casi di maggiore integrazione tra politiche dell'Unione europea e politiche regionali). Le divergenze tra regioni non sembra si possano attribuire, se

non in parte, a variazioni sulle scelte effettuate in quanto i margini di discrezionalità delle regioni stesse in questo ambito sono piuttosto limitati.

Le modalità di partecipazione delle regioni e delle province autonome alla fase ascendente ed a quella discendente del processo decisionale dell'Unione europea, seppure ancora piuttosto contenute, sono comunque aumentate nel corso degli anni. In Italia, alcune importanti innovazioni sono state introdotte con le leggi comunitarie. Con la legge comunitaria 1995-97 (L.n.128/98) è rimasta ferma la competenza delle regioni a statuto speciale di dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza esclusiva senza attendere l'approvazione della legge nazionale di recepimento. Il secondo comma dell'art.13 della stessa legge 128 ha, però, esteso questa competenza alle materie concorrenti, attribuendola anche alle regioni a statuto ordinario. Sempre ai sensi della legge 128 del 1998, le regioni devono indicare nelle leggi di recepimento il numero di ciascuna direttiva e comunicare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il numero e gli estremi di pubblicazione di ciascuna legge (comma 2 bis); mentre lo Stato, con legge comunitaria o altra legge, può fornire disposizioni di principio non derogabili, cui le leggi regionali di attuazione devono conformarsi (art.3). La legge comunitaria 1999 (L.n.526/99) ha previsto che il Governo, nell'ambito della relazione annuale da presentare al Parlamento sullo stato di attuazione della normativa comunitaria, dia anche conto della legislazione regionale attuativa di direttive comunitarie; mentre la legge comunitaria 2000 (L.n.422/00) ha reso obbligatorio per il governo la trasmissione alle regioni dei progetti di atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione europea, con indicazione della data presunta della loro discussione e adozione, in modo che le regioni abbiano la possibilità di formulare osservazioni. Da precisare, tuttavia, che nelle materie in cui l'esercizio delle funzioni amministrative è trasferito alle regioni è, comunque, riservato allo Stato un potere sostitutivo nel caso in cui a causa dell'inattività degli organi regionali possa derivare un inadempimento delle disposizioni comunitarie. Si tratta, evidentemente, di atti di natura amministrativa in quanto l'inerzia delle regioni rispetto all'applicazione delle direttive (i regolamenti sono, invece, direttamente applicabili) non crea problemi perché in assenza di

una legge regionale si fa riferimento alla legge statale di recepimento, anche per le disposizioni di dettaglio.

Relativamente alle altre forme di partecipazione, le regioni hanno evidenziato l'importante ruolo degli uffici di rappresentanza a Bruxelles, alcuni dei quali operano come semplici antenne d'informazione e di collegamento con le rispettive amministrazioni, mentre altri svolgono attività più complesse consistenti nel seguire le proposte e i programmi della Commissione, nel mantenere i contatti con i funzionari comunitari e i parlamentari europei, organizzando visite di responsabili politici e prestando servizi di consulenza al settore privato. Da sottolineare che, in Italia, solo intorno alla metà degli anni novanta (legge comunitaria n.52/96) è stata riconosciuta alle regioni e alle province autonome la facoltà di istituire "uffici di collegamento" a Bruxelles. Attualmente, l'Italia ha 17 uffici, oltre ad un'interessante Sede comune a Bruxelles costituita nel 1998 dalle regioni del centro Italia (Abruzzo, Lazio, Marche, Toscana e Umbria).

Dai risultati del questionario emerge, inoltre, che le regioni e gli enti locali sono presenti anche nell'ambito della Rappresentanza permanente presso l'Unione europea composta, principalmente, da personale diplomatico presso le istituzioni comunitarie degli Stati membri. Infatti, dal 1997, le regioni italiane e le due province autonome hanno la possibilità di inviare, a loro spese, 4 funzionari presso la Rappresentanza italiana permanente. La nomina spetta al Ministro degli esteri, ma la designazione è effettuata dalla Conferenza Stato-regioni (art.58 L. n. 52/96, modificata dalla L. n. 128/98), sede nella quale le regioni italiane hanno la possibilità di far valere i propri interessi per quanto riguarda l'attuazione di disposizioni comunitarie. Da evidenziare, a questo proposito, che in passato, le sessioni comunitarie della Conferenza sono state convocate poche volte (tre in sei anni), mentre a partire dal 1997 si sono succedute con una certa frequenza e, inoltre, le regioni sono state coinvolte, a livello nazionale, non solo per esprimere il parere sulle leggi comunitarie, ma anche per partecipare alla definizione della posizione negoziale italiana nei confronti di temi rilevanti da decidere in ambito comunitario. Ciò è avvenuto, ad esempio, per l'assunzione della posizione negoziale rispetto ad Agenda 2000. E', inoltre, prevista una sessione speciale della Conferenza per la trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di

interesse regionale e provinciale. Anche il Comitato delle regioni (istituito con il Trattato di Maastricht del 1992), nonostante l'opzione italiana di una rappresentanza mista che contrasta con la richiesta dell'Unione europea (regioni-NUTS II), è ritenuto importante dalle regioni sia come canale informativo, sia come elemento di raccordo tra istituzioni comunitarie e quelle regionali. Tuttavia, la rappresentanza mista (24 rappresentanti dei tre livelli di decentramento) fa sì che solo 12 regioni abbiano un loro rappresentante nel Comitato. Da evidenziare che sono di nazionalità italiana, tra gli altri, uno dei vicepresidenti attualmente della regione Marche e il Segretario generale.

Per quanto riguarda i due organi regionali, la Giunta ha sicuramente un ruolo più rilevante rispetto al Consiglio per quel che concerne l'ambito comunitario per vari aspetti, tra cui la partecipazione agli organismi rappresentativi e il ruolo di referente della Commissione europea e dello Stato per quanto riguarda la predisposizione e l'attuazione dei programmi comunitari. Infatti, in genere, la Giunta regionale predispone una proposta relativa ad un programma comunitario ed è responsabile dell'attuazione dello stesso, mentre il Consiglio approva la proposta, anche con modificazioni. L'approvazione può essere effettuata anche attraverso una risoluzione in cui il Consiglio indica le linee direttive che la Giunta deve seguire nell'attività di partenariato con la Commissione europea e con lo Stato. Inoltre, il Consiglio regionale delibera le linee programmatiche e approva gli ordini del giorno in materia e si può riunire in specifiche sessioni per trattare le questioni comunitarie. In alcune regioni, presso il Consiglio sono state istituite delle Commissioni speciali per i rapporti comunitari con compiti di studio, di coordinamento, di proposta e di informazione relativamente alle iniziative comunitarie. Rispetto all'attività svolta in relazione alle questioni comunitarie, in genere, la Giunta presenta al Consiglio una relazione sullo stato di attuazione dei programmi cofinanziati e sugli interventi nelle sedi comunitarie e nazionali sia in forma periodica, sia in occasioni specifiche, come ad esempio la presentazione del bilancio di previsione. Il Presidente della Giunta o i singoli assessori, inoltre, informano il Consiglio in aula o nelle commissioni consiliari competenti. In alcuni casi, il Consiglio pone quesiti o presenta interrogazioni nell'ambito dell'attività di indirizzo politico.

D'altra parte, il ruolo della Giunta è rafforzato anche da alcune scelte, tra cui quella del governo centrale di inoltrare alla Giunta stessa e non al Consiglio, titolare del potere legislativo, i provvedimenti comunitari "in itinere" o quella delle regioni di affidare alle strutture interne alla Giunta competenze in merito all'applicazione della normativa comunitaria e alla verifica della compatibilità con quella regionale, nonché all'invio delle comunicazioni relative ai regimi di aiuto alla Commissione europea per la notifica.

2.2 Le forme di partecipazione degli organi regionali all'elaborazione delle norme comunitarie

Le regioni partecipano alla fase ascendente, ma soprattutto a quella discendente del processo decisionale. Per quanto riguarda, in particolare, l'elaborazione delle norme comunitarie, i due principali organi regionali (Consiglio e Giunta) intervengono con forme e ruoli diversi.

Le regioni Liguria, Sardegna, Toscana e Veneto hanno emanato un'apposita legge regionale per disciplinare la partecipazione del Consiglio e della Giunta all'elaborazione della normativa comunitaria. A titolo di esempio, la legge n. 20/98 della regione Sardegna prevede all'art.7 che la Giunta regionale invii al Governo le osservazioni sui progetti degli atti normativi e di indirizzo di competenza degli organi dell'Unione europea. Un parere preventivo può essere espresso dal Consiglio regionale entro 30 giorni, sentite, se necessario, le autonomie locali e le categorie interessate.

La legge n.37/94 (modif. dalla L.r. 9/96) della regione Toscana dispone che venga riservato al Consiglio regionale il compito di esprimere pareri ed osservazioni su progetti di atti normativi comunitari e che la Giunta presenti una relazione al Consiglio. Quest'ultimo vota una risoluzione in ordine alla partecipazione della regione Toscana al processo di integrazione europea, con particolare riferimento all'intervento del Presidente della regione alla Conferenza Stato-Regioni, allo stato di attuazione dei programmi comunitari cofinanziati dall'Unione e al livello di

adeguamento della legislazione regionale al diritto comunitario. La regione Veneto precisa, all'art.2 della legge n.30/96, che è attiva una struttura regionale che opera in collaborazione con la cabina di regia regionale con compiti di collegamento tra regione e istituti comunitari.

Le altre regioni non hanno disposizioni specifiche di disciplina della partecipazione del Consiglio regionale all'elaborazione delle norme comunitarie. La regione Veneto fa riferimento all'istituzione della Commissione speciale per i rapporti comunitari che ha compiti di studio, di coordinamento e di proposta relativamente alle iniziative e, soprattutto, all'attività di informazione sulle politiche comunitarie. Le province autonome di Trento e di Bolzano evidenziano che il Consiglio provinciale è informato sulla normativa comunitaria da un apposito ufficio di collegamento a Bruxelles composto da rappresentanti delle due province autonome e del Land Tirol austriaco. La provincia autonoma di Trento e la Sicilia specificano, inoltre, che i temi relativi alla legislazione comunitaria possono formare oggetto dell'attività consiliare di indirizzo e controllo politico, mediante l'approvazione di ordini del giorno volti ad impegnare il governo regionale e/o provinciale a rappresentare determinate esigenze in seno alla Conferenza Stato-regioni o direttamente dinanzi agli organi comunitari. Diverso e più importante il ruolo della Giunta regionale, la quale interviene nelle sedi nazionali e comunitarie competenti: Conferenza Stato-regioni, Comitato delle regioni, Rappresentanza italiana permanente presso l'Unione europea ecc...

Dalla Giunta dipende, inoltre, l'ufficio di rappresentanza di ciascuna regione a Bruxelles. Da aggiungere quanto precisato dalla regione Emilia-Romagna relativamente alla partecipazione della Giunta regionale nell'ambito dei gruppi tecnici costituiti presso il CNEL, insieme agli enti locali e alle forze economiche e sociali, al fine di costruire la posizione italiana nelle sedi comunitarie. La stessa regione evidenzia, inoltre, che la previsione dell'obbligo per il governo di trasmettere alle regioni i progetti di atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione (previsto dalla legge comunitaria 422/2000) rappresenta una prima risposta alla richiesta espressa dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni, in un documento preparatorio della sessione comunitaria del 25 novembre 1999 di

assicurare la partecipazione regionale al processo di formazione della normativa e delle politiche comunitarie.

La regione Marche precisa che il Consiglio non interviene, in alcun modo, nel procedimento di elaborazione delle norme comunitarie a differenza della Giunta che, invece, è molto presente. Infatti, nell'ambito degli strumenti che la vigente disciplina offre alle regioni per partecipare all'elaborazione delle norme, il Presidente della Giunta ricopre la carica di vicepresidente del Comitato delle regioni ed è, nell'ambito di detto Comitato, membro titolare della Commissione V[^] (politica sociale, sanità pubblica, protezione dei consumatori, ricerca e turismo), nonché membro supplente della Commissione IV[^] (politiche urbane, assetto territoriale, ambiente ed energia) e componente del gruppo di contatto Cipro-PECO. Inoltre, un rappresentante della Giunta regionale partecipa ai lavori della Conferenza Stato-regioni per esprimere pareri "sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione di atti comunitari che riguardano le competenze regionali". La Giunta regionale, infine, esprime uno dei tre rappresentanti regionali presso la rappresentanza italiana permanente presso l'Unione europea (ITALRAP). Da precisare che dal Gabinetto del Presidente dipende l'ufficio di rappresentanza della regione Marche a Bruxelles, il quale tiene rapporti diretti con gli uffici e le istituzioni comunitarie.

La regione Sicilia sottolinea, invece, l'importanza dei rapporti che spesso si instaurano tra gli assessori e i ministri competenti per dare rilievo agli interessi regionali da rappresentare a livello europeo. Gli assessorati risultano, in alcuni casi, rilevanti anche a livello organizzativo. La provincia autonoma di Trento evidenzia, infatti, l'esistenza di un'organizzazione interna di strutture preordinate ai rapporti comunitari che fa capo all'Assessorato alle politiche comunitarie, cooperazione allo sviluppo ed emigrazione e che si articola, nell'ambito del Dipartimento rapporti comunitari e relazioni esterne, in un Servizio rapporti comunitari (costituito da un Ufficio fondi strutturali e da un Ufficio rapporti con l'Unione europea). Le informazioni e la documentazione tecnica vengono assicurati da un Centro di documentazione europea. Nella regione Campania la

competenza esclusiva in materia di attuazione della legislazione comunitaria appartiene alla Giunta regionale. In particolare, il Presidente relaziona in Consiglio sulle linee programmatiche, a seguito di decisione della Conferenza di capigruppo, mentre gli assessori rispondono in aula alle questioni poste dai singoli consiglieri tramite interrogazioni ed interpellanze. Il Consiglio regionale ha un ruolo marginale in questo ambito, potendo solo procedere ad atti di indirizzo mediante l'approvazione di ordini del giorno.

2.3 I ruoli del Consiglio e della Giunta nella formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea

Dall'analisi del questionario è emerso che alcune regioni (Marche, Sardegna, Sicilia e Veneto) hanno formalizzato i ruoli del Consiglio e della Giunta definendo apposite procedure. Ad esempio, la regione Sardegna ha stabilito, ai sensi dell'art.8 della L.r. 20 del 1998, che il Consiglio formula gli indirizzi cui deve ispirarsi la Giunta nella definizione degli obiettivi e nella concertazione con gli organi comunitari. I programmi sono concordati dalla Giunta con gli organi statali e comunitari ed approvati dal Consiglio. Per le modificazioni dei programmi che devono essere concordate dalla Commissione europea con lo Stato membro, il Consiglio deve pronunciarsi entro 45 giorni dalla presentazione; mentre le altre modifiche possono essere approvate dalla Giunta regionale previo parere della Commissione consiliare competente. La regione Sardegna evidenzia anche la partecipazione dei rappresentanti della Giunta e del Consiglio alla Conferenza per le regioni periferiche e marittime (CRPF).

La regione Marche sottolinea che al fine di assicurare un maggior coinvolgimento del Consiglio regionale nell'elaborazione e attuazione delle politiche comunitarie, è stata istituita, con una modifica al regolamento interno del Consiglio, apportata nella seduta del 14 giugno 2000, una Commissione consiliare permanente (IV[^]) competente in materia di politiche comunitarie, cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale. Detta Commissione esprime, tra l'altro, parere in ordine

alle proposte di legge o di atto amministrativo, assegnate in sede referente ad altre Commissioni, che prevedono l'impiego di risorse comunitarie. La stessa regione precisa che le procedure interne seguite in materia di elaborazione e attuazione delle politiche comunitarie sono differenti. In particolare, quelle relative all'approvazione dei programmi comunitari di cui agli Obiettivi 2 e 3 del Reg. CE 1260/99, del piano di sviluppo rurale di cui al reg. CE 1257/99 e del programma SFOP 2000/2006 "interventi a sostegno del settore ittico" di cui al reg. CE 1257/99 sono state stabilite con un protocollo d'intesa Giunta-Consiglio in base al quale la competenza all'approvazione della proposta di atto da presentare all'Unione europea spetta al Consiglio regionale. La fase di negoziazione con l'Unione europea è, invece, seguita dal competente servizio della Giunta regionale che ne informa la Giunta medesima. Sulle modifiche richieste dall'Unione europea e sulle relative determinazioni assunte dalla Giunta viene data informazione al Presidente del Consiglio, alle Commissioni consiliari competenti e ai Presidenti dei gruppi consiliari. Terminata la fase di negoziazione, la Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti, adotta le modifiche al programma concordate con l'Unione europea. Dopo l'approvazione del programma da parte dell'Unione, la Giunta approva l'atto definitivo, che viene successivamente pubblicato sul B.U.R.. Le modifiche del programma, che dovessero richiedersi nelle fasi successive, sono comunicate al Consiglio regionale.

Diverse sono, invece, le procedure relative alle iniziative comunitarie di cui al reg. CE 1260/99. Infatti, per Leader plus la proposta è adottata dalla Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti e, in seguito, inviata per la valutazione all'Unione europea. Le modifiche al programma sono adottate dal Consiglio su proposta della Giunta regionale. Invece, per Interreg III la proposta di programma regionale, di accordo tra le regioni comprese nel gruppo CADS, è adottata dalla Giunta regionale e trasmessa al Ministero competente per i successivi adempimenti. Per quanto attiene l'iniziativa comunitaria Equal e le azioni innovative di cui al fondo FERS, previste nel reg. CE 1260/99, la competenza è attribuita alla Giunta regionale.

La regione Sicilia sottolinea il ruolo preminente svolto dalla Giunta regionale attraverso il Dipartimento della programmazione che si occupa di definire gli obiettivi da perseguire a livello regionale in conformità con gli indirizzi strategici e le priorità stabilite dalla Commissione europea. Relativamente al POR 2000-2006, l'Assemblea regionale siciliana ha dedicato un'apposita seduta nel corso della quale è stato approvato un ordine del giorno di indirizzo alla Giunta regionale circa le posizioni da assumere durante le trattative. L'iter è stato seguito dalla Commissione consiliare competente. La Giunta, in attuazione del partenariato istituzionale, ha anche effettuato numerose riunioni tecnico-politiche tra i responsabili della Giunta stessa e i rappresentanti della Commissione europea.

La regione Veneto (art.6 L.r.30/96) precisa che il Consiglio regionale, nella risoluzione di approvazione della proposta relativa al Docup 2000-2006, ha segnalato alla Giunta i criteri e le linee direttive per lo svolgimento dell'attività di partenariato con la Commissione europea e con lo Stato, nonché per garantire l'attività di controllo da parte del Consiglio stesso. Tra le indicazioni sono da evidenziare un'adeguata informazione; la partecipazione ai Comitati di Sorveglianza; la comunicazione tempestiva relativa alle risorse finanziarie riguardanti il Complemento di programmazione e i Piani settoriali; un'eventuale specifica sessione annuale del Consiglio riguardante i programmi comunitari, anche con l'istituzione di un osservatorio; la modifica dei piani, delle procedure e degli strumenti della programmazione e della legislazione (tra cui le LL.rr. 40/1990 e 30/1996) al fine di adeguarli alle mutate esigenze della realtà regionale.

2.4 Eventuali sessioni specifiche del Consiglio

Sessioni specifiche in materia comunitaria da parte dell'Assemblea o delle Commissioni consiliari sono tenute, soprattutto, dalle regioni dell'Obiettivo 1. Tra queste, la Campania precisa che sessioni specifiche sulla materia comunitaria sono tenute dalla prima Commissione consiliare

permanente; mentre le altre (Basilicata, Calabria, Puglia) fanno riferimento alle sedute previste in relazione alla predisposizione e all'attuazione dei programmi comunitari. A questo proposito, la Calabria evidenzia che, in sede di approvazione del Programma Operativo Regionale 2000-2006, alcune sedute dell'Assemblea sono state dedicate, appunto, all'analisi e all'approvazione del programma predisposto dalla Giunta regionale. Al contrario, la Basilicata e la Puglia indicano le leggi regionali che individuano le procedure da applicare. In particolare, ai sensi dell'art.10 della L.r. 30/97, il Consiglio regionale della Basilicata, entro il 30 giugno di ogni anno, dedica una o più sedute alla sessione comunitaria al fine di verificare lo stato di attuazione dei programmi attuati a livello regionale e di definire gli indirizzi regionali in materia di politiche comunitarie. La Puglia, invece, con legge regionale n.13/2000 (procedure per l'attuazione del POR 2000-2006), ha previsto la discussione, in una specifica seduta del Consiglio regionale, del rapporto annuale di esecuzione (art.37 Reg. CE n.1260/1999) approvato dalla Giunta regionale.

L'Abruzzo (ex regione dell'Obiettivo 1) fa riferimento alle sedute della Commissione Speciale per l'attuazione delle politiche strutturali dell'Unione europea, per l'aspetto relativo all'utilizzo dei fondi.

2.5 I principali canali informativi nelle regioni e tra organi regionali

Uno dei canali informativi regolari sulle modalità di partecipazione delle regioni all'elaborazione di norme comunitarie è rappresentato dagli uffici di rappresentanza a Bruxelles, secondo quanto indicato da Emilia-Romagna, Marche, Puglia e Valle d'Aosta. Riguardo all'attività di tali uffici, si può prendere ad esempio la regione Puglia, la quale precisa che l'ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea, istituito con regolamento di organizzazione n.2/2000, nell'ambito del Gabinetto del Presidente della Giunta con sede a Bruxelles, segue, in via sistematica, l'attività svolta dal Presidente in ambito comunitario e cura i rapporti istituzionali con le diverse articolazioni strutturali dell'Unione europea e del Consiglio

d'Europa. La stessa regione evidenzia, inoltre, che un altro canale informativo è rappresentato dall' "Area delle politiche comunitarie", istituita con L.r. 3/1995 concernente le procedure per l'attuazione del Programma Operativo 1994/99, volta a curare il coordinamento dei programmi cofinanziati con i fondi strutturali e assicurare ogni utile raccordo con il livello centrale dello Stato e con i Servizi della Commissione europea. La regione Lombardia fornisce delle informazioni molto dettagliate su questo aspetto, evidenziando che il Ministero delle politiche comunitarie, in collaborazione con il Ministero degli affari esteri, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome ha avviato delle Sessioni di confronto tra amministrazioni locali, parti sociali e categorie produttive, nell'intento di formare una posizione italiana nel negoziato comunitario. Sono stati istituiti, in particolare, dei gruppi di lavoro suddivisi per aree tematiche: mercato interno, consumatori, turismo; lavoro, politiche sociali, ricerca, educazione e cultura; industria, telecomunicazioni, trasporti ed energia; ambiente, agricoltura e sanità. Questi gruppi di lavoro, che si riuniscono periodicamente dall'autunno del 2000 presso la sede del CNEL, affrontano i principali temi oggetto del programma di lavoro del Consiglio europeo. Gli esiti delle discussioni rappresentano lo strumento di orientamento per i delegati italiani incaricati a Bruxelles della negoziazione comunitaria.

Altri canali informativi regolari sono costituiti dalla Rappresentanza italiana permanente presso l'Unione europea (Emilia-Romagna, Marche); dal Comitato delle regioni (Piemonte); dalle comunicazioni in aula del Presidente della Giunta regionale e dalle relazioni di settore da parte degli assessori (Campania); dagli strumenti informatici, dai contatti diretti sia a livello politico, sia con i funzionari dei Ministeri interessati, nonché con le istituzioni comunitarie mediante visite di assessori e funzionari a Roma e a Bruxelles (Friuli Venezia Giulia). L'unico canale informativo riguardante il Consiglio regionale è indicato dalla regione Liguria con riferimento alla Commissione Speciale per gli affari comunitari, istituita con deliberazione del Consiglio regionale n.35/2000.

Per quanto riguarda le posizioni assunte dalla Giunta regionale nell'ambito della sessione comunitaria Conferenza Stato-Regioni, la quasi totalità delle regioni non ha delle procedure che indichino le modalità di

informazione al Consiglio regionale. Solo la Liguria ha previsto che, a seguito di ogni sessione comunitaria della Giunta regionale, la stessa presenti al Consiglio una relazione concernente, tra l'altro, i contenuti e le determinazioni assunte nell'ambito della stessa sessione della Conferenza Stato-Regioni.

Nelle altre regioni, il Presidente della Giunta informa il Consiglio in sede di relazione sulle politiche comunitarie (Abruzzo) o tramite le risposte ad interrogazioni o relazioni dell'assessore al ramo o dello stesso Presidente (Calabria, Molise, Umbria) rese direttamente in aula o presso le Commissioni consiliari permanenti competenti per materia (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Umbria; Valle d'Aosta) oppure attraverso l'utilizzazione degli istituti di controllo politico da parte dell'assemblea elettiva nei confronti dell'esecutivo previsti dal regolamento consiliare (Lazio, Marche, provincia autonoma di Trento) o mediante audizioni periodiche di rappresentanti del governo regionale da parte della Commissione CE dell'Assemblea regionale (Sicilia). La regione Marche evidenzia che la Giunta non fornisce informazioni attraverso gli ordinari mezzi regolamentari né in sede assembleare né durante le sedute delle Commissioni consiliari. Tuttavia, i singoli consiglieri possono utilizzare gli strumenti ordinari che il regolamento interno prevede con funzione di informazione e controllo sull'operato dell'organo esecutivo regionale. La provincia autonoma di Bolzano precisa che sono presenti più canali informativi. In particolare, il Presidente della provincia informa il Consiglio sulle politiche comunitarie della Giunta attraverso i diversi strumenti di controllo politico previsti dal regolamento interno (risposte ad interrogazioni scritte dei consiglieri oppure prese di posizione nell'ambito delle interrogazioni orali su temi di attualità durante le sedute consiliari). Inoltre, a livello amministrativo, i funzionari del Consiglio partecipano regolarmente a specifici incontri organizzati dalla Giunta provinciale, nell'ambito dei quali esperti in materia di politica comunitaria e di diritto comunitario relazionano sulle novità politiche, legislative e amministrative dell'Unione europea.

Più informali le modalità indicate dalla Lombardia (occasionalmente e attraverso i media o contatti personali di consiglieri e funzionari) e dal Piemonte (scambio di documenti tra uffici consiliari e quelli dell'esecutivo).

2.6 L'attuazione delle norme e delle politiche comunitarie a livello regionale

a) L'attuazione delle norme comunitarie, vale a dire il recepimento diretto da parte della regione delle direttive comunitarie in materia di competenza concorrente, sulla base del dettato normativo della legge comunitaria 1995-97 (legge n.128/98) si effettua con legge regionale. La regione Marche specifica che il recepimento delle direttive comunitarie, ai sensi della legge comunitaria n.128 del 1998, avviene con una legge regionale proposta dalla Giunta regionale e approvata dal Consiglio.

La regione Sicilia, che ha anche competenza primaria in quanto regione a statuto speciale, specifica con legge regionale n. 6/97 che il Presidente della regione convoca semestralmente una sessione della Giunta regionale dedicata ai problemi comunitari per verificare, tra l'altro, la conformità della legislazione regionale alla normativa comunitaria e predisporre eventuali adeguamenti da proporre all'Assemblea regionale. Inoltre, all'interno dell'Assemblea è istituita la "Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività delle Comunità europee" al fine di valutare ex ante la compatibilità dei disegni di legge rispetto alla normativa comunitaria. La Commissione svolge funzioni non legislative, ma consultive che esplica mediante pareri da richiedere, per prassi, in tutti i casi in cui risulti evidente una connessione tra disegni di legge regionali e direttive o regolamenti comunitari. Lo stesso organo svolge funzioni propulsive, mediante l'adozione di atti di indirizzo politico nei confronti del governo regionale e con la deliberazione di proposte di voti che l'assemblea regionale inoltra al parlamento. Esprime, infine, parere obbligatorio e non vincolante sulle proposte regionali funzionali alla definizione del P.O.R. che è adottato con decisione della Commissione europea.

Molte regioni fanno, comunque, riferimento ad atti o legislativi o amministrativi adottati dalla Giunta. In particolare, la regione Liguria precisa che, ai sensi dell'art.4 della legge 44/95, sono recepite con legge regionale le direttive e gli atti comunitari non aventi immediata applicabilità inerenti a materie coperte da riserva di legge o,

comunque, disciplinate con legge; mentre gli atti che hanno diretta applicabilità sono adottati mediante regolamento o atto amministrativo. Le province autonome precisano che le norme comunitarie immediatamente esecutive relative a materie oggetto della competenza legislativa primaria o concorrente (art.9 L.n.86/89; art.13 L.n.128/98) sono recepite o con leggi provinciali o con il regolamento della Giunta.

b) Per quanto riguarda la predisposizione e l'attuazione delle politiche comunitarie (soprattutto agricoltura, ambiente, ricerca e innovazione tecnologica, trasporti, energia) e dei programmi comunitari, delle iniziative comunitarie e delle azioni innovative, la partecipazione delle regioni avviene mediante l'approvazione dei programmi generali o settoriali da parte del Consiglio regionale, su proposta o attraverso iniziative della Giunta regionale.

In particolare, la regione Friuli Venezia Giulia specifica che i regolamenti, i piani, i Documenti unici di programmazione (Docup) vengono adottati con atti amministrativi della Giunta regionale, previo parere da parte delle Commissioni consiliari. Al contrario, la regione Piemonte evidenzia che i Programmi, compresi quelli finanziati con i fondi strutturali, sono adottati con deliberazioni consiliari su proposta della Giunta, mentre l'attuazione di regolamenti comunitari viene effettuata con deliberazioni della Giunta. La stessa regione fornisce indicazioni anche rispetto alle procedure relative ai provvedimenti normativi riguardanti i regimi di aiuto che necessitano di notifica da parte della Commissione europea (art.88 TUE). In particolare, il disegno di legge viene trasmesso dal Presidente del Consiglio al Presidente della Giunta nella stesura proposta dalla Commissione consiliare, per la predisposizione dell'atto di notifica, poi inoltrato tramite la Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea. Per le proposte di legge di iniziativa consiliare, popolare e degli enti locali si utilizza la stessa procedura, anche se l'atto di notifica è redatto dal Settore Commissioni consiliari. Se la notifica riguarda una parte del provvedimento e non l'intero testo, la stessa può avvenire anche dopo l'approvazione del testo da parte del Consiglio regionale con

l'inserimento di una clausola sospensiva dell'efficacia. La Giunta notifica anche atti amministrativi attuativi di leggi regionali che meglio esplicitano il regime di aiuto.

Sempre relativamente alle politiche comunitarie, la regione Veneto sottolinea l'aspetto organizzativo, distinguendo l'attività di programmazione e di coordinamento, di cui sono responsabili le segreterie generali della Giunta regionale nei vari settori d'intervento, dalla gestione e attuazione dei singoli progetti demandate alle direzioni generali e, inoltre, evidenzia il ruolo della "cabina di regia regionale", istituita in attuazione dell'Intesa sottoscritta dalla Conferenza Stato-Regioni con la Commissione europea nel 1994, quale momento di coordinamento tra le diverse attività settoriali di gestione dei fondi comunitari. La stessa regione precisa, infine, che sono state introdotte modifiche nella legge regionale di contabilità per consentire l'iscrizione degli stanziamenti e la gestione dei capitoli di bilancio afferenti ai fondi comunitari, l'autorizzazione alla Giunta regionale ad assumere impegni pluriennali di spesa per conseguire un più completo ed efficiente utilizzo delle risorse assegnate per l'attuazione delle politiche comunitarie, è stato istituito uno specifico fondo di rotazione basato su anticipazioni anche fino al 100% del contributo, con fidejussione, al fine di velocizzare le procedure di spesa.

2.7 Le forme di integrazione tra politiche dell'Unione europea e politiche regionali

Relativamente ai casi di integrazione tra le politiche dell'Unione europea e le politiche regionali, le regioni fanno riferimento principalmente alla politica di coesione economica e sociale, attuata dagli Stati membri attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali, e alle politiche settoriali (agricoltura, industria, formazione professionale e lavoro, pesca, trasporti, turismo).

La maggiore integrazione è realizzata tramite la partecipazione alla predisposizione dei programmi cofinanziati e la gestione degli stessi, nonché la responsabilità dell'attuazione, della valutazione e del

monitoraggio degli interventi. La regione Marche indica, quale modalità di integrazione, oltre alla partecipazione ai programmi anche il conseguente negoziato per l'approvazione degli stessi. I principali programmi indicati sono i seguenti: Documenti Unici di Programmazione relativi all'Obiettivo 2 (regioni del centro-nord), Programmi Operativi Regionali riguardanti l'Obiettivo 1 (regioni del sud), Programmi comunitari concernenti l'Obiettivo 3 (FSE), oltre ai Piani settoriali (Piano di Sviluppo Rurale, Piano per la formazione, Programma di riqualificazione della pesca) e alle Iniziative comunitarie, tra cui Interreg III, Leader plus, Equal, Urban.

Alcune regioni, invece, precisano le materie e i settori di maggiore integrazione: agricoltura, lavoro e formazione (Calabria), cui sono aggiunti turismo e attività produttive (Campania, Lazio), ambiente, trasporti e piccole e medie imprese (Piemonte), opere pubbliche, ricerca, energia e tutela dei consumatori (province autonome Trento e Bolzano).

La regione Toscana indica altri casi di integrazione, come, ad esempio, a Bruxelles l'ufficio di collegamento e, soprattutto, la Sede Comune delle regioni del centro Italia (Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria e Toscana), istituita nel 1998, con compiti informativi e di collegamento con gli uffici della Commissione europea (principalmente con la Divisione "Politiche regionali"), con il Parlamento europeo e con il Comitato delle regioni. La stessa regione Toscana indica anche la Commissione Speciale per i rapporti con l'Unione europea (istituita con delibera n.143 del 7 giugno 2000), che cura i rapporti con l'Unione europea, fornisce informazioni e documentazione sui provvedimenti dell'Unione, presenta proposte al Consiglio per atti di indirizzo e programmazione concernenti l'attuazione delle politiche comunitarie e promuove la partecipazione dei cittadini e delle istituzioni al processo d'integrazione europea.

La regione Abruzzo è l'unica a precisare che la maggiore integrazione tra le politiche dell'Unione europea e quelle regionali avviene nell'ambito delle discussioni delle leggi regionali di recepimento delle direttive europee in Commissione o nell'aula consiliare.

2.8 Le modalità con cui ha luogo l'integrazione tra politiche dell'Unione europea e politiche regionali

Nel periodo considerato, l'integrazione tra le politiche dell'Unione europea e le politiche regionali ha avuto luogo, soprattutto, con la predisposizione e l'attuazione dei programmi comunitari finanziati con i fondi strutturali. Le modalità di intervento dei singoli investitori istituzionali sono le seguenti: la Giunta regionale predispone una proposta generale relativa al programma comunitario di riferimento (Docup per l'obiettivo 2, POR e Complementi di programmazione per l'Obiettivo 1, Piani settoriali) e la presenta al Consiglio regionale per l'approvazione. La proposta del programma o del piano, che diventa oggetto di negoziato con il Ministero del bilancio e con la Commissione europea, viene poi definitivamente approvata da quest'ultima. L'autorità responsabile dell'attuazione è la regione, che opera attraverso specifiche leggi regionali di attuazione. Da evidenziare, inoltre, l'attività di valutazione e di monitoraggio che la regione svolge attraverso la partecipazione ai Comitati di sorveglianza dei programmi operativi istituiti a livello regionale o di amministrazione centrale, la cui composizione deve riflettere quella del Comitato di sorveglianza del Quadro Comunitario di Sostegno. L'art.35 del Reg. CE 1260/99 specifica, infatti, che ogni QCS o Docup e ogni Programma Operativo devono essere seguiti, appunto, da un Comitato di Sorveglianza.

Altri momenti d'integrazione si verificano con l'"adattamento" delle leggi regionali che prevedono aiuti a finalità regionale a seguito dell'adozione, da parte dell'Unione europea, di nuovi Orientamenti in materia. Ad esempio, la regione Sardegna, con la legge regionale n.21/2000, ha ridisciplinato la maggior parte degli interventi regionali in agricoltura. Le province autonome di Trento e di Bolzano indicano quale momento d'integrazione, la notifica (che fa capo alla Giunta provinciale) ai competenti organi comunitari delle leggi contenenti aiuti nei settori dell'economia locale (art.88 TUE). La notifica finale del disegno di legge alla Commissione europea è effettuata dal Presidente della provincia dopo l'approvazione da parte del Consiglio provinciale. La regione Lazio specifica che l'integrazione avviene, in via mediata, attraverso la

partecipazione dei rappresentanti regionali alla Conferenza Stato-Regioni, sessione comunitaria, e, in via diretta, attraverso l'attività del Comitato delle regioni e di singoli comitati costituiti per materie specifiche. La regione Lombardia indica, invece, l'utilizzo delle strumentazioni per la rilevazione dei dati di monitoraggio (fisico, finanziario e procedurale), sottolineando che il sistema di monitoraggio per i programmi 2000-2006 è Monitor. Le Direzioni Generali incaricate di svolgere le funzioni di Autorità di gestione (DG Formazione Ob.3, Industria Ob.2 e Interreg III e Agricoltura Leader plus) si impegnano ad implementare il sistema di monitoraggio regionale in coordinamento con quello nazionale e in raccordo con la struttura Strumenti comunitari in capo alla DG Presidenza.

2.9 Esito e tipologie dei provvedimenti notificati alla Commissione europea

La maggior parte delle notifiche delle regioni alla Commissione europea fa riferimento alle procedure relative agli aiuti di Stato in applicazione dell'art.88 del Trattato sull'Unione europea. Le notifiche devono essere effettuate, comunque, solo se i regimi di aiuto superano i limiti del "de minimis" (100.000 euro, quale sovvenzione globale, su un periodo di tre anni). La regione Basilicata ha disciplinato il "de minimis" con le leggi regionali nn. 62/2000 e 22/2001.

I provvedimenti notificati rientrano, soprattutto, nelle seguenti materie: agricoltura, pesca, trasporti, siderurgia, formazione professionale, turismo, pmi.

Le tipologie d'intervento e gli esiti per ciascuna regione sono i seguenti:

- Emilia Romagna: 2 provvedimenti nel settore agricolo, 2 relativi alla formazione professionale, 2 al settore del termalismo. Di questi, 4 hanno avuto esito positivo, una procedura è ancora in corso e una notifica è stata ritirata (poiché è stato modificato l'atto).
- Friuli Venezia Giulia: 3 regimi di aiuto di Stato (finanziaria 2001), un rifinanziamento di regime con legge regionale, 2 regimi di leggi

regionali (assestamento del bilancio 2000), 2 regimi in progetto di bandi, un regime in progetto di delibera giuntale. Solo per quest'ultimo è stata data comunicazione di esito positivo, mentre gli altri sono ancora pendenti.

- Lazio: una proposta di legge e 1 provvedimento di Giunta regionale. Entrambi hanno avuto parere positivo da parte della Commissione europea.
- Liguria: 2 leggi regionali, di cui la L.r. 36/2000 riguardante l'associazione allevatori ha avuto parere favorevole, mentre la L.r. 12/2001 (che modif. la L.r. 34/94) relativa agli incentivi per la ristrutturazione della rete distributiva è all'esame della Commissione.
- Lombardia: 13 regimi di aiuto (delibere della Giunta regionale) relativi alla materia agricola ed attuativi della L.r.7/2000, a sua volta oggetto di notificazione ed autorizzata come aiuto n.49/2000. Allo stato, sono stati autorizzati dalla Commissione europea i seguenti provvedimenti: aiuti a favore dei Consorzi di difesa delle produzioni agricole, interventi a sostegno dell'agricoltura in montagna, primo intervento urgente a sostegno degli allevamenti colpiti da influenza aviaria e promozione dei prodotti agricoli. Sono ancora all'esame della Commissione europea: realizzazione di programmi di investimento per la gestione dei reflui zootecnici effettuati da aziende agricole; indennità compensativa a sostegno della viticoltura in aree caratterizzate dalla presenza di svantaggi specifici; servizio di assistenza tecnica agli allevatori; progetto speciale agricoltura per le aree regionali protette; intervento a sostegno delle aziende agricole colpite da BSE; programma regionale di ricerca in campo agricolo; interventi a sostegno delle aziende agricole di allevamento bovino relativamente al credito agevolato; interventi finalizzati ad uno sviluppo rurale compatibile con la valorizzazione delle risorse faunistiche e ambientali; interventi per il miglioramento e la razionalizzazione delle fasi di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.
- Marche: legge sul turismo (notifica ritirata per l'applicazione del regolamento di esenzione), piano sulla pesca (notifica ritirata causa bando disertato), aiuti per il salvataggio delle imprese agricole in

difficoltà di cui all'art.2 L.r.56/97 (aiuti rientranti nelle deroghe di cui all'art.92 del Trattato) autorizzati dalla Commissione con Decisione FG (2000) D 106283 del 17.8.2000.

- Piemonte: nella 6^a legislatura sono stati notificati 10 provvedimenti, di cui 7 hanno avuto esito positivo, uno è stato ritirato e per 2 la procedura è ancora in corso. Nella 7^a legislatura sono stati notificati 4 provvedimenti.
- Provincia di Bolzano: la legge provinciale n.11/2000 relativa alla promozione dei prodotti agroalimentari ha avuto parere positivo.
- Sardegna: 4 delibere di Giunta e 3 leggi regionali. Relativamente alle delibere, la Commissione non ha mosso alcuna obiezione su due di esse, mentre su altre due deve ancora fornire una risposta. Per quanto riguarda leggi regionali, solo per una è in corso l'esame di compatibilità e la Commissione ha richiesto informazioni, mentre su altre due la Commissione non ha sollevato obiezioni rispetto alla maggioranza degli interventi, avviando un procedimento formale solo per una parte degli aiuti.
- Sicilia: L.r.9/2000 (rifinanz. L.r.30/97), L.r.24/2000 (lavoro), L.r. 27/2000 (sciopero autotrasportatori), L.r. 29/2000 (pesca), L.r.32/2000 (pesca, turismo, artigianato, pmi, commercio, agriturismo, beni culturali).
- Toscana: 12 notifiche, di cui 7 hanno ricevuto il nullaosta, mentre 4 risultano ancora sospese. Della dodicesima notifica l'ufficio della Giunta non conosce l'esito, ma trattandosi di aiuti "de minimis" è da ritenere che il caso sia stato superato.
- Valle d'Aosta: 6 provvedimenti, di cui 4 nel settore agricolo e 2 in quello della protezione civile, nonché una deliberazione di Giunta con la quale è stato approvato il finanziamento di un progetto di ricerca. La Commissione non ha sollevato obiezioni.
- Veneto: in relazione al Consiglio, una notifica ha riguardato la L.r. 17/2000. A tale proposito, è da precisare che, nella scorsa legislatura, il progetto di legge era stato notificato, aveva ottenuto il visto di compatibilità ed era stato approvato dal Consiglio regionale.

Successivamente, era stato rinviato al governo in quanto, prevedendo l'emanazione di un regolamento attuativo approvato dal Consiglio regionale, era stato ritenuto in contrasto con la legge 1/99. Le leggi regionali ancora in attesa di parere di compatibilità sono la n.3/2001 in riferimento al limite del "de minimis", la n. 12/2001 relativamente alla sospensione dell'efficacia delle disposizioni relative ai benefici e la n.13/2001 riguardo alla sospensione dell'efficacia dell'intera legge.

Le regioni Molise e Umbria evidenziano che la notifica alla Commissione europea ha riguardato i Docup Obiettivo 2 e i POR 2000-2006 e i Piani di settore (sviluppo rurale e lavoro), le Iniziative comunitarie (Leader Plus) e i Programmi di azioni innovative. La regione Puglia non ha notificato alcun provvedimento, mentre presso i Consigli delle regioni Calabria e Campania e della provincia autonoma di Trento non vi sono dati disponibili.

3. Procedimenti per l'approvazione degli statuti regionali

3.1 *La legge costituzionale n. 1 del 1999 e la modifica del titolo V della Costituzione*

A seguito dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999 s'è aperta una nuova fase statutaria per le regioni ordinarie. Parzialmente nuovo e più ampio ne è l'oggetto, diversi ne sono i limiti e i controlli e completamente nuovo il procedimento di formazione. I contenuti essenziali delle nuove carte concerneranno, "in armonia con la costituzione", la forma di governo, l'organizzazione e la funzione amministrativa, il sistema delle fonti, la relazione con il sistema regionale delle autonomie locali, la relazione con la società civile e i cittadini.

Con la successiva legge costituzionale n. 2 del 2001 è stata estesa anche a tutte le regioni e province speciali la previsione che con legge regionale rinforzata, da approvarsi in forma vagamente simile a quella prevista per gli statuti ordinari, possano essere disciplinate le rispettive forme di governo e le altre materie corrispondenti al contenuto necessario degli statuti delle regioni di diritto comune.

Il percorso di riforma statutaria che si è aperto all'indomani dell'entrata in vigore della novella costituzionale in questione è andato, tuttavia, a rilento, soprattutto perché, in contemporanea, il parlamento nel corso dello stesso 2001 ha discusso e approvato un progetto di legge di revisione del Titolo V della Costituzione di cui le regioni non ignoravano la diretta incidenza sul contenuto da dare ai nuovi statuti. La legge costituzionale approvata dalle Camere – anche a prescindere d'altro – torna a modificare, infatti, lo stesso art. 123, concernente l'oggetto, la forma e i limiti dell'autonomia statutaria regionale. La successiva richiesta del referendum costituzionale confermativo e la decisione assunta dal governo Amato di far slittare la data per la consultazione referendaria in autunno hanno ulteriormente ritardato il concreto e fattivo avanzamento del procedimento di formazione dei nuovi statuti.

Peraltro, il fatto che si sia determinato un cambio di maggioranza in parlamento e le dichiarazioni delle forze politiche della coalizione di governo lasciano supporre che restino comunque possibili ulteriori modifiche alla costituzione. Questo potrebbe allungare ancora i tempi per l'approvazione dei nuovi statuti, per i quali "l'armonia con la costituzione", e non l'osservanza di singole e puntuali disposizioni, costituisce l'unico ma essenziale limite. L'aspettativa di nuove o ulteriori modifiche e l'incertezza che ne deriverebbe potrebbe addirittura indurre alcune regioni ad attendere ancora per mettere mano ai propri statuti.

3.2 *L'istituzione delle commissioni statuto*

Tutte le regioni hanno istituito delle commissioni speciali per l'elaborazione o l'esame in sede referente delle proposte dei nuovi statuti ad eccezione di quelle ad autonomia differenziata (che pur dovranno provvedere a disciplinare la propria forma di governo con la speciale legge prevista dalla legge cost. n. 2 del 2001), dell'Emilia – Romagna, che ha provveduto a modificare lo statuto per consentire l'istituzione di un'apposita Commissione consiliare per l'esame in sede preparatoria e referente delle proposte di revisione dello statuto, e della Puglia che ha affidato la materia "statuto" alla commissione consiliare permanente "Affari istituzionali". Per la loro istituzione in due casi s'è provveduto con legge regionale (Calabria, Umbria), in un altro con modifica del regolamento consiliare (Marche) e in tutti gli altri casi con deliberazione consiliare (in Veneto con decreto del Presidente del Consiglio regionale). I termini previsti per la definizione dei progetti variano tra un minimo di sei mesi (Calabria) e un massimo rappresentato dall'intera durata della legislatura regionale (Liguria), con una media che si colloca poco al disotto dei due anni.

Compito affidato alle commissioni statuto, in alcuni casi, è anche quello di formulare o esaminare in sede referente le proposte di revisione della legge elettorale regionale (Calabria, Campania, Lombardia, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria) e del regolamento consiliare

(Abruzzo, Calabria, Campania, Lombardia, Molise, Puglia, Umbria, Veneto). Una diversa ipotesi di coordinamento tra l'organo competente alla revisione dello statuto e quello cui spetta modificare il regolamento consiliare è quella prevista dalla regione Marche secondo la quale la Commissione straordinaria per lo statuto esprime il proprio parere sulla proposta di modifica del regolamento interno prima che questa (elaborata dall'Ufficio di presidenza) sia sottoposta all'Assemblea. Nei rimanenti casi non sono stati (ancora) formalizzati strumenti di coordinamento, che pur tuttavia potranno essere anche realizzati informalmente.

In tutte le regioni si è previsto o, comunque, concretamente realizzato il coinvolgimento della società civile e degli enti locali. A tal fine, c'è chi ha diffuso un questionario tra le forze sociali e istituito un apposito forum sul sito *Internet* della regione (Calabria), c'è invece chi ha espressamente previsto l'audizione o la consultazione delle formazioni e degli altri soggetti sociali (Basilicata, Campania, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto). Particolare il caso della regione Puglia, dove la consultazione della società civile è stata prevista come fase da attivare solo successivamente alla definizione della prima bozza di statuto.

Per quanto riguarda il coinvolgimento degli esperti, alcune regioni hanno espressamente previsto di avvalersi della loro consulenza (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Marche, Molise). Ancora in Puglia, in particolare, si è previsto che gli esperti di cui avvalersi debbono essere indicati dal sistema universitario pugliese. Nel Lazio uno schema di bozza di statuto è stato predisposto da una commissione di esperti per conto della Giunta regionale che l'ha successivamente trasmessa al Consiglio (in data 3 agosto 2001). Altre regioni, invece, hanno organizzato giornate di studio o cicli di audizioni per l'approfondimento di temi specifici (Emilia –Romagna, Lombardia).

Per quanto riguarda la presidenza delle commissioni i consigli regionali si sono divisi quasi perfettamente a metà tra quelli che l'hanno affidata ad un esponente della maggioranza (Abruzzo, Calabria, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Veneto) e quelli che l'hanno assegnata ad un esponente dell'opposizione (Basilicata, Campania, Lazio, Puglia, Toscana, Umbria). V'è anche un consiglio

regionale che ha previsto una “staffetta” tra primo semestre, con presidenza di un esponente della minoranza, e secondo semestre, con presidenza di un rappresentante della maggioranza (Molise).

Per quanto riguarda, infine, le regioni a statuto speciale, i procedimenti di approvazione delle leggi regionali (statutarie e ordinarie) che dovranno disciplinare principalmente la forma di governo e il sistema elettorale sono ancora in una fase molto arretrata, sia per l’approvazione più recente della legge costituzionale n. 2 del 2001 rispetto alla legge costituzionale n. 1 del 1999, sia perché alcune delle regioni e delle province interessate sono state oggetto del recente rinnovo degli organi di governo (la Sicilia il 24 giugno 2001). E’ da registrare però che, già prima dell’approvazione della recente legge costituzionale che ha direttamente toccato le regioni a statuto speciale, furono istituite delle apposite commissioni per la riforma dello statuto sia in Sicilia sia in Val d’Aosta.

3.3 Lo stato di avanzamento dei procedimenti di formazione dei nuovi statuti

Nei lavori svolti dalle commissioni statuto, per i motivi che abbiamo già visto, solo in due regioni, fino ad oggi, è stata elaborata o, quantomeno, resa pubblica una prima bozza di articolato. Si tratta del progetto di legge statutaria d’iniziativa dell’Ufficio di presidenza della Commissione per l’autoriforma della regione Calabria (datato 27 settembre 2001) e della bozza del nuovo statuto della regione Abruzzo predisposta dall’apposita commissione (datata 21 ottobre 2001), cui può aggiungersi l’ipotesi di un testo di nuovo statuto elaborato, sulla base del dibattito svolto nell’ordinaria commissione competente della regione Marche (ma da questa non votato), poco prima delle ultime elezioni regionali (testo datato febbraio 2000).

Si possono registrare, inoltre, alcune iniziative ordinarie - non formulate cioè dalle stesse commissioni statuto - in alcuni consigli regionali (come ad es. le proposte Galan e Cacciari in Veneto) e una prima parziale formulazione di alcune possibili disposizioni normative di

principio elaborate da parte della commissione riforme istituzionali della regione Basilicata.

I lavori svolti presso le dette Commissioni, in attesa che fosse confermato o modificato il quadro costituzionale di riferimento (e in particolare il Titolo V della Costituzione), è stato dunque un lavoro istruttorio e preliminare che si è espresso essenzialmente nell'elaborazione di documentazione interna.

A parte le prime ipotesi di articolato già citate, gli altri risultati ottenuti possono essere brevemente sintetizzati: in alcune regioni sono stati elaborati dei documenti di metodo e di principio elaborati direttamente dalle commissioni o da esperti (Abruzzo, Basilicata, Campania, Toscana, Liguria, Piemonte); alcuni consigli regionali hanno organizzato convegni e seminari di studio (Calabria, Emilia-Romagna, Molise, Piemonte, Sicilia, Toscana); altre commissioni hanno disposto l'audizione di esperti (Lombardia). Tutti questi materiali sono accessibili dai siti *Internet* delle singole regioni.

3.4 La disciplina del referendum popolare confermativo

Solo nella regione Emilia-Romagna è già stata approvata la legge di disciplina del referendum sulle leggi regionali di revisione statutaria ai sensi dell'art. 123 della Costituzione (legge reg. 25 ottobre 2000, n. 29). Si tratta di un adempimento, preliminare all'approvazione degli statuti, che tutte le regioni dovranno compiere in quanto trattasi di istituto nuovo per cui manca un'apposita disciplina e per cui non può essere sufficiente riferirsi in via analogica, per quanto (limitatamente) applicabile, alla disciplina concernente i referendum regionali già previsti prima della novella costituzionale del 1999.

E' interessante notare che la legge in oggetto ha optato per l'interpretazione prevalente del nuovo art. 123 Cost., Il co., secondo la quale il termine del promovimento della questione di legittimità costituzionale da parte del Governo decorre a partire dalla data della pubblicazione notiziale e non da quella della pubblicazione definitiva. Si è

presupposta perciò un'interpretazione che vuole che il giudizio della Corte costituzionale sia preventivo non solo rispetto alla promulgazione da parte del presidente regionale (requisito di integrazione dell'efficacia dell'atto) – come fino all'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001 è avvenuto per le leggi regionali - ma anche rispetto alla definitiva conclusione del procedimento di approvazione dell'atto, inserendosi detto giudizio tra l'approvazione consiliare e il referendum popolare confermativo (o in alternativa, dato che si tratta di una fase procedimentale eventuale, il decorso del termine senza che siano state presentate richieste di referendum), che rappresenta il momento in cui si perfeziona l'atto.

E' questa però – contrariamente a quanto potrebbe sembrare a prima vista - una soluzione nuova per il nostro ordinamento: si tratta infatti di un giudizio non solo *preventivo*, ma anche su un oggetto *potenziale* (un testo non ancora definitivamente approvato – per espresso o per implicito - dal corpo elettorale regionale). C'è da chiedersi, allora, - ove questa sia la natura, quasi più tecnico-consultiva che strettamente contenziosa, del giudizio che la legge cost. n. 1 del 1999 ha inteso assegnare alla Corte costituzionale (dato che un processo costituzionale per sua natura non può che svolgersi su un oggetto certo e attuale) - se non sarebbe stato ipotizzabile, in questa logica, che la medesima legge costituzionale avesse previsto un giudizio della Corte attivato - magari automaticamente e non per impulso governativo - nell'intervallo tra la prima e la seconda deliberazione consiliare, evitando in tal modo di sovrapporre tale fase procedimentale alla fase referendaria. Ciò anche in considerazione dei problemi di coordinamento che la sovrapposizione comporta e del dilatarsi del procedimento complessivo in caso di giudizio negativo da parte della Corte.

Di fronte alle forti incertezze interpretative della disposizione in oggetto che la dottrina ha subito evidenziato (De Siervo, Ruggeri, Tosi) non si può del tutto escludere, pertanto, che altre regioni - soprattutto a seguito delle modifiche al Titolo V della Costituzione e in particolare all'art. 127 - possano presupporre l'altra possibile interpretazione, quella che considera *dies a quo* per il ricorso governativo la data della pubblicazione definitiva dello statuto, cioè quella successiva alla sua promulgazione.

E' evidente però che l'interpretazione di questa disposizione alla fine non potrà che essere unitaria. Qualora pertanto non intervenga a risolvere i dubbi interpretativi direttamente il Parlamento con una sua legge o non si registri una convergenza di fatto - per ragioni di opportunità politica ampiamente condivise - sulla lettura costituzionale che è stata anticipata dalla regione Emilia-Romagna, sarà infine la Corte costituzionale a doversi pronunciare sulla corretta interpretazione della disposizione in oggetto.

Al momento attuale, è da registrare come un chiaro segnale di favore per l'interpretazione costituzionale presupposta dalla regione Emilia-Romagna il fatto che il Governo del tempo, nella scorsa legislatura, non ritenne di impugnare la disposizione in questione di fronte al Giudice delle leggi.

La legge regionale in questione, peraltro, cerca di trovare una possibile soluzione ai delicati problemi sorgenti dalla sovrapposizione del procedimento referendario con quello concernente il giudizio di legittimità costituzionale, che in base alla interpretazione dedotta avrebbero entrambi il medesimo termine iniziale.

Si dispone in particolare, nella legge emiliano-romagnola, che qualora il Governo promuova la questione di legittimità costituzionale della legge di revisione statutaria, il termine di tre mesi per la richiesta del referendum popolare è interrotto e comincia nuovamente a decorrere dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della decisione della Corte costituzionale (art. 11, I co.). Le attività e le operazioni eventualmente compiute prima dell'interruzione conservano validità solo in caso di rigetto del ricorso (art. 11, II co.). Nel caso in cui la legge di revisione statutaria sia parzialmente dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, il Consiglio regionale delibera sui provvedimenti consequenziali da adottare nella prima seduta successiva alla pubblicazione della sentenza della Corte. Qualora il Consiglio deliberi di apportare modifiche non derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale o formale, la deliberazione legislativa di modifica si considera nuova e deve essere nuovamente approvata secondo il procedimento previsto dall'art. 123 Cost. (art. 11, V co.).

3.5 Alcune revisioni statutarie parziali e transitorie

Due regioni hanno approvato alcune leggi statutarie ritenute necessarie od opportune, in via transitoria, prima dell'approvazione del nuovo statuto.

In tal senso ha operato la regione Emilia-Romagna che con legge statutaria 19 febbraio 2001, n. 4 (in B.U. 19 febbraio 2001, n. 23) ha provveduto a modificare alcuni articoli del suo vecchio statuto ai sensi dell'art. 123 Cost. come modificato dalla legge cost. n. 1 del 1999. Lo scopo di questa modifica parziale e mirata – come abbiamo già accennato sopra – è stato quello di prevedere un'apposita Commissione consiliare per l'esame in sede preparatoria e referente delle proposte di revisione dello Statuto.

La seconda delibera legislativa è quella approvata dal Consiglio della regione Marche, in seconda deliberazione, il 24 luglio 2001 e pubblicata, per notizia, nel B.U. 9 agosto 2001, n. 91 (data da cui decorre il termine di tre mesi entro il quale un cinquantesimo degli elettori della regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale possono chiedere che si proceda al referendum popolare confermativo, ai sensi dell'art. 123 Cost.). Si tratta di una disciplina che è espressamente definita transitoria – destinata a rimanere in vigore fino all'approvazione del nuovo Statuto – con cui “in attuazione dell'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1” si prevede che il vice-presidente della Giunta regionale subentri al Presidente eletto a suffragio universale in caso di morte o impedimento permanente di quest'ultimo. Si intenderebbe evitare, in tal modo, che nella regione in questione - vigente la forma di governo transitoriamente delineata direttamente dalla legge cost. n. 1/1999, in attesa dell'emanazione delle disposizioni statutarie regionali integrative e derogatorie delle norme costituzionali in materia - il Consiglio possa andare incontro allo scioglimento automatico previsto adesso dall'art. 126 Cost. anche al di là di ipotesi di natura propriamente politica.

Va notato che, mentre nella regione Emilia-Romagna la legge statutaria è entrata in vigore solo successivamente all'approvazione della legge regionale di disciplina del referendum confermativo previsto dal nuovo art. 123 Costituzione, nella regione Marche non si è provveduto a

tale preventivo adempimento. E' da ritenere perciò – per quanto già detto – che, al di là dei dubbi di natura sostanziale che si possono specificamente nutrire sulle disposizioni recate nella deliberazione legislativa marchigiana (che sono state fatte oggetto del ricorso governativo innanzi alla Corte costituzionale), in ogni caso, nessuna norma di natura statutaria possa essere utilmente approvata o modificata, in carenza della necessaria disciplina del referendum statutario, previsto adesso dal nuovo testo dell'art. 123 della Costituzione.

4. Nuove procedure non legislative tra Giunta e Consiglio

4.1 Premessa

Le novità introdotte dalla legge costituzionale n.1 del 1999 ridisegnano profondamente la figura del Presidente della regione, i ruoli reciproci della Giunta e del Consiglio regionale e l'assetto dei loro rapporti.

Da un lato l'elezione diretta del Presidente, con l'attribuzione allo stesso del potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta, determina una situazione nella quale non può esservi più dubbio che anche il governo regionale sia titolare dell'indirizzo politico, con una propria distinta legittimazione (appunto da parte del corpo elettorale) e responsabilità. Dall'altro il venire meno della competenza regolamentare del Consiglio e, dunque, il suo spostamento alla Giunta sottolinea ulteriormente l'intento di consolidare una forte e distinta funzione di governo, rispetto alla quale si prospetta, in maniera organica nell'ambito della definizione dei nuovi statuti, una riconsiderazione del ruolo del Consiglio incentrata sull'attività legislativa e, in generale, di controllo sull'operato dell'amministrazione regionale e sull'attuazione delle leggi.

Le risposte delle regioni in ordine ai temi trattati più in dettaglio nei paragrafi che seguono forniscono delle indicazioni interessanti sull'impatto della riforma costituzionale del 1999 sui rapporti tra l'esecutivo regionale e l'assemblea e, in particolare, sul ruolo del Consiglio in ordine alle attività non legislative. Va tenuto conto, tuttavia, che non si è ancora realizzato quel riassetto più complessivo della "forma di governo" regionale che – nelle intenzioni della legge cost. n. 1 del 1999 – avrebbe dovuto, con i nuovi statuti, far seguito alle innovazioni introdotte dalla legge stessa in tempi più rapidi di quanto, invece, si sta effettivamente verificando. I dati rilevati fanno riferimento, perciò, ad una fase transitoria, e – come si vedrà – in più casi sembrano segnalare situazioni di difficoltà – di vera e propria *impasse* - più che tendenze realmente innovative.

Di massima gli elementi risultanti dalle risposte delle regioni mettono in luce come il processo, da tempo in atto nelle regioni (v. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto sullo stato della Legislazione, Parte II, Tendenze e problemi della legislazione regionale*, 30 giugno 2000), di rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e di una sempre più marcata distinzione di ruoli con l'assemblea sia andato ulteriormente avanti, ora evidentemente potendosi avvalere di una nuova base normativa di rango costituzionale.

In alcune regioni, in particolare, è molto evidente in effetti – come si vedrà più avanti - lo sforzo e l'attenzione volti a consolidare da subito le innovazioni.

E' altrettanto evidente però - al di là della conferma, o dell'accelerazione, del processo appena ricordato - il carattere parziale dell'incidenza delle innovazioni, mentre permangono molte situazioni, procedure, rapporti, basati sugli statuti e sulla legislazione vigente e radicati in prassi ormai decennali, che, in particolare, operano nel senso di mantenere indistinti i ruoli della Giunta e del Consiglio. Permane tra l'altro l'attribuzione della competenza al Consiglio, oppure il parere delle Commissioni consiliari, su numerosi atti che sembrerebbero più propriamente atti di competenza dell'esecutivo; ma - come già notato nel *Rapporto sullo stato della legislazione*, sopracitato - la tipologia degli atti resta confusa, in quanto la loro denominazione spesso non dà conto della effettiva sostanza degli atti, così che la loro corretta attribuzione alla Giunta o al Consiglio è incerta. L'abitudine – sempre segnalata nel *Rapporto* citato - delle leggi regionali a rinviare ad atti ulteriori del Consiglio dovrebbe in particolare terminare, o essere fortemente ridimensionata, in presenza del potere regolamentare della Giunta.

Anche al fine di una corretta attuazione della riforma costituzione del 1999 relativa al potere regolamentare, dovrà, dunque, necessariamente affrontarsi, in sede di redazione dei nuovi statuti (o comunque – perdurando il ritardo di tale redazione – in sedi formali adeguate), la questione della individuazione di criteri precisi che consentano di definire, non solo lo spazio del regolamento e della legge, ma in genere una tipologia certa degli atti e, quindi, di stabilire la loro attribuzione.

E' evidente come nella situazione attuale – permanendo forme di indistinzione dei ruoli, di codecisione – è anche difficile che i consigli si orientino realmente sullo sviluppo delle, pure importantissime, funzioni di controllo, che dovrebbe essere invece una conseguenza necessaria della redistribuzione di poteri realizzata dalla riforma costituzionale del 1999.

Un ulteriore elemento che emerge dalle risposte delle regioni appare – anche nei casi in cui è evidente lo sforzo di consolidare le innovazioni e di introdurre dei mutamenti – la difficoltà nel definire nuove procedure (si vedano in particolare i paragrafi n. 3, n. 4 e n. 5), donde il prevalente affermarsi di soluzioni “politiche”, pure rilevanti ma dal valore incerto, con una tendenza a venire in primo piano della figura del Presidente, il che è indubbiamente in parte “fisiologico”, considerata la riforma del 1999, ma in parte non può escludersi porti ad un eccesso di impegni del Presidente, insieme al disimpegno degli assessori, fino al rischio di una perdita di funzionalità dell'esecutivo.

Anche se le regioni in genere mostrano di comprendere la portata e le implicazioni delle novità introdotte e anche se, come si vedrà, nei processi in atto nelle varie regioni sono forse già leggibili due orientamenti di fondo – uno più “presidenzialista” e l'altro più “collaborativo” (il che non implica di per sé il permanere di forme di codecisione e, anzi, può avere un fondamento nuovo proprio nella distinzione chiara dei ruoli) – non sembrano al momento esistere le condizioni per uno sviluppo sistematico e non ibrido di tali orientamenti: vengono in evidenza infatti, soprattutto la difficoltà e il modo di procedere empirico delle regioni tra le forti novità della legge cost. n. 1 del 1999, da un lato, e il permanere di una disciplina statutaria e di una legislazione vigenti in evidente contraddizione o comunque non armoniche con quelle novità, dall'altro.

4.2 L'influenza dell'elezione diretta dei Presidenti sui procedimenti non legislativi del Consiglio

La valutazione che in generale emerge dalle risposte fornite dalle regioni – a volte espressa in maniera esplicita (v. in particolare Abruzzo,

Basilicata, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria) – è che gli effetti della elezione diretta dei Presidenti non sembrano ancora essersi pienamente dispiegati.

Preso atto della attribuzione alla Giunta del potere regolamentare indotta dalla legge costituzionale n.1 del 1999, e quindi al presidente del potere di emanare i regolamenti, le regioni segnalano che non vi sono variazioni rilevanti nell'attività del Consiglio, non solo in ordine agli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo (mozioni, risoluzioni, interrogazioni, interpellanze) ma anche in ordine alla approvazione di atti amministrativi a carattere generale, come piani e programmi di varia natura (v. in particolare Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Molise, Umbria).

Si sottolinea, peraltro (v., ad esempio, la regione Marche) come l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999 non abbia dato per ora un impulso significativo alla produzione di regolamenti (nelle Marche è stato in effetti approvato un solo regolamento da parte della Giunta, che tuttavia – almeno in parte – sostituisce una normativa di dettaglio delegata da una legge regionale) per via delle incertezze interpretative che – in attesa dell'approvazione del nuovo statuto – esistono in merito alle competenze relative alla elaborazione e approvazione della normativa secondaria. Continua, invece, la tendenza ad una ampia produzione di atti amministrativi di tipo generale (modalità per la presentazione di domande, direttive sulla attuazione di leggi, criteri e priorità per il riparto di risorse finanziarie, determinazione di criteri per la concessione di contributi, di requisiti, schemi, ecc.) anche da parte della Giunta, in attuazione di numerosi rinvii contenuti nella legislazione.

Inoltre, nel periodo di riferimento, la legislazione più volte – segnalano le Marche e il Veneto, ma il fenomeno evidentemente ha portata più generale (v. più avanti) – ha continuato a prevedere che, in ordine ai provvedimenti della Giunta ora richiamati, venissero sentite le commissioni consiliari competenti.

Tendenze ed elementi che sembrano mettere in luce dei mutamenti in merito alla distribuzione delle competenze sono, però, segnalati dalla

regione Emilia Romagna, dalla Lombardia e dal Piemonte. La prima sottolinea una sensibile riduzione del numero degli atti non legislativi approvati dal Consiglio nel periodo considerato rispetto al periodo precedente. La seconda informa di aver compiuto dei passi avanti verso una più precisa distinzione tra funzioni esecutive, di competenza della Giunta, e funzioni legislative e di indirizzo, di competenza del Consiglio, attraverso interventi di aggiustamento sulla legislazione di settore, operati con lo strumento dei “collegati” di sessione e “ordinamentali” e volti a trasferire alla Giunta la competenza esclusiva in ordine ad una serie di atti amministrativi di tipo generale in precedenza riservati al Consiglio o sui quali il Consiglio interveniva tramite le Commissioni consiliari. Infine, il Piemonte segnala un affievolimento delle attività consiliari di “alta amministrazione”, in quanto – si sottolinea – non è più strettamente osservato il dettato statutario laddove prevede che la generica attribuzione di un atto alla regione debba intendersi come riferita al Consiglio regionale. Ciò non si è verificato – precisa la risposta del Piemonte – quando invece la competenza consiliare è espressamente prevista dalla legislazione.

La risposta della regione Lazio, poi, mette in evidenza l’effetto dell’elezione diretta del Presidente in particolare sui rapporti politici: il rafforzamento del ruolo politico del Presidente, con l’ampia responsabilità politica che comporta nei confronti dell’operato della Giunta, ha per conseguenza che, in diverse occasioni di dibattito in Consiglio, compresi i casi di question time, da parte dei consiglieri si richieda l’intervento del Presidente, anche quando l’oggetto della discussione rientrerebbe nella competenza dei singoli assessori.

La regione Marche – pur sottolineando che l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente non ha sostanzialmente influito sui procedimenti non legislativi del Consiglio – segnala comunque come la riforma costituzionale del 1999 abbia indotto il Consiglio ad integrare il regolamento interno introducendovi una disposizione transitoria in ordine alla partecipazione ai lavori consiliari degli assessori che non rivestono la carica di consiglieri (si prevede, in particolare, l’obbligo di assistere alle sedute del Consiglio e, su richiesta, alle sedute delle Commissioni, senza

diritto di voto e con facoltà di esercitare esclusivamente le funzioni riservate dal regolamento interno ai componenti della Giunta).

Nel complesso, i dati inviati dalle regioni invitano ad una certa cautela nella valutazione degli effetti prodotti dall'elezione diretta del Presidente. Anche lì dove – come si è visto – si registrano dei mutamenti, non sempre è detto che si possa stabilire una loro connessione diretta con quella elezione. Va tenuto conto infatti che, da tempo, una tendenza al rafforzamento degli esecutivi regionali è già in corso. Inoltre, se sicuramente tale tendenza è ora rafforzata dalle novità della legge cost. n. 1 del 1999, il quadro che attualmente si presenta all'osservatore appare per lo più confuso ed incerto.

Appare significativo che anche la regione Sardegna, mentre segnala lo sviluppo ulteriore della tendenza alla crescita dei poteri dell'esecutivo (con il frequente ricorso ad atti della Giunta di incerta natura), ponga l'accento sul fatto che, al rafforzamento della figura del presidente (per effetto del sistema elettorale che prevede una sorta di designazione a Presidente di uno dei candidati della lista per la circoscrizione regionale), non ha corrisposto alcuna modifica, sul piano giuridico-formale, dei rapporti tra Giunta e Consiglio.

Sembra dunque, in generale, che l'innovazione sulla figura del Presidente non seguita da una revisione più ampia della "forma di governo" stia determinando nelle regioni una situazione di "stallo", nella quale continua sì a svilupparsi la tendenza al rafforzamento dell'esecutivo, senza però che in molti casi ciò faccia venire meno ampie competenze del Consiglio su provvedimenti a carattere generale, la cui natura è spesso incerta (potendo anche, a volte, trattarsi di atti sostanzialmente di tipo regolamentare, sia pure altrimenti denominati).

I processi in corso, inoltre, corrono il rischio di svolgersi per aggiustamenti successivi, legati a situazioni contingenti, senza il riferimento ai criteri più solidi e sistematici che l'elaborazione dello statuto dovrebbe assicurare. Vi è così il rischio da un lato di una sorta di cogestione senza divisione di ruoli tra Giunta e Consiglio, dall'altro di una enfaticizzazione della centralità politica del presidente, in entrambi i casi non creandosi le condizioni per la funzionalità della funzione di governo,

che dovrebbe essere riservata alla Giunta con il Presidente, e per la specializzazione delle funzioni del Consiglio – oltre che nell’attività legislativa – in nuove e significative funzioni di controllo sull’amministrazione regionale e sull’attuazione delle leggi.

4.3 Eventuali votazioni e discussioni assimilabili a quelle “fiduciarie”

Alcune regioni hanno risposto negativamente alla domanda se vi siano state votazioni e discussioni assimilabili a quelle “fiduciarie”, in modo netto (Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Veneto), oppure citando degli eventi procedurali ritenuti comunque non assimilabili (Lazio, Marche). Altre regioni, al contrario, rispondendo positivamente, hanno citato gli stessi eventi, o simili, considerandoli però come “assimilabili”. Si può forse ritenere che, dietro la diversità di risposte, vi sia più una valutazione sulla “intensità” politica assunta dagli eventi in questione nelle varie regioni, che un giudizio in termini giuridico-istituzionali.

Scontata l’assenza in tutte le regioni di votazioni fiduciarie, alcune regioni (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria) segnalano – a volte, come appena detto, definendola “assimilabile” e a volte no – l’illustrazione in Consiglio da parte del Presidente del “programma di governo” (o “linee programmatiche”, o “documento politico-programmatico”, o “indirizzi programmatici”); dove però non è dato di sapere se la diversa denominazione risponda ad una diversa ampiezza e profondità del contenuto), seguita – così a volte si specifica – da un dibattito (Campania, Lazio, Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria) e a volte – sempre stando a quanto specificato – dalla successiva replica del Presidente (Campania). L’assenza di replica è invece specificata come fatto in sé rilevante nella risposta della regione Lombardia.

La regione Marche segnala l’introduzione della novità procedurale consistente nella sostituzione della votazione del Consiglio su una o più mozioni sottoscritte da almeno un quinto dei consiglieri (e contenenti gli

indirizzi programmatici della Giunta con l'indicazione dei nomi del Presidente, del vice Presidente e degli Assessori, come già previsto dallo Statuto) con una mera "comunicazione" del Presidente neo-eletto all'Assemblea, avente ad oggetto gli "indirizzi programmatici" della Giunta, senza tuttavia – si sottolinea nella risposta della regione – l'approvazione di alcun documento conclusivo.

In particolare, poi, sempre da parte della Lombardia si segnala che le modalità di svolgimento della seduta erano state concordate tra la Presidenza del Consiglio e quella della Giunta, sentiti i Presidenti dei gruppi consiliari, in modo tale da portare ad un dibattito nel quale, dopo l'esposizione del Presidente, sono seguiti gli interventi di un rappresentante per ognuno dei due gruppi di opposizione e, in successione, dei capigruppo di maggioranza.

Anche la situazione verificatasi nella regione Umbria sembra avere assunto dei caratteri particolari: il dibattito sulle "linee programmatiche" ha previsto infatti un approfondimento nelle commissioni consiliari competenti e la conclusione della discussione con un ordine del giorno di condivisione delle proposte formulate.

Non diversamente da quanto osservato per il quesito trattato al precedente paragrafo, si nota anche per il profilo qui considerato una situazione incerta e fluida: persino la valutazione in ordine alle procedure seguite appare quanto mai diversa pur in presenza di eventi simili.

Di massima appare evidente l'esigenza, avvertita dagli stessi esecutivi regionali, se non di una fiducia, di un collegamento, uno scambio, una sorta di "intesa" con il Consiglio; tanto più importante in una situazione –come quella attuale – transitoria, nella quale all'innovazione di una parte, pur importantissima, non ha fatto seguito quella dell'insieme e i ruoli della Giunta e del Consiglio non appaiono, come almeno risulta anche da quanto considerato al precedente paragrafo, chiaramente definiti.

D'altro lato, però, appaiono altrettanto evidenti l'esigenza e l'intento di non fare passi indietro in ordine alla nuova situazione di legittimazione del governo regionale determinata dalla elezione diretta del Presidente: di qui l'attenzione nel porre in essere delle cautele dirette ad evitare

l'insorgere di equivoci sul senso, solo politico e non giuridicamente rilevante, delle iniziative di discussione in Consiglio, fino al timore - manifesto nella attenzione a certi aspetti apparentemente di minore rilievo, come la replica o meno del Presidente - di cadere, per così dire, nelle "trappole" del parlamentarismo.

Dalle risposte fornite sembra anche che il peso attribuito all'una o all'altra esigenza varia a seconda delle regioni, delineandosi la possibilità di intravedere lo sviluppo di modelli più propriamente "presidenziali" e modelli più di tipo "collaborativo".

4.4 Gli interventi del Presidente della regione nel Consiglio regionale.

Da parte di molte regioni (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Veneto) si segnala che il Presidente è presente nelle sedute del Consiglio in maniera piuttosto frequente. Alcune regioni (Marche, Liguria, Toscana) specificano, per altro, che ciò avviene fondamentalmente nelle occasioni e secondo le modalità previste dagli statuti vigenti e dai regolamenti consiliari, sottolineando che non sono intervenuti particolari mutamenti e alterazioni rispetto a quanto avveniva prima dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente.

Dalle risposte di altre regioni (Calabria, Lombardia, Molise) sembra desumersi, invece, che gli interventi del Presidente nell'aula consiliare siano stati molto meno numerosi rispetto a quanto si verifica nelle regioni prima ricordate.

Alcune regioni (Lazio, Lombardia, Umbria, Veneto) sottolineano, inoltre, che il Presidente interviene personalmente ogni qual volta lo richieda il particolare rilievo politico della risposta da dare a interpellanze e interrogazioni, della presentazione di proposte legislative e programmatiche, di determinate comunicazioni che il Presidente stesso ritiene opportuno effettuare.

Nel complesso, le risposte fornite dalle regioni, che in sé considerate possono apparire poco significative, costituiscono invece una conferma di tendenze già segnalate ai paragrafi precedenti. In particolare emerge, sia pure accennato e certamente da verificare nel tempo, un movimento di alcune regioni verso modelli di tipo presidenziale con una più accentuata distinzione di ruoli tra il Presidente (con la Giunta) da un lato e il Consiglio dall'altro e modelli nei quali, almeno per ora, sembra prevalere la ricerca di collaborazione o, comunque, di una buona convivenza con il Consiglio. In ogni caso sembra di notare che il modo empirico, senza riferimenti a criteri sicuri e stabili, in cui per il momento va sviluppandosi la "forma di governo" regionale può portare con sé anche il rischio di un Presidente la cui forte rilevanza – e responsabilità - politica ne fa una sorta di "tuttofare", svolgendo compiti che potrebbero essere svolti anche dagli assessori (la cui figura appare invece piuttosto in ombra); ed è evidente come tale situazione possa incidere negativamente sulla funzionalità dell'esecutivo.

4.5 Pareri su atti della Giunta espressi dall'Assemblea o dalle Commissioni consiliari

Le risposte di quasi tutte le regioni (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, provincia autonoma di Trento, Puglia, Sardegna, Umbria, Veneto) mettono in evidenza che l'attività consultiva delle commissioni consiliari su atti della Giunta continua e che in più casi i pareri emessi sono stati numerosi. Come si sottolinea in particolare nella risposta della provincia di Trento (ma il fenomeno è evidentemente più generale), la consultazione in questione è prevista dalle leggi di settore, mentre i profili procedurali sono disciplinati dal regolamento del Consiglio. Alcune regioni (Emilia Romagna, Lazio) evidenziano altresì come siano numerosi i casi in cui le commissioni si pronunciano su atti (non legislativi) proposti dalla Giunta ma che devono essere approvati dal Consiglio. Il Piemonte sottolinea come i pareri delle commissioni consiliari non hanno mai avuto ad oggetto i regolamenti, tutti approvati dalla Giunta.

Solo alcune regioni (Liguria, Lombardia, Puglia) segnalano pareri – comunque non numerosi – espressi dall’Assemblea su atti di competenza della Giunta, tra i quali vi sono la decisione di ricorrere alla Corte costituzionale (Liguria, Lombardia), schemi di approvazione di piani territoriali (Liguria), l’istituzione di una nuova provincia (Puglia ai sensi dell’art.133 della Costituzione).

Sembrano fare eccezione rispetto alle tendenze prevalenti le regioni Basilicata e Toscana, le quali specificano che non ci sono stati, né da parte dell’Assemblea né delle commissioni, pareri su atti di competenza del Presidente o della Giunta. La stessa situazione si verifica nella provincia autonoma di Bolzano, dove – si precisa – l’emissione dei pareri non è prevista dal regolamento del Consiglio.

Quanto al contenuto degli atti della Giunta sui quali viene espresso parere dalle commissioni, si tratta in genere di: deliberazioni su incarichi e consulenze, approvazione di piani territoriali; criteri, requisiti e altri aspetti relativi alla concessione di contributi; piani e programmi di intervento; progetti specifici; nomine; direttive; criteri di riparto di risorse; norme di attuazione; approvazione di statuti di consorzi; intese istituzionali di programma; schemi di convenzione.

La regione Veneto sottolinea come i pareri possano a volte contenere anche proposte di modifica, con raccomandazioni e condizioni specifiche.

L’insieme delle risposte fornite dalle regioni sembra anche in tal caso confermare le tendenze qui già delineate nei paragrafi precedenti. Pur tenendo conto del fatto che in qualche caso, nel periodo considerato, i pareri in questione risultano assenti e che in certe regioni sono senz’altro meno numerosi rispetto a quanto si verifica altrove, il dato che complessivamente emerge è quello di una forte persistenza della presenza del Consiglio, attraverso le commissioni, nelle decisioni dell’esecutivo. Ciò è indice di una certa difficoltà a rivedere la legislazione di settore (che prevede in genere i pareri in questione) nella situazione attuale di incertezza, probabilmente superabile però in presenza di una nuova base statutaria certa.

Va sottolineato, inoltre, che gli atti della Giunta sui quali si richiede il parere presentano una tipologia quanto mai varia: in più casi sono atti di gestione o atti di natura amministrativa, sia pure di tipo generale, che come tali dovrebbero essere propri dell'esecutivo; in altri casi sono atti di denominazione varia – direttive, norme di esecuzione, gli stessi piani – che, in realtà, possono essere nella sostanza atti di tipo regolamentare, come tali di competenza della Giunta anche a seguito della legge costituzionale n.1 del 1999.

4.6 L'attività del Consiglio di indirizzo degli orientamenti assunti dalla Giunta in seno alla Conferenza Stato-Regioni

In più casi le risposte fornite dalle regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Toscana) mettono in luce che, almeno nel periodo considerato, non vi è stata una attività – sia formale che informale – di indirizzo del Consiglio nei confronti degli orientamenti della Giunta in seno alla Conferenza Stato-Regioni. Oppure (Calabria) viene sottolineato il carattere debole e apparente dell'attività di indirizzo; o, ancora, mentre si conferma l'assenza di indirizzi, si ricorda l'esistenza di momenti successivi di informazione al Consiglio (Piemonte, dove gli Uffici della Giunta inviano un memorandum sintetico; Sardegna).

Altre regioni (Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Sardegna, Umbria) segnalano, invece, come il Consiglio, per esercitare le funzioni di indirizzo, o comunque per intervenire sull'operato della Giunta, ricorra in genere a strumenti e procedure già esistenti, previsti dagli statuti vigenti e dai regolamenti consiliari: ordini del giorno, mozioni, risoluzioni, interrogazioni, interpellanze. La regione Basilicata, in particolare, ricorda che spesso può accadere che gli orientamenti che sorgono in sede di discussione consiliare siano fatti propri dalla Giunta, che si impegna a sostenerli pur in assenza di un atto formale.

Stando alle risposte fornite dalle regioni, sembra di dover constatare, in più regioni, l'esistenza di un ritardo nell'affrontare una questione indubbiamente di grande rilevanza, considerando il peso

assunto dalla Conferenza con le recenti leggi di riforma e di conferimento e il ruolo che le rappresentanze regionali – i presidenti e gli assessori – sono in quella sede chiamati a svolgere in ordine a scelte sia di portata generale sia con effetti gestionali e finanziari precisi. Il ricorso del Consiglio – segnalato da più regioni – agli strumenti esistenti al fine di esprimere indirizzi e/o forme di controllo sull'operato della Giunta è sicuramente indice di sensibilità ed impegno; resta da vedere, però, se tali strumenti siano effettivamente adeguati, o se non sia opportuno pensare a criteri, procedure, sedi e momenti specifici, al fine di assicurare una maggiore sistematicità e continuità dell'attività del Consiglio da un lato e una maggiore capacità di selezionare la diversa rilevanza (che può andare dal piano legislativo a quello dell'indirizzo politico, a quello dell'amministrazione) dei temi da affrontare dall'altro, in modo da rispettare i ruoli distinti dell'esecutivo regionale e del Consiglio. Anche sotto questo profilo sembra emergere, dunque, l'esigenza di rivedere la questione nell'ambito del nuovo disegno statutario.

5. Meccanismi di consultazione di enti locali e forze sociali

5.1 *L'organismo di raccordo tra regioni e autonomie locali e le sue fonti di disciplina*

I dati risultanti dalla rilevazione effettuata evidenziano come, oramai, gli organismi di raccordo regione - enti locali siano stati previsti ed istituiti in quasi tutte le realtà regionali. Le uniche eccezioni sono ancora costituite dalla Calabria, dalla Campania (che pure aveva previsto con la L.r. n. 26/96 l'istituzione della Conferenza permanente regione enti locali) e dalle province autonome di Trento e Bolzano, nonché dalla regione Trentino Alto Adige.

Da rilevare, comunque, che per la Campania si segnala la possibilità di convocare le autonomie locali per audizioni nelle commissioni consiliari, mentre nella provincia autonoma di Trento momenti specifici di coordinamento tra i vari livelli locali vengono disciplinati settorialmente, nei vari ambiti di competenza della provincia e comunque, in via generale, affidati alla consultazione da parte delle commissioni consiliari del consorzio dei comuni. Mentre in Calabria sono previste forme di raccordo regione-autonomie locali affidate a conferenze di servizi o a conferenze istruttorie (v. L.r. 19/2001).

Peraltro, in Campania, in Calabria e nella provincia di Trento sono all'esame delle rispettive commissioni consiliari dei disegni di legge che prevedono l'istituzione di una Conferenza delle autonomie.

Laddove invece tali organismi esistono, risultano sempre istituiti con legge regionale, tranne che in Sardegna, dove la Conferenza permanente regione enti locali è stata istituita con DPGR, anche se sono state recentemente presentate delle proposte di legge per la creazione di un nuovo organismo.

Da ricordare, anche se solo per inciso, che la previsione e l'istituzione delle Conferenze sia per molte realtà regionali risalente nel

tempo, in taluni casi addirittura precedente alla stessa legge di riordino generale dell'amministrazione locale, L. n. 142/1990. Il nuovo processo di conferimento di funzioni amministrative dallo stato a regioni ed enti locali avviato con la L. n. 59/1997 e attuato in buona misura dal D.Lgs. 112/1998, nonché dalle relative leggi regionali di distribuzione delle competenze, ha dato un nuovo e forte impulso alla ridefinizione, quando non si trattava di prevederli *ex novo*, degli organismi di raccordo, consultazione, concertazione dei sistemi regionali delle autonomie.

Ciò è testimoniato dai numerosi riferimenti alla legislazione regionale più recente, spesso coincidente o strettamente connessa con quella volta alla attuazione regionale dei provvedimenti statali di conferimento di funzioni.

Singolare potrebbe apparire poi, a prima lettura, la scelta del *nomen juris* dei diversi organismi regionali. La definizione maggiormente ricorrente è quella di "Conferenza permanente regione autonomie locali", con alcune variazioni sul tema come "Conferenza permanente regione enti locali" in Abruzzo o "Conferenza regionale delle autonomie" in Lombardia e nelle Marche; si possono invece constatare scostamenti più evidenti in Umbria e Toscana, dove si parla di "Consiglio delle autonomie locali", in Friuli Venezia Giulia, dove si utilizza l'espressione "Assemblea delle autonomie locali" o in Valle d'Aosta, dove la dizione usata è "Consiglio permanente degli enti locali".

A parte i profili meramente nominalistici, va rilevato, seppur per inciso, come la diversa denominazione tende a corrispondere a differenziazioni significative sotto il profilo più propriamente legato al ruolo e all'impianto stesso degli organismi consultivi e di raccordo. Infatti, nel caso in particolare della Toscana e dell'Umbria, ma per molti aspetti anche della Lombardia (che, ad es., prevede anche rappresentanti delle autonomie funzionali), emerge senza dubbio un profilo maggiormente volto a rafforzare il carattere rappresentativo delle autonomie locali, rispetto a tutte le altre esperienze che privilegiano invece la natura mista regione-enti locali degli organismi di raccordo e di cooperazione.

Dal punto di vista funzionale è possibile però riscontrare, nelle varie realtà regionali, una sostanziale convergenza di attribuzioni conferite ai

differenti organismi previsti. Ad essi, infatti, sono affidate in linea generale funzioni di rappresentanza del sistema delle autonomie, di concertazione e coordinamento tra regione ed enti locali. Sono chiamati a concorrere alla definizione dei provvedimenti che incidono direttamente sui livelli locali e, in primo luogo, di quelli attinenti al riparto delle funzioni amministrative e delle connesse risorse. Le regioni demandano poi alle Conferenze una funzione consultiva in materie di interesse diretto degli enti locali: in Valle d'Aosta, ad esempio, il Consiglio permanente degli enti locali esprime pareri su tutti i d.d.l che riguardano le autonomie locali; in Sicilia esprime pareri sul DPEF, sugli interventi a sostegno delle autonomie e sulle indennità degli amministratori locali; in Veneto, in particolare, sull'attuazione della legge 267/00 e della legge 59/97.

5.2 Rapporti del Consiglio con l'organismo di raccordo tra regione e autonomie

Sotto il profilo del rapporto tra Consiglio regionale e Conferenza delle autonomie deve innanzitutto rammentarsi come le Conferenze siano state ricondotte, anche ad opera della legislazione regionale più recente, sempre più incisivamente nell'ambito di un rapporto privilegiato, se non esclusivo, con la giunta regionale, anche se non mancano le eccezioni significative, come nel caso della Toscana, che ha istituito il Consiglio per le autonomie locali presso il Consiglio regionale.

L'opzione orientata al rapporto privilegiato con l'esecutivo regionale si traduce, in primo luogo, nella stessa composizione delle Conferenze, che vedono per lo più la prevalente rappresentanza per parte regionale degli esecutivi.

Ciò nonostante, non mancano forme relazionali tra Conferenze e Consigli, che, seppur diversificate per modalità e portata da regione a regione, possono essere ricondotte a tre tipologie principali:

- a) partecipazione dei consiglieri regionali ai lavori della Conferenza;

- b) potere attribuito alla Conferenza di esprimere pareri obbligatori o di raggiungere intese per provvedimenti di interesse diretto delle autonomie locali; talvolta però i pareri sono acquisiti dal Consiglio per il tramite della Giunta;
- c) richiesta di intervento (audizioni o pareri) da parte delle commissioni consiliari.

Per quanto riguarda la partecipazione alle sedute della Conferenza da parte di membri del Consiglio, va in primo luogo rilevato che essa è per lo più facoltativa e rimessa alla volontà dei consiglieri, con l'eccezione del Lazio e della regione Puglia che prevedono invece una rappresentanza stabile dei Consigli. Nel caso (maggioritario) di una partecipazione meramente eventuale dei consiglieri regionali ai lavori delle Conferenze, ne consegue che agli stessi non è riconosciuto neppure il diritto di voto.

Per quanto concerne invece gli interventi nei quali si sostanzia il raccordo tra Consigli e Conferenze, si accennava in precedenza come di particolare rilievo siano le previsioni di pareri obbligatori (in taluni casi anche intese) su provvedimenti regionali di varia natura, nonché proposte, prevalentemente in materia di bilancio, trasferimento e delega di funzioni, ordinamento degli enti locali, programmazione regionale (Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana, Veneto). A volte, invece, i pareri sono espressi su richiesta dei Consigli, per lo più per il tramite delle competenti commissioni consiliari (Basilicata, Lombardia, Piemonte, Puglia, Umbria). Il ruolo del Presidente della regione nella raccolta e trasmissione dei pareri della Conferenza al Consiglio è invece sottolineato nelle esperienze dell'Emilia Romagna e del Molise.

Nelle realtà dove gli organismi di raccordo non sono stati istituiti (ad es. Campania e Sicilia) o dove il rapporto della Conferenza con l'esecutivo regionale sembra assumere caratteri di più marcata esclusività (Sardegna), sono segnalate forme di audizione diretta da parte delle commissioni consiliari (secondo le ordinarie previsioni sulla partecipazione ai lavori consiliari) da parte degli enti locali e delle loro associazioni.

5.3 *Gli atti trasmessi all'organismo di raccordo*

I dati sono relativi a quattordici regioni su venti (non offrono elementi di sintesi le regioni: Calabria, Friuli V.G., Puglia, Sardegna, Sicilia e Trentino A.A.).

Sul piano quantitativo si passa dal Piemonte, che nel periodo considerato ha trasmesso due soli atti, alla Lombardia che ha trasmesso venticinque progetti di legge, all'Emilia Romagna, che ne ha trasmessi alla rispettiva Conferenza ben ventotto.

Le esperienze della Toscana e della Valle d'Aosta si caratterizzano in quanto tutti i d.d.l. regionali vengono trasmessi ai rispettivi organismi rappresentativi degli enti locali.

Sotto il profilo "qualitativo" è possibile riscontrare una notevole varietà tipologica degli atti trasmessi. Ovviamente, la diversità degli atti oggetto d'esame delle Conferenze è in larga misura determinata dalla peculiare posizione che gli organismi di raccordo assumono nei rapporti Giunta-Consiglio di ciascuna realtà regionale. Come rilevato in precedenza, laddove le Conferenze risultino prevalentemente ancorate agli esecutivi regionali, anche la loro attività di raccordo, di concertazione o anche meramente consultiva, potrà risultare prevalentemente orientata all'attività di governo della Giunta. In ogni caso, in linea generale è possibile riscontrare un intervento delle Conferenze oltre che su atti tipici dei Governi regionali, quali in particolare quelli di programmazione e di pianificazione, anche su molti provvedimenti di competenza dei Consigli, a partire dalle leggi di bilancio e finanziarie, nonché a tutti i provvedimenti legislativi relativi al conferimento di funzioni amministrative e alla relativa distribuzione delle risorse presi in attuazione del D.Lgs. 112/1998.

5.4 *Forma ed effetti delle pronunce dell'organismo di raccordo*

Da una valutazione d'insieme degli elementi forniti, relativi anche in questo caso a quattordici regioni, è possibile affermare, in via di prima approssimazione che una forma ricorrente di intervento delle Conferenze

è quella di pareri, scritti, obbligatori, i quali, come emerge dai dati, risultano nella maggior parte dei casi favorevoli.

Specificando ulteriormente l'analisi è possibile tuttavia cogliere qualche elemento di differenziazione, connesso con la stessa diversità di funzioni riconosciute agli organismi di raccordo nelle varie regioni: in Emilia, ad esempio, la Conferenza ha formulato prevalentemente pareri, ma si è espressa anche attraverso intese e atti di designazione; in Liguria tramite prese d'atto; in Umbria tramite interventi diretti in commissione; in Lombardia anche attraverso la funzione di proposta nei confronti del Consiglio.

Inoltre, non sempre si tratta di pareri scritti: in Basilicata sono previsti pareri orali nell'ambito di specifiche audizioni; né tantomeno "obbligatori": in Toscana, ad esempio, il Consiglio delle autonomie locali formula anche osservazioni facoltative.

I pareri espressi sono in genere favorevoli nei confronti del provvedimento esaminato. Interessante il caso della Valle d'Aosta, dove il Consiglio permanente degli enti locali formula pareri entro trenta giorni dalla richiesta. Alla scadenza di tale termine senza che la Conferenza si sia pronunciata, scatta il principio del silenzio assenso per cui il parere si ritiene favorevole.

I pareri espressi sono stati, di regola, tutti accolti, anche se talvolta attraverso un accoglimento parziale. La Toscana evidenzia, comunque, che sui pareri espressi relativamente a 24 atti perfezionati, soltanto 6 sono stati accolti integralmente, 7 parzialmente e 11 non accolti. I pareri possono avere una incidenza diversa rispetto all'iter di formazione del provvedimento su cui si esprimono: in Basilicata contribuiscono alla definizione dell'atto, in Lombardia e Veneto sono fatti propri dalle commissioni consiliari e recepiti nei testi di legge. In Piemonte vi è una differenza a seconda che si tratti di atti di Giunta o del Consiglio: nel primo caso il parere assume la forma di un testo concertato, nel secondo caso confluisce nell'istruttoria.

La valutazione di sintesi che emerge dai dati forniti sull'attività consultiva della Conferenza sembra nel complesso positiva, secondo quanto rilevato dalle stesse strutture regionali: attraverso la formulazione

di pareri, proposte e osservazioni si contribuisce a realizzare quella partecipazione dei governi locali ai processi decisionali regionali che maggiormente interessano il complesso mondo degli enti locali e, più in generale, i sistemi regionali delle autonomie.

5.5 Eventuale esistenza di un organo analogo per il rapporto con le forze sociali e le sue caratteristiche

I dati desumibili dalla ricerca offrono un panorama piuttosto variegato in ordine alla previsione di specifici organismi di raccordo e di concertazione tra regione e parti sociali. Anche per questo profilo è riscontrabile in molte esperienze regionali una ridefinizione dei processi e degli strumenti di concertazione sociale connessa con l'attuazione regionale della L. 59 del 1997 e dei connessi decreti di conferimento delle funzioni (in particolare, v. Emilia Romagna, Lazio, Piemonte).

Fermo restando che la concertazione con le parti sociali resta un obiettivo perseguito in via generale dalle regioni, anche se con modalità differenti, è da rilevare che la Calabria, la Liguria, la Lombardia, il Molise e la Puglia si limitano a rilevare, nei rispettivi questionari, l'assenza di un organismo specifico per i rapporti tra regione e forze sociali. Ciò non toglie che i rapporti tra regione e forze sociali trovino concretizzazione sia in sede di Consiglio (attraverso le commissioni) che di Giunta (con tavoli di raccordo e concertazione), come nel caso richiamato dalla Lombardia.

Altre regioni, invece, pur dichiarando la mancata previsione di specifici organismi, indicano però le modalità principali attraverso le quali perseguono la concertazione con i diversi attori del mondo economico, produttivo e sociale. È il caso dell'Abruzzo, dove è la stessa Conferenza regione-enti locali ad assicurare il coinvolgimento delle parti sociali; della Campania, dove il raccordo avviene in sede di commissioni consiliari; della Toscana, dove il rapporto con le forze sociali è garantito, in sede di Consiglio regionale, tramite l'attività delle commissioni e in sede di Giunta, attraverso un apposito tavolo di concertazione. Quest'ultima ipotesi è prevista anche in Umbria e si attiva in riferimento a tutti gli atti di

programmazione regionale. La istituzione di una pluralità di tavoli settoriali, sulla base di un specifico protocollo di intesa sulla concertazione, è invece documentata dal Veneto. In Piemonte, infine, presso la Giunta è in corso di insediamento un apposito Comitato per le attività produttive, costituito nell'ambito della Conferenza regione-autonomie locali.

Nelle altre realtà regionali (Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta) esistono organismi specifici di raccordo con il tessuto economico e sociale della regione, che generalmente prendono il nome di "Consiglio regionale dell'economia e del lavoro" ed hanno per lo più una funzione consultiva in materia di programmazione e sviluppo economico e sociale. E' possibile tuttavia individuare per ogni regione caratteristiche peculiari in ordine sia alla composizione dell'organo, sia all'attività svolta.

Nelle Marche, ad esempio, c'è un obbligo della Giunta a consultare il Comitato in tema di programma regionale di sviluppo e bilancio e il Comitato ha venti giorni di tempo per esprimere il parere, trascorsi i quali la regione può procedere prescindendo dall'intervento del Consiglio economico-sociale. Agli organismi di raccordo con le forze sociali sono riconosciuti, in genere, anche poteri di proposta nei confronti degli esecutivi regionali.

Da rilevare, anche per questo profilo, come anche i Consigli a rappresentanza economico-sociale risultino ancorati prevalentemente, sia organizzativamente che funzionalmente, alle Giunte regionali, presso le quali sono normalmente insediati.

Per talune realtà è segnalata, inoltre, anche la istituzione di ulteriori organismi concertativi e di consultazione, per lo più a carattere settoriale: ad esempio in Emilia Romagna gli organismi di concertazione sociale sono due, uno per il settore economico, l'altro per il terzo settore; in Valle d'Aosta, invece, il secondo organismo è una Consulta regionale sulla condizione femminile.

6. Le leggi finanziarie regionali

6.1 Finalità e principali risultati dell'indagine

Nella precedente edizione del *Rapporto sullo stato della legislazione* ⁽¹⁾ è stato per la prima volta affrontato il tema delle leggi finanziarie regionali. In quella occasione si dovette procedere ad un esame diretto della normativa regionale, mentre ora ci si è potuti basare sulle risposte fornite dalle regioni ad un apposito questionario relativo agli aspetti seguenti:

leggi finanziarie approvate nel corso del periodo di riferimento (maggio 2000 - maggio 2001) ⁽²⁾;

principali caratteristiche strutturali (numero di articoli, numero commi, numero massimo di commi per articolo, allegati);

principali contenuti, con particolare riguardo alle norme di carattere regolamentare e/o ordinatorio eventualmente presenti;

adozione, da parte delle regioni, di norme generali sui contenuti, tempi e modalità di approvazione della legge finanziaria, anche in attuazione del D.Lgs. n. 76/2000.

Le informazioni ottenute sono risultate in molti casi di grande interesse, entrando nel merito dei contenuti delle leggi nonché del processo, tuttora in corso, di adeguamento della contabilità regionale alle norme del D.Lgs n. 56 del 2000 e, più in generale, alla nuova struttura della contabilità dello stato. A questi temi, inoltre, è dedicato il *report* elaborato dall'Umbria per il presente Rapporto.

Tra i risultati dell'indagine va in primo luogo segnalato che - se si tiene conto della legislazione vigente e dei progetti di legge in corso di approvazione - quasi tutte le regioni hanno ormai optato per

¹ Ci si riferisce all'edizione del 30 giugno 2000 e, in particolare alla Parte seconda, "Tendenze e problemi della legislazione regionale".

² Per fornire un quadro completo delle leggi finanziarie connesse alle previsioni iniziali per il 2001, sono state tuttavia considerate anche quelle approvate nel mese di agosto.

l'introduzione della finanziaria tra i propri strumenti di programmazione. Sembra tuttavia perdurare, salvo alcune eccezioni, il fenomeno della promulgazione ad esercizio finanziario ormai avviato, nonché il fatto che molte delle leggi finanziarie sono di difficile lettura, soprattutto quando esse vengono utilizzate come strumento per apportare modifiche sostanziali alla legislazione vigente in vari settori di competenza delle regioni. Proprio su questo fronte emerge, però, un altro elemento interessante. Nelle regioni dove è si è proceduto al recepimento del D.Lgs. 76/2000 modificando di conseguenza la contabilità regionale e dove la finanziaria è stata adottata per la prima volta in seguito a tale riforma, si è optato - nel rispetto dei principi dello stesso decreto - per provvedimenti snelli nei quali le uniche norme di modifica della legislazione vigente (a prescindere dalla rimodulazione annuale e pluriennale degli stanziamenti di spesa) riguardano la manovra delle aliquote dei tributi regionali.

6.2 La diffusione dello strumento della legge finanziaria

Alla legge finanziaria fanno ricorso tutte le regioni a statuto speciale e le due province autonome di Trento e Bolzano, come del resto già avveniva nel periodo di riferimento del precedente Rapporto. Tra le ordinarie, adottano questo strumento di programmazione tutte quelle del centro-nord, salvo la Toscana, essendosi aggiunte anche la Liguria e l'Umbria che, proprio nel 2001, hanno per la prima volta emanato una legge di questo tipo. Tra le ordinarie del sud, invece, la legge finanziaria risulta adottata in Abruzzo, Campania, Molise e Calabria (³)(cfr. colonna 1 della tab. 1).

³ Nella tabella 1 sono considerate leggi finanziarie, in linea con le indicazioni fornite dalle regioni, anche alcune nel titolo delle quali non compare tale dizione. Ciò vale, ad esempio, per il Lazio, per il Molise, per la Sicilia e per la Campania: la prima usa la denominazione "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio.....", la seconda "Legge di rifinanziamento....", la terza "Disposizioni finanziarie e programmatiche per l'anno ...", la quarta "Disposizioni di finanza regionale anno".

In definitiva allo stadio attuale solo tre regioni non ricorrono allo strumento della legge finanziaria. Di queste:

la Puglia ha già previsto, nella bozza del nuovo statuto in corso di preparazione, che l'approvazione della legge finanziaria rientri tra le attribuzioni del Consiglio regionale. Inoltre lo schema di attuazione del d.d.l. di attuazione del D.Lgs. n.76 del 2000 - attualmente all'esame della Giunta regionale - introduce in modo stabile la legge finanziaria nell'ordinamento regionale;

la Basilicata afferma che è stato presentato un p.d.l di recepimento dei principi del D.Lgs. 76/2000 attualmente in discussione presso le commissioni consiliari competenti e che anche la Giunta regionale sta predisponendo un d.d.l sulla stessa materia, ma non specifica se in questi testi sia o meno prevista l'introduzione della legge finanziaria;

la Toscana, con la L.r. 11/8/99 n. 49 in materia di programmazione regionale, ha escluso il ricorso alla finanziaria e tale scelta risulta confermata nella proposta di legge già approvata dalla Giunta, di attuazione del D.Lgs. n. 76 del 2000. La regione ritiene infatti che le funzioni di questa legge possano essere svolte altrettanto bene dalla legge di bilancio e dalle leggi di spesa. La proposta di legge prevede, d'altra parte, che venga adottato il Documento di programmazione economica e finanziaria⁴).

Infine va segnalato il caso del Piemonte che nel periodo qui considerato non ha adottato alcuna legge finanziaria, pur avendola introdotta nel proprio ordinamento (con la L.r. 7/2001).

⁴ Altre regioni, tuttavia, sul modello di come avviene per lo stato, adottano sia la legge finanziaria sia il Documento di programmazione. Ciò si verifica, ad esempio, in Liguria, in Umbria, in Emilia Romagna ed in Sardegna. In sede di osservazioni alla bozza del presente testo, la Toscana ha sottolineato che la proposta di legge sopra menzionata è stata successivamente modificata e trasformata in legge ((L.r. 5.8.2001 n. 36). Questo provvedimento verrà preso in esame nella prossima edizione del Rapporto sullo stato della legislazione. Si può comunque anticipare che l'art. 13 autorizza la Giunta a presentare un progetto di legge finanziaria all'approvazione del Consiglio, contestualmente alla legge di bilancio.

6.3 I tempi di promulgazione

Trattandosi del documento fondamentale, insieme al bilancio preventivo, per la definizione delle politiche di entrata e di spesa della regione, è evidente che la legge finanziaria dovrebbe essere promulgata prima dell'inizio dell'esercizio al quale si riferisce, come avviene per lo stato o, al massimo, in prossimità della sua data di inizio (⁵). Per verificare in modo corretto il rispetto da parte delle regioni di questa ovvia norma di buona amministrazione è necessario operare una selezione tra le leggi finanziarie riportate nella tabella 1, escludendo quelle che hanno ad oggetto l'aggiustamento delle politiche di entrata e di spesa in concomitanza con l'assestamento del bilancio a metà esercizio o in prossimità della sua conclusione(⁶). In altre parole, dato il periodo di riferimento del presente Rapporto sulla legislazione regionale, vanno considerate solo le leggi finanziarie iniziali per l'esercizio 2001.

Complessivamente si tratta di 18 provvedimenti dei quali 2 promulgati a gennaio 2001 (Valle d'Aosta e provincia autonoma di Bolzano), 4 a febbraio (Lombardia, provincia autonoma di Trento, Veneto e Friuli Venezia Giulia), 2 a marzo (Trentino Alto Adige e Abruzzo) e le restanti 10 nei mesi successivi (l'ultima è quella della Campania, promulgata l'11 agosto 2001). In definitiva la maggior parte delle leggi finanziarie per il 2001 sono state promulgate con notevole ritardo rispetto all'inizio dell'esercizio. Ciò potrebbe dipendere dal lasso di tempo necessario per passare dall'approvazione di una legge alla sua promulgazione ⁷, ma sta di fatto che anche la stessa approvazione della finanziaria può risultare difficile per le regioni in quanto, come ha di recente osservato la Corte dei Conti, la programmazione regionale, di cui la legge finanziaria è una tipica

⁵ Si è preferito fare riferimento alla data di promulgazione, piuttosto che a quella di approvazione, in quanto solo da questo momento la finanziaria diventa legge a tutti gli effetti.

⁶ Le regioni che per uno stesso esercizio adottano più leggi finanziarie sono le seguenti: province autonome di Trento e Bolzano, Veneto, Emilia Romagna, Calabria.

⁷ Ad esempio in Lombardia e nella provincia autonoma di Trento - come risulta dalle loro osservazioni alla bozza del presente testo - la legge finanziaria, pur essendo stata approvata in entrambi i casi a dicembre 2000, è entrata in vigore solo a febbraio del 2001. Circa i motivi del ritardo tra approvazione e promulgazione, le regioni citate fanno riferimento ai tempi di apposizione del visto governativo e, nel caso della Lombardia, a problemi connessi alla sistemazione tecnica dei testi (emendamenti, rifacimento dei conti, ecc.) a seguito dell'approvazione assembleare.

espressione, resta fortemente condizionata in modo negativo da una serie di elementi come l'incertezza dei trasferimenti dallo stato e le complessità procedurali per la loro effettiva assegnazione (⁸).

6.4 Il grado di leggibilità

Per quanto riguarda la leggibilità delle leggi finanziarie, i dati della tabella 1 confermano le osservazioni avanzate nel precedente Rapporto e cioè:

che ogni regione tende a mantenere costante nel tempo il modello della propria legge finanziaria. Ciò vale anche per la Sardegna, nonostante il fatto che la legge finanziaria adottata da questa regione nel 2001 sia la prima dopo la riforma della contabilità regionale di cui alla L.r. 9 giugno 1999 n. 23: pur essendo diminuito drasticamente il numero degli articoli (da 62 a 8) il numero dei commi è addirittura aumentato (da 174 a 212) e anche per quanto riguarda i contenuti, come si vedrà meglio più avanti, continuano a prevalere disposizioni volte a introdurre modifiche e innovazioni sostanziali alla legislazione vigente;

che la struttura delle leggi finanziarie è estremamente diversificata da regione a regione. Si passa infatti da provvedimenti molto snelli (come quelli della regione Trentino Alto Adige e della Lombardia) a provvedimenti oggettivamente complessi - e, quindi, per questo aspetto simili alle leggi finanziarie dello stato - come, in particolare, quelli delle regioni Lazio (601 commi distribuiti in 296 articoli), Friuli Venezia Giulia (536 commi in 11 articoli), Sicilia (399 commi in 134 articoli), Calabria (382 commi in 68 articoli) e Campania (221 commi in 88 articoli). Tra le finanziarie "snelle" si collocano anche quelle emanate per la prima volta dalla Liguria e dall'Umbria (rispettivamente, 9 articoli con 22 commi e 11 articoli con 21 commi).

⁸ Corte dei Conti, Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni (anno 1999 e stime 2000), Roma, Corte dei conti, 2001.

La leggibilità delle leggi finanziarie non è ovviamente influenzata solo dalla maggiore o minore complessità dell'articolato, ma anche dalla presenza o meno di supporti alla lettura. Da questo punto di vista un ruolo importante può essere svolto dagli allegati, presenti in tutte le leggi finanziarie relative alla formazione del bilancio di previsione, salvo che in quelle del Trentino Alto Adige, della Liguria, dell'Emilia Romagna e della Campania. Come risulta dalle risposte fornite dalle regioni, in alcuni casi tali documenti forniscono informazioni indubbiamente di grande interesse, come ad esempio:

in Sicilia la quantificazione, su un arco di tempo triennale, degli effetti della manovra finanziaria collegata all'attuazione della legge e degli effetti delle abrogazioni di leggi spesa in essa previste;

in Friuli Venezia Giulia l'ammontare dei trasferimenti finanziari agli enti locali (a titolo di devoluzione di quote di compartecipazione sui tributi erariali ovvero per altre assegnazioni a carico del bilancio regionale);

in Valle d'Aosta le autorizzazioni di spesa per trasferimenti finanziari alle amministrazioni locali con vincolo settoriale di destinazione;

nella provincia autonoma di Trento i trasferimenti in materia di finanza locale per il triennio 2001-2003.

6.5 I contenuti (aspetti generali)

Nella precedente edizione del Rapporto sulla legislazione si era messo in evidenza che i provvedimenti esaminati in questa parte del Rapporto contengono non solo norme di tipo prettamente finanziario - come l'individuazione del livello massimo di ricorso al mercato finanziario, la quantificazione dei fondi speciali per il finanziamento di provvedimenti legislativi in fieri, la determinazione degli importi annuali di spesa connessi a leggi a carattere permanente e/o pluriennale - ma anche (e spesso in misura prevalente) norme di contenuto ordinamentale e/o organizzatorio (per la concreta attuazione delle quali è spesso richiesta l'emanazione di delibere o regolamenti successivi).

L'utilizzazione della finanziaria come via preferenziale per apportare modifiche alla normativa vigente in campi diversi - ad esempio, la fiscalità regionale, le competenze della Giunta e del Consiglio, organismi e forme di intervento della regione, personale, trasferimenti agli enti locali - emerge chiaramente dal testo delle leggi finanziarie qui esaminate ma viene anche sottolineata in alcune delle risposte al questionario (⁹). Così nel caso del Lazio si afferma che: il 50% dei 296 articoli (della L.r. n. 10/2001) ha natura prevalentemente provvedimentale, in quanto prevedono forme di erogazione di contributi finanziari; che cinquantuno articoli apportano modifiche a leggi vigenti; che altri tre articoli contengono disposizioni di interpretazione autentica di altrettante disposizioni vigenti. D'altra parte in alcuni casi vengono richiamati i pericoli della tendenza ad usare la finanziaria come veicolo di modifica delle leggi vigenti. Ad esempio, nelle risposte della provincia autonoma di Bolzano si sottolinea la contrarietà delle opposizioni a leggi finanziarie di questo tipo, dato che esse finiscono per assorbire quasi per intero le discussioni sia in aula che in commissione bilancio. Di grande interesse, sotto questo profilo, sono anche le risposte della regione Sardegna: essendo la finanziaria 2001 prevalentemente costituita proprio da nuove norme di merito in quasi tutti i settori di competenza regionale, "la sessione di bilancio 2001 ha assunto le caratteristiche di una supersessione normativa, nella quale, in modo ancora più rilevante rispetto al recente passato, si è impropriamente e in modo disorganico supplito ai ritardi accumulati nel processo ordinario di produzione legislativa". E, dato che la contabilità regionale è stata di recente riformata (L.r. 23/1999) si sostiene anche che "soltanto l'introduzione nello Statuto di precise disposizioni sulla gerarchia delle fonti della regione possa porre rimedio ad una situazione non altrimenti controllabile".

⁹ Nelle regioni in cui accanto alla legge finanziaria vengono anche adottati i cosiddetti "collegati", il ruolo di provvedimenti omnibus può essere svolto da questi ultimi. Ciò si verifica ad esempio nella provincia autonoma di Trento, come risulta dalle osservazioni da essa avanzate alla bozza del presente testo. Qui la legge collegata è stata introdotta nell'autunno del 1997 ed è stata preceduta da un'apposita modifica del regolamento interno del Consiglio (dove si è introdotta una distinta procedura per la sessione di bilancio) e della legge provinciale di contabilità (dove si sono disciplinate distintamente la legge di bilancio, la legge finanziaria e la legge di contabilità).

Nel periodo di riferimento le uniche leggi con norme di tipo esclusivamente finanziario sono quelle dell'Emilia Romagna e della Lombardia. Bisogna tuttavia osservare che in queste due regioni, come risulta dalle risposte al questionario, le leggi finanziarie potrebbero contenere anche norme non strettamente finalizzate al mantenimento degli equilibri di bilancio. Per l'Emilia Romagna la legge di contabilità n. 31 del 1977, che tuttora disciplina la materia, prevede infatti che con la finanziaria "possano essere introdotte modifiche alle modalità di intervento per il costante adattamento della legislazione regionale di settore agli obiettivi specifici dei programmi di settore" e che, sempre nella finanziaria, "possano essere stabiliti i termini per la presentazione delle domande di finanziamento con riferimento alle nuove od ulteriori dotazioni pluriennali di spesa autorizzate per i singoli programmi".

Per la Lombardia, invece, la possibilità di modificare la normativa vigente in sede di legge finanziaria, è prevista proprio dalla legge di attuazione del D.Lgs. n. 76 del 2000 (L.r. 27/2000), sia pure limitatamente "alla variazione delle aliquote e di tutte le misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi regionali".

6.6 Alcuni esempi di norme a contenuto ordinamentale e/o organizzatorio

Norme tributarie. L'utilizzazione della finanziaria per apportare variazioni alle norme che disciplinano i tributi regionali è abbastanza diffusa. In effetti, in base alle risposte al questionario, norme di questo tipo si ritrovano nelle leggi di 7 regioni e nella maggior parte dei casi - Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Liguria, e Veneto - si tratta di riduzioni dell'aliquota di applicazione dell'Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per particolari categorie di contribuenti. L'Abruzzo, la Liguria, la Campania ed il Lazio intervengono anche in materia di concessioni regionali, nei primi tre casi per disporne - per tutte o solo per alcune - la cessata applicazione e nell'ultimo per ridurle del 17% per il periodo 2002-2004. Infine la Sicilia

utilizza la legge finanziaria per introdurre un nuovo tributo ambientale dovuto dal possessore di gas metano in base alle quantità vettorate (art. 5 della L.r. 6/2001). Il tributo risulta disciplinato in tutti i suoi aspetti escluse le modalità di versamento ed il modello di dichiarazione, per i quali si rimanda ad un successivo decreto dell'assessore regionale per il bilancio e le finanze.

Infine va osservato che la possibilità di introdurre modifiche alla normativa tributaria è prevista anche dalle leggi di attuazione del D.Lgs 76/2000 emanate dal Piemonte (L.r. 7/2001) e dall'Umbria (L.r. 13/2000)

Procedure. L'Abruzzo fa esplicito riferimento, nelle sue risposte, alle norme della finanziaria volte ad apportare alle leggi di spesa vigenti modifiche procedurali e di aggiornamento delle condizioni di intervento, per renderle più funzionali ad un più efficace conseguimento dei loro obiettivi. Menzione di norme di questo tipo si trova anche nelle risposte della regione Marche, ma il caso forse più interessante è quello della Sicilia: con la legge finanziaria viene infatti realizzata la riforma della contabilità regionale attraverso la modifica ed integrazione della L.r. 47/1977, in linea con quanto previsto dal D.Lgs 76/2000. In particolare sono state introdotte le unità previsionali di bilancio.

Nuovi organismi regionali. Un caso di particolare interesse è sicuramente quello della Calabria, dato il numero di nuovi organismi previsto dalla L.r. 7/2001, anche se la loro concreta istituzione, disciplina delle modalità di funzionamento e finanziamento è, in genere, rimandata a successivi decreti della Giunta. In materia di politiche sociali e del lavoro è prevista l'istituzione di centri di promozione culturale, di micronidi, dello sportello informativo sulle politiche del lavoro e sulle iniziative occupazionali e formative presso ogni provincia, di un *call-center* regionale per la diffusione di informazioni relative al lavoro. Con riferimento agli stessi settori viene segnalata dalla regione anche l'istituzione dell'Osservatorio regionale per la salvaguardia della salute dei lavoratori e per la verifica dell'attuazione in Calabria del D.Lgs. 626/1994,

dell'Osservatorio sul lavoro femminile, nonché dell'Osservatorio sul lavoro sommerso (questi ultimi, con compiti di documentazione, ricerca e monitoraggio, saranno disciplinati da apposito provvedimento del direttore generale dell'Azienda Calabria-Lavoro). In materia di ambiente, invece, è prevista l'istituzione del Garante sull'esercizio venatorio (le cui competenze e modalità operative sono demandate ad un apposito disciplinare predisposto dall'assessore competente) e l'istituzione dell'oasi di protezione della fauna selvatica e della flora tipica delle acque salmastre "Area Pantano" (¹⁰).

Un altro caso di rilievo è quello del Lazio. Con la L.r. 10/2001 vengono infatti istituiti: una società di servizi per l'utilizzazione di lavoratori impegnati in progetti socialmente utili; un osservatorio permanente presso la Presidenza della Giunta regionale per la verifica del grado di conoscenza dell'istituzione regionale tra l'opinione pubblica ed il livello di gradimento dei servizi erogati; forme di collaborazione interistituzionale con le Prefetture ed i comuni capoluogo per la semplificazione delle procedure di concessione dei trattamenti di invalidità civile; presso il Consiglio regionale, una commissione di indagine conoscitiva sul fenomeno della sicurezza e prevenzione degli infortuni sui luoghi di lavoro.

Da ultimo va segnalato il caso della Sicilia la quale con la finanziaria provvede all'istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA).

Nuovi strumenti di intervento. Premesso che per "nuovi strumenti di intervento" si intende l'istituzione con la finanziaria - nei vari settori di competenza regionale - di canali di spesa non previsti dalla legislazione precedentemente in vigore, in base alle risposte delle regioni al questionario vengono qui in evidenza soprattutto i casi di Calabria, Veneto e Sicilia.

In Calabria si dà luogo:

¹⁰ Con la Finanziaria per il precedente esercizio (L.r. 14/2000) era stato dato mandato alla Giunta regionale di provvedere alla organica costituzione dell'Autorità Regionale Ambientale (ARA) ed erano stati istituiti gli sportelli unici di cui all'art. 24 del d.lgs. 112/1998.

- alla costituzione di un fondo di garanzia per favorire l'accesso ai finanziamenti da parte delle piccole e medie industrie e delle imprese artigiane, fondo la cui attuazione è demandata ad uno specifico regolamento contenente modalità e criteri attuativi, nel rispetto del Regolamento CE n. 69 del 2001;
- a nuove forme di contributo: per le vittime della criminalità organizzata secondo i criteri da individuarsi in apposito regolamento da approvarsi con deliberazione di Giunta; ai comuni, per l'avvio della riforma degli ordinamenti didattici; ai comuni nel cui territorio siano ubicati edifici confiscati ai mafiosi, per interventi di ristrutturazione ai fini di una loro destinazione ad iniziative di interesse socio-culturali.

Per il Veneto le risposte mettono in evidenza da un lato il consolidamento delle prestazioni offerte nel settore sociale e in generale nei servizi alla persona ed alla famiglia, come l'intervento sperimentale di assistenza domiciliare a favore delle persone con morbo di Alzheimer grave; dall'altro il potenziamento degli interventi nei settori economici (commercio, turismo e PMI) in particolare con la confluenza dei fondi di rotazione previsti da varie leggi regionali in un unico fondo di rotazione istituito presso la società finanziaria regionale e con una serie di interventi specifici nel settore dell'agricoltura.

Per la Sicilia vengono segnalati nuovi interventi in materia di edilizia residenziale, disposizioni per l'attuazione del POR Sicilia 2000/2006 e norme in materia di parchi e riserve naturali.

Competenze della Giunta e del Consiglio. Si è già osservato che le norme delle leggi finanziarie relative a nuovi organismi regionali ed a nuovi strumenti di intervento necessitano quasi sempre di ulteriori atti della Giunta al fine della loro concreta attuazione. Tutto ciò comporta un ampliamento di fatto delle competenze della stessa Giunta - e del Consiglio, quando siano richiesti i suoi pareri - e questo fenomeno si manifesta non solo nei casi specifici prima richiamati ma in tutte le regioni per le quali, dalle risposte al questionario, emerge che le leggi finanziarie contengono comunque norme di questo tipo. Così la regione Marche afferma che la propria finanziaria per il 2001 prevede numerosi rinvii a

successive deliberazioni della Giunta regionale, per lo più assunte previo parere della Commissione consiliare competente, per la determinazione di criteri e modalità di riparto dei fondi relativi a nuovi interventi, per l'esercizio di funzioni conferite dallo Stato e per l'attuazione di programmi ministeriali.

In alcuni casi, tuttavia, le norme delle finanziarie hanno proprio l'obiettivo di ampliare le competenze degli organi istituzionali della regione. Un caso di particolare interesse sotto questo profilo è quello della regione Veneto, la quale sottolinea la presenza nella L.r. 5/2001 di due articoli volti proprio a rafforzare il ruolo di indirizzo e controllo del Consiglio regionale: l'articolo 41, che prevede una consultazione della competente Commissione consiliare nella predisposizione del riparto del fondo sanitario regionale suddiviso per livelli di assistenza e per ciascuna azienda USL; l'art. 49, rubricato appunto "attività di controllo del Consiglio regionale", che prevede la presentazione al Consiglio del bilancio di esercizio degli enti, aziende, agenzie regionali e società con partecipazione regionale maggioritaria, corredato da una relazione dimostrativa del raggiungimento degli obiettivi di cui ai programmi aziendali, con l'ulteriore previsione che nei 60 giorni successivi la competente Commissione consiliare possa presentare al Consiglio regionale una risoluzione diretta a manifestare orientamenti o a definire indirizzi del Consiglio (¹¹).

Finanza locale. Con le finanziarie le regioni intervengono spesso in materia e non solo per determinare gli stanziamenti annuali (e pluriennali) relativi a leggi già in vigore che prevedono trasferimenti a favore degli enti locali. Alcuni esempi interessanti si riscontrano nelle risposte delle regioni Friuli Venezia Giulia, Marche, Valle d'Aosta e Veneto.

Nella prima l'art. 35 della L.r. 4/2001, oltre ad indicare l'ammontare dei trasferimenti finanziari agli enti locali (a titolo di devoluzione di quote di compartecipazione sui tributi erariali ovvero altre

¹¹ Un altro esempio è quello indicato dalla Calabria: con il comma 8 dell'art. 36 della L.r. 7/2001 è stato affidato alla Giunta il compito di determinare con proprio atto il periodo e la durata delle vendite di fine stagione:

assegnazioni a carico del bilancio regionale), disciplina i criteri e le procedure di ripartizione tra i singoli enti e prevede in taluni casi nuovi vincoli di destinazione. Nelle Marche la L.r. 11/2001, accanto alla quantificazione delle risorse a favore degli enti locali, fissa, anche in deroga alle norme vigenti, le modalità di concessione dei contributi ed istituisce, disciplinandolo in modo compiuto, il Fondo di rotazione per la progettazione. Infine, allo scopo di dare piena attuazione al principio di sussidiarietà, la L.r. 5/2001 del Veneto disciplina il finanziamento delle funzioni trasferite con il decentramento amministrativo.

Personale. "L'importo complessivo massimo destinato in ognuno dei tre anni del bilancio pluriennale al rinnovo dei contratti per il personale" costituisce uno dei contenuti "facoltativi" che la L.r. 13/2000 dell'Umbria - di attuazione del D.Lgs. 76/2000 - prevede per la legge finanziaria della regione. Disposizioni di questo tipo in materia di personale hanno esclusivamente l'obiettivo di garantire gli equilibri di bilancio e devono quindi essere considerate perfettamente coerenti con le finalità tipiche di qualsiasi legge finanziaria. In altri casi, tuttavia, le regioni inseriscono in queste leggi norme sul personale di contenuto diverso e innovativo della normativa vigente. Le risposte al questionario fornite da alcune regioni ne costituiscono degli esempi significativi (¹²).

L'art. 51 della L.r. 10/2001 del Lazio prevede iniziative atte ad incentivare l'esodo volontario da parte del personale regionale appartenente alla categoria D (ex VII e VII q.f.) in possesso dei requisiti per la collocazione in quiescenza. Inoltre gli articoli 52 e 54 della stessa legge modificano la L.r. 25/1996 recante norme sulla dirigenza e sull'organizzazione regionale, adeguando la normativa regionale ai principi fondamentali contenuti nel D.Lgs. 80/1998 limitatamente alle figure di direttore di dipartimento (¹³).

¹² Tra le regioni che hanno introdotto norme in materia di personale all'interno delle leggi finanziarie, va segnalata anche la Campania. Tuttavia, come si sottolinea nelle risposte della regione, i 4 articoli in materia non hanno ottenuto il visto governativo.

¹³ In particolare, il primo degli articoli citati prevede che ai direttori dei dipartimenti, che siano dirigenti regionali, cessa di applicarsi l'istituto del collocamento in aspettativa come previsto dalla disciplina previgente. L'art. 54, invece, istituisce il ruolo unico del personale dirigente nel quale sono iscritti tutti i dipendenti regionali con un rapporto di

La L.r. 6/2001 della Sicilia prevede norme finalizzate all'attuazione organica della L.r. 10/2000, concernente la riforma della dirigenza regionale e, in particolare, individua gli uffici alle dirette dipendenze del Presidente della regione.

Infine possono essere fatte rientrare in questo ambito le norme della finanziaria della Calabria concernenti l'organica previsione del trattamento indennitario dei componenti della Giunta regionale che non sono consiglieri regionali, nonché l'introduzione della figura del collaboratore-esperto di cui può avvalersi ogni singolo consigliere, con un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

6.7 Stato di attuazione del D.Lgs. 76/2000

Per verificare lo stato di attuazione a livello regionale del D.Lgs. 76/2000 è necessario distinguere tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario. Le prime, infatti, come è anche messo in evidenza dalle risposte al questionario, sono tenute non tanto al recepimento del decreto legislativo, quanto ad adeguare le proprie norme di contabilità ai principi della legge 3 aprile 1997 "Modifiche alla legge 5 agosto 1978 n. 468 e successive modifiche ed integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, delega al governo per la individuazione delle Unità Previsionali di base del bilancio dello Stato"⁽¹⁴⁾.

Ciò spiega perché in molte di queste amministrazioni regionali l'adeguamento della contabilità sia avvenuto con provvedimenti antecedenti il d.lgs.76/2000. Ci si riferisce in particolare: alla L.p.

lavoro a tempo indeterminato in possesso di qualifica dirigenziale. Il ruolo è articolato in due fasce, ai fini del trattamento economico e del conferimento degli incarichi di direzione delle strutture previste dalla L.r. 25/1996.

¹⁴ Particolarmente esplicita, al riguardo, è la Sardegna. Afferma infatti la regione che "La disciplina dei documenti finanziari della regione sarda non deriva da norme appositamente emanate dallo Stato (qual è il d.lgs. 76/2000 per le regioni ordinarie), ma da autonome fonti legislative e - per quanto concerne le procedure di esame e approvazione - dal Regolamento interno del Consiglio. La riforma del 1999 (di cui alla L.r. n.10) ha peraltro assunto come modello la disciplina della contabilità dello Stato, alla quale tra l'altro essa fa riferimento residualmente per quanto contemplato dalle norme regionali".

23/2/1998 n.3 della provincia autonoma di Trento; alla L.r. 9/6/1999 n. 23 della Sardegna; alla L.r. 27/10/1999 n. 10 della Sicilia; alla L.r. 16/4/1999 n. 7 del Friuli Venezia Giulia⁽¹⁵⁾. Per quanto riguarda le altre va invece osservato che, mentre per la Valle d'Aosta ed il Trentino alto Adige non risultano modifiche recenti alle norme di contabilità, nella provincia autonoma di Bolzano è stato presentato alla Giunta un disegno di legge - all'esame della terza commissione legislativa del Consiglio - che ridisciplina integralmente la materia del bilancio e della contabilità generale della provincia (attualmente regolata dalla L.p.8/1980) in base ai principi del D.Lgs. 76/2000.

I provvedimenti di riforma della contabilità regionale sopra richiamati comportano modifiche di rilievo anche in materia di legge finanziaria ⁽¹⁶⁾. In particolare:

la L.r. 7/1999 del Friuli Venezia Giulia oltre a individuarne analiticamente i possibili oggetti, le ha assegnato la funzione di governo complessivo della politica economico-finanziaria regionale (determinazione delle entrate e delle aliquote e delle altre misure che incidono sull'ammontare delle stesse, determinazione del limite massimo del ricorso al mercato, rifinanziamenti e definanziamenti delle leggi di spesa, ivi compresa la determinazione delle spese continuative e ricorrenti, prima definite solo dalla legge di bilancio, accantonamenti del fondo globale) ⁽¹⁷⁾;

la L.r. 23/1999 della Sardegna delimita le materie che possono essere oggetto di disciplina nella finanziaria, con l'intento di snellirne la struttura

¹⁵ Nel caso della caso provincia di Trento si tratta di un provvedimento a carattere generale (il "Collegato alla manovra di bilancio 1998") avente ad oggetto anche la riforma della contabilità.

¹⁶ Ciò non si verifica, tuttavia, nella provincia autonoma di Trento dove la disciplina della finanziaria resta quella prevista all'art. 26 della L.p. 7/1979, più volte aggiornata. Tale articolo prevede, tra l'altro, che "la Giunta può presentare al Consiglio provinciale, contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio annuale di previsione, un disegno di legge finanziaria con la quale possono operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio".

¹⁷ La legge citata provvede anche a rivedere il sistema di classificazione delle spese e delle entrate, attraverso l'accorpamento in funzioni-obiettivo ed in Unità previsionali di base affidate alla gestione unitaria di singoli centri di responsabilità amministrativa, similmente alla riforma introdotta a livello statale dalla legge 94/1997 e poi a livello regionale dal d.lgs. 76/2000 (anticipando quindi quest'ultima riforma in ragione della competenza legislativa primaria in materia).

ed i contenuti (cosa, tuttavia, che con la prima finanziaria emanata dopo la riforma non si è verificata) ⁽¹⁸⁾;

la L.r. 10/1999 della Sicilia introduce per la prima volta lo strumento della finanziaria stabilendo che il relativo disegno di legge sia presentato dal governo della regione all'assemblea regionale siciliana, contestualmente alla presentazione del disegno di legge del bilancio annuale e pluriennale, entro il primo giorno non festivo del mese di ottobre. E' inoltre previsto che la finanziaria determini annualmente, in coerenza con gli obiettivi fissati dal documento di programmazione economico-finanziaria, il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e che provveda: alla variazione delle aliquote e di tutte le altre misure che incidono sulla determinazione del gettito delle entrate di competenza regionale; alla determinazione del limite massimo del ricorso al mercato finanziario; all'eventuale modificazione dei termini di rifinanziamento, riduzione, abrogazione delle leggi regionali di spesa.

Per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario, il processo di attuazione del D.Lgs 76/2000 è ancora in corso. Al 30 maggio 2001 (cfr. tab. 2) solo 4 regioni avevano infatti effettivamente provveduto: la Lombardia con la L.r. 24/11/2000 n. 27, il Piemonte con la L.r. 11/4/2001 n. 7, l'Umbria con la L.r. 28/2/2000 n.13 e la Liguria con la L.r. 13/12/1999 n. 39 ⁽¹⁹⁾. Delle restanti 11 regioni, tuttavia, 9 hanno già predisposto uno o più progetti (o disegni) di legge - quasi tutti in corso di approvazione - o, comunque, hanno avviato la fase di studio.

Sui contenuti delle leggi di recepimento approvate, le risposte fornite dalle regioni sono molto concise, anche se il Piemonte sottolinea che con tale provvedimento è stata per prima volta introdotta la legge finanziaria. Una importante eccezione è tuttavia costituita dall'Umbria che, come si è

¹⁸ Altre innovazioni importanti della legge citata sono l'introduzione del Documento di programmazione economica e finanziaria, la previsione delle Note di programma quale strumento di accompagnamento agli stati di previsione del bilancio annuale e pluriennale, l'articolazione dello stesso bilancio in Unità previsionali di base.

¹⁹ La Liguria con la legge regionale citata nel testo, emanata prima del decreto, ha introdotto nel proprio ordinamento contabile molti dei principi in esso contenuti. Oltre a disciplinare la legge finanziaria, la L.r. 39/1999 prevede il Documento di programmazione economico finanziario e la classificazione delle spese per funzioni obiettivo. Non è stata tuttavia adottata l'articolazione del bilancio in UPB.

detto, ha dedicato alla materia un apposito *report*. Premesso che anche in questa regione il provvedimento con cui è stata data attuazione al D.Lgs 76/2000 ha introdotto per la prima volta la legge finanziaria, nel *report* si sottolinea che l'art. 27 della L.r. 13/2000, disciplinandone le finalità, i collegamenti con il Documento annuale di programmazione (DAP) e la legislazione vigente e con i bilanci pluriennale ed annuale, prevede che essa possa avere un contenuto "obbligatorio" ed uno "facoltativo". Il primo concerne: 1) la definizione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario per la contrazione di mutui e prestiti, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale; 2) la quantificazione sia dei fondi speciali per il finanziamento di provvedimenti legislativi in fieri, sia del fondo per i programmi comunitari; 3) la determinazione degli importi annuali di spesa connessi a leggi a carattere permanente e/o a carattere pluriennale. Il secondo concerne invece: 1) l'eventuale variazione delle aliquote dei tributi regionali; 2) l'importo complessivo massimo destinato in ognuno dei tre anni del bilancio pluriennale al rinnovo dei contratti del personale; 3) l'eventuale variazione delle autorizzazioni di spesa previste negli esercizi precedenti; 4) altre regolazioni meramente quantitative rinviata alla legge medesima⁽²⁰⁾.

Nella precedente edizione del Rapporto sulla legislazione, si era sottolineato che le regioni avrebbero potuto incontrare serie difficoltà nell'attuazione del D.Lgs 76/2000 dato che, in base ai principi in esso contenuti, molte di esse avrebbero dovuto abbandonare la prassi - consolidata da tempo - di usare la finanziaria come provvedimento *omnibus* per apportare modifiche alla legislazione vigente. Le osservazioni di cui sopra sembrano confermare questa previsione. Se è vero che la disciplina delle finanziarie prevista nelle leggi di recepimento del D.Lgs 76/2000 finora emanate consente che esse possano contenere quasi esclusivamente norme volte a garantire gli equilibri di bilancio, è anche vero che tali provvedimenti sono stati finora adottati da regioni che - come

²⁰ La L.r. 13/2000 dell'Umbria non disciplina, ovviamente, solo la finanziaria. Anzi con questa legge, come si sottolinea nel report della regione, il legislatore umbro - cogliendo la contemporaneità di provvedimenti legislativi nazionali quali il d.lgs. 286/1999 disciplinante la riforma del sistema dei controlli - ha inserito nella stessa L.r. 13/2000 anche una normativa di attuazione di quel sistema, pervenendo così ad un organico assetto di tutta la materia: dalla programmazione, alla finanza, alla gestione contabile, ai controlli e alle responsabilità.

la Lombardia - disponevano già di finanziare di questo tipo, o da regioni che - come la Liguria, il Piemonte e l'Umbria - hanno introdotto la finanziaria per la prima volta con l'adeguamento della propria contabilità ai principi del decreto.

Tab. 1 – Leggi finanziarie delle regioni

Regioni e province autonome	Disciplina LL.FF. nella normativa vigente	LL.FF. approvate nel periodo maggio 2000 – agosto 2001					
		data e numero	num. articoli	num. commi	max commi per art.	media commi per art.	allegati
Valle d'Aosta	si	L.r. 8/1/2001 n. 1	49	112	10	2,3	si
Trentino-A.A.	si	L.r. 23/3/2001 n. 3	1	2	2	2,0	no
Prov. aut. Bolzano	si	L.p. 29/8/2000 n. 13*	43	74	8	1,7	si
		L.p. 31/1/2001 n. 2	43	97	13	2,3	si
Prov. aut. Trento	si	L.p. 5/2/2001 n. 1	9	21	5	2,3	si
		L.p. 16/8/2001 n. 6*	7	18	5	2,6	si
Friuli-Venezia Giulia	si	L.r. 26/2/2001 n. 4	11	536	158	48,7	si
Sicilia	si	L.r. 3/5/2001 n. 6	134	399	28	3,0	si
Sardegna	si	L.r. 24/4/2001 n. 6	8	212	67	26,5	si
Piemonte	si						
Lombardia	si	L.r. 2/2/2001 n. 4	2	7	6	3,5	si
Veneto	si	L.r. 11/9/2000 n. 19*	31	62	15	2,0	
		L.r. 9/2/2001 n. 5	62	123	7	2,0	si
Liguria	si	L.r. 21/5/2001 n. 13	9	22	8	2,4	no
Emilia-Romagna	si	L.r. 16/11/2000 n. 32*	34	38	2	1,1	no
		L.r. 18/4/2001 n. 9	58	67	3	1,2	no
Toscana	no						
Umbria	si	L.r. 27/4/2001 n. 13	11	21	4	1,9	si
Marche	no**	L.r. 7/5/2001 n. 11	73	205	12	2,8	si
Lazio	si	L.r. 10/5/2001 n. 10	296	601	15	2,0	si
Abruzzo	si	L. r. 29/3/2001 n. 11	54	78	8	1,4	si
Molise	no**	L.r. 30/5/2001 n. 8	3	4	1	1,3	si
Campania	no**	L.r. 11/8/2001 n. 10	88	221	6	2,5	no
Puglia	no						
Basilicata	no						
Calabria	si	L.r. 28/8/2000 n. 14	43	280	26	6,5	si
		L.r. 15/12/2000 n. 19*	7	12	3	1,7	no
		L.r. 2/8/2001 n. 7	68	382	29	5,6	si

* Leggi finanziarie relative all'assestamento del bilancio.

** La legge finanziaria non è disciplinata, ma viene adottata per prassi.

Tab. 2 – Stato di attuazione del d.lgs. 76/2000 nelle regioni ordinarie

(situazione al maggio 2001 come da risposte al questionario)

Regioni	Legge adottata	Legge in preparazione	Fase di studio
Piemonte	L.r. 11/4/2001 n. 7		
Lombardia	L.r. 24/11/2000 n. 27		
Veneto		pdl	
Liguria	L.r. 13/12/1999 n. 39		
Emilia-Romagna		pdl	
Toscana		pdl	
Umbria	L.r. 28/2/2000 n. 13		
Marche			no
Lazio			si
Abruzzo			si
Molise			no
Campania		ddl	
Puglia		ddl	
Basilicata		pdl e ddl	
Calabria		pdl	

7. Legislazione regionale nel settore sanitario

7.1 Introduzione

Uno dei motivi per studiare l'attività legislativa delle regioni e province autonome è quello di migliorare la nostra conoscenza del processo di *policy-making*, ossia di formulazione delle politiche. Ciò è particolarmente vero nel caso della sanità, data l'importanza finanziaria e politica del settore e la sua centralità nel processo di devoluzione attualmente in corso.

Il potere legislativo è soltanto uno degli vari strumenti a disposizione delle regioni per attuare il *policy-making*. Il loro "arsenale" comprende anche, ad esempio, le deliberazioni del Consiglio e della Giunta regionale e i regolamenti. Le singole regioni fanno un uso diverso di tali strumenti e ciò rappresenta un limite per il tipo di analisi comparata della sola attività legislativa, illustrata nel presente capitolo.

Tale analisi soffre anche del limite di coprire un periodo di soli due semestri: le singole regioni potevano affrontare una determinata questione nei dodici mesi in esame, ma avrebbero potuto farlo in un periodo precedente oppure potranno farlo nel futuro.

Infine, uno studio comparato dell'attività legislativa regionale che si ponga l'obiettivo di migliorare la nostra conoscenza del processo di *policy-making* in campo sanitario richiederebbe un'analisi dettagliata dei singoli atti legislativi, ciò che non è fattibile in questa sede per limiti di spazio.

Nonostante tutti queste limitazioni, l'analisi qui illustrata può comunque rappresentare un primo passo utile nello studio della problematica del *policy-making* regionale in questo settore.

Il presente capitolo, nell'esaminare l'attività legislativa delle regioni e province autonome, si articola in tre filoni. In primo luogo si propone un panorama dell'attività legislativa sulla base della classificazione di materia

già utilizzata nel capitolo sul settore sanitario del *Rapporto 2000* curato dall'ISR sulla attività legislativa delle regioni e province autonome.

In secondo luogo si esamina l'attività legislativa delle regioni e province autonome per l'attuazione di leggi nazionali in campo sanitario, in particolare il D.Lgs 229/1999.

Infine si esaminano le attività programmatiche delle regioni e province espresse nella forma di piani sanitari regionali e progetti obiettivo.

7.2 Analisi dell'attività legislativa per materia (escluse le leggi di attuazione di leggi nazionali e di programmazione regionale)

Nella regione Abruzzo, nel periodo di riferimento è stata emanata una sola legge attinente al settore sanitario, la L.r. 16 marzo 2001, n. 9, *"Provvedimenti in favore dei titolari di farmacie rurali ubicate in località con popolazione fino a 3000 abitanti"*.

L'attività normativa regionale in materia di sanità nell'anno 2000 in Calabria non è stata molto fiorente. A parte la L.r. 4/2000, *"Istituzione anagrafe canina, prevenzione, randagismo e protezione animali"*, peraltro segnalata in occasione della precedente rilevazione relativa all'attività legislativa dell'anno 1999 e del primo semestre del 2000, solo un'altra normativa regionale è da registrare, approvata nel secondo semestre del 2000 (ci si riferisce alla L.r. 22/2000, riguardante *"Azione per l'assistenza, diagnosi, studio e ricerca delle epilessie"*, che modifica una precedente legge in materia, risalente al 1996). Viceversa, il primo semestre dell'anno in corso vede una netta tendenza ad intensificare la normativa regionale nel settore della sanità. Basti evidenziare che nel primo semestre del 2001 ben cinque leggi regionali sono state approvate in materia: L.r. 9/2001 *"Studio, diagnosi e cura della celiachia in Calabria"*; L.r. 10/2001 *"Medicina dello sport e tutela sanitaria delle attività motorie e sportive"*; L.r. 11/2001 *"Gestione ed organizzazione dei servizi sanitari ed assistenziali in*

conformità alle norme della serie UNI EN ISO 9000"; L.r. 12/2001 *"Collaborazione tra regione Calabria e Cittadinanza attiva – Tribunale per i diritti del malato finalizzata all'istituzione del servizio PIT-CALABRIA"*; L.r. 13/2001, *"Provvidenze in favore dei soggetti affetti da particolari patologie"*. Infine, è da ricordare la normativa in campo sanitario emanata con la legge finanziaria regionale 2001.

Nell'Emilia Romagna nel periodo considerato sono state approvate due leggi recanti norme a tutela della salute dei cittadini e precisamente la L.r. 31 ottobre 2000 n. 30, *"Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico"* e la L.r. 9 maggio 2001 n. 15 *"Disposizioni in materia di inquinamento acustico"*.

Nella regione Friuli-Venezia-Giulia è stata approvata la L.r. 8 agosto 2000, n. 15 *"Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e per iniziative di educazione alimentare"*. Inoltre, sono pertinenti alla sanità la L.r. 11 settembre 2000, n. 18 *"Assestamento del bilancio 2000 e del bilancio pluriennale 2000-2002"*, la L.r. 2 maggio 2001, n. 14, *"Rappresentanza delle categorie protette presso la pubblica amministrazione"* e la L.r. 26 febbraio 2001, n. 4 *"Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della regione (Legge finanziaria 2001)"*

Nella regione Lazio nel periodo di riferimento è stata pubblicato un solo provvedimento legislativo in materia di sanità e precisamente la L.r. 18 aprile 2000, n. 24 *"Disciplina della composizione, della durata in carica e delle modalità di elezione del Consiglio dei Sanitari delle ASL e delle Aziende Ospedaliere. Modifiche alla legge regionale 16 giugno 1994, n. 18 e successive modificazioni"*;

Nella regione Liguria sono state emanate tre leggi in campo sanitario: L.r. 18 dicembre 2000 n. 45 *"Modifica alla legge regionale 21 giugno 1999 n. 18"* (adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), la L.r. 24 gennaio 2001 n. 3 *"Norme per l'istituzione ed il funzionamento del dipartimento regionale di genetica"* e, infine, la L.r. 2 aprile 2001 n. 7 *"Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 febbraio 1999 n. 5"* (attribuzione agli enti locali e disciplina generale dei compiti e delle

funzioni amministrative conferite alla regione dal D.Lgs. 112/1998 nelle materie tutela della salute e servizi sociali)).

Nella Lombardia nel periodo di riferimento sono state emanate le seguenti leggi: la L.r. 11/2001 *“Norme sulla protezione ambientale dall’esposizione a campi elettromagnetici indotti da impianti fissi per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione“*; la L.r. 26/2000 *“Riordinamento dell’Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell’Emilia Romagna ai sensi del D.Lgs. 30 giugno 1993, n. 270 (Riordinamento degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali a norma dell’art. 1, comma 1, lett. h) della legge 23 ottobre 1992, n. 421)“*; la L.r. 10/2001 *“Utilizzazione a fini umanitari del patrimonio mobiliare dismesso della Aziende sanitarie“*; la L.r. 3/2001 *“Modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali in materia di assetto istituzionale, sviluppo economico, territorio e ambiente e infrastrutture e servizi alla persona, finalizzate all’attuazione del DPEFR ai sensi dell’art. 9-ter della L.r. 34/1978“*; la L.r. 6/2001 *“Modifiche alla legislazione per l’attuazione degli indirizzi contenuti nel documento di programmazione economico-finanziaria regionale – Collegato ordinamentale 2001“*. Infine, la L.r. 11/2001 tutela la salubrità e la sicurezza della popolazione dall’esposizione ai campi elettromagnetici e detta indirizzi sull’ubicazione e il risanamento degli impianti per la telecomunicazione e la radiotelevisione; la L.r. 26/2000 riordina l’Istituto Zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell’Emilia Romagna.

Nella regione Marche le leggi approvate nel settore sanitario durante il periodo di riferimento sono tre: la L.r. n.3 del 2001 *“Integrazioni all’art.28 della L.r. 16 marzo 2000, n.20 sull’accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, che modifica la disposizione transitoria della L.r. 20/2000 prevedendo che le strutture autorizzate successivamente all’entrata in vigore della medesima legge possano chiedere l’accreditamento provvisorio. Viene in tal maniera equiparata la posizione giuridica di dette strutture e di quelle autorizzate precedentemente all’entrata in vigore della L.r. 20/2000, la L.r. n. 4 del 2001 che introduce la gratuità delle prestazioni di emergenza e di pronto soccorso; la L.r. n. 6 del 2001 “Modificazioni alla L.r. 3 marzo 1997 n. 20 concernente norme per l’organizzazione e la gestione dell’Istituto zooprofilattico e sperimentale dell’Umbria e delle Marche “.*

Nel Molise, l'unica legge regionale approvata nel periodo di riferimento avente una qualche attinenza con il settore della sanità è la L.r. 28 febbraio 2001, n. 2, che prevede un contributo finanziario una tantum a favore del Comitato provinciale di Campobasso della Croce Rossa Italiana.

Nel periodo considerato non sono state emanate leggi regionali in campo sanitario nella regione Piemonte. Sono in corso, con predisposizione di disegni di legge o di deliberazioni: l'adozione del Piano socio-sanitario regionale; l'istituzione della Conferenza permanente programmazione sanitaria; l'articolazione delle ASL in distretti; l'istituzione della Agenzia per la gestione patrimoniale delle ASL; il raccordo degli Istituti zooprofilattici interregionali; la disciplina dell'organizzazione e funzionamento dei comitati etici presso le ASL.

Nella provincia autonoma di Trento la legge organica sul sistema sanitario provinciale è la L.p. 10 del 1993, più volte modificata e integrata. Sono in istruttoria legislativa presso la commissione competente alcuni disegni di legge (di iniziativa della Giunta e consiliare), che puntano ad un aggiornamento complessivo di questa disciplina, recependone i principi delle leggi statali, pur con soluzioni strutturali e organizzative fra loro diverse.

Nella regione Puglia, nel periodo di riferimento sono state adottate le seguenti leggi regionali: la L.r. 30 novembre 2000, n. 17, "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale*"; la L.r. 30 novembre 2000, n. 21 "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di salute umana e di sanità veterinaria*"; L.r. 22 dicembre 2000, n. 28 "*Variatione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2000*"; la L.r. 31 maggio 2001, n. 14 "*Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2001 e bilancio pluriennale 2001-2003*".

In Sardegna non è stata approvata alcuna legge organica attinente al settore sanitario

In Sicilia, nel periodo che va dal maggio del 2000 al maggio del 2001 l'Assemblea regionale siciliana ha approvato 3 leggi: la L.r. n. 15/00 "*Istituzione dell'anagrafe canina e norme per la tutela degli animale da affezione e la prevenzione del randagismo*"; la L.r. n. 36/00 "*Norme*

concernenti la medicina dello sport e la tutela sanitaria delle attività sportive. Proroga del termine per la gestione del sistema di emergenza e del numero unico 118, di cui al comma 1 dell'articolo 39 della L.r. n. 30/97"; la L.r. 4/01 "Norme in sostegno delle attività del consiglio regionale dell'Unione italiana ciechi. Istituzione del centro Helen Keller di Messina. Incremento della produzione della stamperia regionale BRAILLE di Catania".

In Valle d'Aosta, nel corso del periodo preso in considerazione, sono state promulgate le seguenti due leggi regionali: la L.r. 21 agosto 2000, n. 29, *"Intervento straordinario in materia di spesa sanitaria regionale. Modificazione alla legge regionale 3 gennaio 2000, n. 1 (Legge finanziaria per gli anni 2000-2002)"*, con la quale è stata rideterminata la spesa sanitaria regionale di parte corrente a carico del bilancio di previsione della regione per l'anno 2000; la L.r. 21 agosto 2000, n. 31, che ha disciplinato l'installazione e l'esercizio degli impianti per radiotelecomunicazioni, anche con riferimento alla finalità della tutela della salute della popolazione.

Infine nel Veneto nel periodo considerato sono state approvate: la L.r. 22/2000 *"Iniziative regionali per la promozione ed il sostegno del volontariato in occasione dell'anno 2001 anno internazionale del volontariato"* che in occasione della proclamazione dell'anno 2001 "Anno internazionale del volontariato" da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, prevede il sostegno per iniziative, progetti e manifestazioni del volontariato volte, in particolare, all'approfondimento dei rapporti tra le generazioni e tra le culture internazionali in materia di solidarietà sociale, all'analisi delle relative tematiche giuridiche e sociali, alla conoscenza e divulgazione delle origini della solidarietà nel Veneto, nonché all'analisi delle prospettive di sviluppo degli organismi del volontariato in rapporto con le altre forme del no profit e con gli enti operanti in ambito nazionale e internazionale con uno stanziamento di 800 milioni; la L.r. 12/2001 *"Iniziative regionali per la qualificazione della carne bovina"* che prevede interventi diretti a stabilizzare gli assetti economici delle imprese del settore bovino da carne e qualificarne la produzione e la commercializzazione in funzione delle maggiori esigenze di tutela ed informazione del consumatore (in particolare si promuove ed incentiva un

sistema di etichettatura facoltativa per favorire la rintracciabilità dell'origine di tutta la filiera delle carni bovine), con uno stanziamento di 20 miliardi.

Da questa descrizione panoramica dell'attività legislativa regionale emerge che alcune materie sono del tutto assenti, per esempio personale, convenzioni, ospedali. Delle materie per le quali sono state avviate iniziative legislative, alcune sono maggiormente rappresentate, in particolare ambiente, SSN, assistenza, finanziamento e contributi, veterinaria e zootecnica. Per altre materie è stato approvato un numero esiguo di leggi. In termini di volume della legislazione approvata durante il periodo di riferimento ed escludendo leggi di attuazione di leggi nazionali e di programmazione, risultano molto attive la regione Calabria e la regione Lombardia. Altre regioni, quali Basilicata, Piemonte, e le province autonome di Trento, Bolzano, sono state relativamente inattive. Non è stata presa in considerazione la Campania, che non ha fornito informazioni in proposito.

Dall'analisi per materia sopra illustrata emergono alcune osservazioni. In primo luogo, il diverso volume di legislazione approvata può dipendere, almeno in parte, dal fatto che le singole regioni si trovavano in fasi diverse dei cicli legislativi riguardanti gli specifici problemi in questione. Inoltre dai dati non si può dedurre che alcune regioni siano più o meno attive in campo legislativo rispetto ad altre regioni.

Emerge comunque una seconda e più interessante osservazione: data l'importanza finanziaria e politica del settore sanitario e data la notevole autonomia di cui le regioni già godono in questo settore, si sarebbe forse potuta ipotizzare a priori un'attività legislativa molto più intensa da parte di tutte le regioni. Invece si è verificato il contrario: l'attività legislativa di tutte le regioni, senza alcuna eccezione, è di modesta dimensione: nessuna regione ha approvato più di sette leggi nel periodo di riferimento, mentre alcune regioni non ne hanno approvate alcuna. Parimenti, mentre per alcune materie sono state approvate complessivamente da sei ad otto leggi, per altre materie non si è registrata alcuna attività legislativa.

Tutto ciò si presta a varie interpretazioni: che le regioni almeno nel settore comunitario si servano di strumenti di *policymaking* non legislativi quali le deliberazioni del Consiglio o della Giunta; e/o che almeno alcune

regioni siano relativamente inattive nella formulazione delle politiche sanitarie; e/o che le regioni interpretino il loro ruolo nel processo di *policymaking* come *agenti* del governo centrale per l'attuazione delle politiche di questo ultimo; e/o che le regioni facciano *policy* tramite l'attività di programmazione.

Queste ultime due ipotesi sembrano almeno in parte confermate dall'analisi che segue.

7.3 Legislazione regionale in attuazione di leggi nazionali in campo sanitario (in particolare il D.Lgs 229/1999)

Nella regione Abruzzo nel periodo di riferimento non è stata approvata alcuna legge.

La Basilicata ha dato attuazione al D.Lgs 229/1999 approvando la L.r. n. 28 del 5 Aprile 2000, successivamente modificata ed integrata dalla L.r. n.18 del 17 Aprile 2001. Inoltre è stata data esecuzione a quanto previsto dall'art. 3, co. 1 *bis*, del D.Lgs n. 502/92, fermo restando che pende presso le Commissioni consiliari permanenti il d.d.l. di iniziativa della Giunta relativo al riordino e razionalizzazione del Servizio sanitario regionale, che sostituirà la L.r. n. 27/96.

Nella regione Calabria non sono state emanate, nell'anno di riferimento, leggi regionali in attuazione del D.Lgs. n. 229/99, anche se al riguardo è bene evidenziare che il Dipartimento alla sanità ha trasmesso di recente direttive, con proprio atto deliberativo, alle ASL di tutto il territorio regionale per la sollecita adozione dell'atto aziendale (statuto).

Per l'Emilia Romagna non si segnalano leggi regionali riguardanti il D.Lgs n. 229/1999 o altre normative nazionali nel periodo di riferimento. Nella prima metà del 2000 la regione ha approvato le seguenti leggi: L.r. 1 febbraio 2000, n. 3 "*Riordino dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna*"; L.r. 25 febbraio 2000 n. 11 "*Modifiche della L.r. 12 maggio 1994, n. 19 "Norme per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502*

modificato dal D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 517” e della L.r. 20 dicembre 1994, n. 50 “Norme in materia di programmazione, contabilità, contratti e controllo delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere” ai sensi del D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229”, con la quale è stata data attuazione al D.Lgs n. 229/1999.

Il Friuli-Venezia Giulia ha approvato la L.r. n. 9 marzo 2001, n. 8 *“Disposizioni urgenti in attuazione del D.Lgs 30 dicembre 1992, n. 502, come modificato dal D.Lgs 19 giugno 1999, n. 229 e altre disposizioni in materia di sanità e politiche sociali”* e più specificamente: art. 1 - istituzione della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale (in attuazione dell'articolo 2 del D.Lgs. 229/1999); art. 2 - atto aziendale (in attuazione dell'art. 3 del D.Lgs. 229/1999); art. 3 - collegio sindacale (in attuazione dell'art. 3 del D.Lgs. 229/1999); art. 4 - autorizzazioni alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie (in attuazione dell'art. 8 del D.Lgs. 229/1999); art. 5 - accreditamento istituzionale (in attuazione dell'art. 8 del D.Lgs. 229/1999).

Nel caso del Lazio il D.Lgs. 229/1999 non ha trovato al momento attuazione nell'ordinamento regionale.

Con L.r. 24 marzo 2000 n. 25 *"Disciplina dell'organizzazione del servizio sanitario regionale"* la regione Liguria ha dato attuazione al D.Lgs. 229/1999 operando una consistente abrogazione delle norme previgenti ed una sostanziale delegificazione, disponendo che il Piano sanitario regionale disciplini ampi settori della materia attenendosi ai principi contenuti nel D.Lgs. 502/1992, come modificato dal D.Lgs. 229/1999.

In Piemonte nel periodo considerato non sono state emanate leggi regionali. L'attuazione del D.Lgs. 229/1999 è avvenuta con deliberazioni di Giunta per regolamentare: il rapporto tra programmazione regionale e locale e relative procedure; le nomine dei Direttori ASL; la verifica dei risultati aziendali la costituzione in Aziende ospedaliere degli ospedali individuati dal Consiglio dei Ministri; le modalità e i termini per l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie gli indirizzi per l'atto aziendale, ecc.

Nel caso di Bolzano, la L.p. 5 marzo 2001, n. 7, recante *“Riordinamento del servizio sanitario provinciale”* ha riformato l'intero sistema sanitario provinciale, recependo anche le relative riforme previste dalla normativa statale. La provincia autonoma di Bolzano, ai sensi dell'art. 9, co. 1, n. 10 dello Statuto di Autonomia, ha una competenza legislativa secondaria o concorrente nella materia dell'igiene e della sanità.

Per Trento la legge organica sul sistema sanitario provinciale è la L.p. 10/1993, più volte modificata e integrata. Sono in istruttoria legislativa presso la commissione competente alcuni disegni di legge (di iniziativa della Giunta e consiliare), che puntano ad un aggiornamento complessivo di questa disciplina, recependo i principi delle leggi statali, pur con soluzioni strutturali e organizzative per certi aspetti autonome.

La Puglia non ha ancora adottato una normativa organica di attuazione del D.Lgs. 229/1999. A questo riguardo, il p.d.l. di iniziativa delle opposizioni *“Principi e misure attuative del D.Lgs. 229/1999”*, assegnata alla Commissione consiliare permanente sanità, è in fase di approfondimento da parte dell'organo esecutivo. Quest'ultimo a sua volta sta predisponendo una autonoma iniziativa legislativa da sottoporre all'esame della stessa Commissione prima della pausa estiva. Forme parziali di attuazione del citato D.Lgs. 229/1999 in materia di razionalizzazione, contenimento e qualificazione della spesa sanitaria sono contenute nell'articolo II della L.r. 22 dicembre 2000, n.28 *“Variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2000”*.

Anche nel caso della Sardegna non è stata approvata alcuna legge organica attinente al settore sanitario né è stata data attuazione al D.Lgs. 229/1999, salvo che con una norma riguardante l'istituzione della Conferenza Permanente per la Programmazione sanitaria (art. 2, D.Lgs. 229/1999) inserita nella legge finanziaria 2000 (L.r. 20 aprile 2000, n. 4) e con la deliberazione della Giunta regionale 3.10.2000, n. 39/54, che disciplina il Collegio di direzione delle Aziende sanitarie della regione in riferimento al D.Lgs. 502/1992 e successive modificazioni.

La Sicilia non ha dato organica attuazione al D.Lgs. 229/99 con legge regionale, ma si riscontrano disposizioni legislative che rinviano a specifici aspetti del decreto (vedi l'art. 53 della L.r. 6/01 in materia di contabilità

economico patrimoniale ovvero l'art. 90 della L.r. 6/01, in materia di Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente). Con circolare del 20 dicembre 1999, n. 1009 dell'Assessorato della sanità sono state previste disposizioni sulla vigenza del suddetto decreto legislativo nella regione. E' stato peraltro presentato dalla Giunta regionale un disegno di legge di recepimento organico del D.Lgs. 229/1999 (d.d.l. n. 1154), che, essendo dell'ottobre 2000, è stato soltanto assegnato alla Commissione servizi sociali e sanitari, approssimandosi il termine della legislatura.

La regione Umbria non ha approvato alcun provvedimento in attuazione del D.Lgs. 229/1999 nel periodo di riferimento. La stessa regione segnala che con la L.r. 20 gennaio 1998, n. 3 "*Ordinamento del sistema sanitario regionale*" ha disciplinato in maniera organica la materia in questione. Il testo integrato e modificato in un comma e in un articolo dalla L.r. 29 marzo 2000, n. 29 ha anticipato i contenuti al D.Lgs. n. 229 del 1999.

La regione Toscana ha attuato la riforma sanitaria contenuta nei D.Lgs. 229/1999 e 517/1999 attraverso la L.r. 22/2000. Con riferimento all'assistenza sociale si osserva - in questa fase iniziale di recente approvazione della legge 328/2000, della quale al momento non risultano in gran parte ancora pubblicati gli atti attuativi da parte del Governo - una tendenza ad attuare le linee fondamentali della riforma con il Piano regionale integrato sociale, valido per l'anno 2001, approvato dal Consiglio regionale il 5 giugno 2001. In sostanza la regione si orienta verso un atto di programmazione unico per le politiche sociali e socio sanitarie in un ottica di indirizzi e criteri direttivi forniti ai Comuni quali soggetti gestori del *welfare*. Particolare attenzione si rileva in questo atto di programmazione per il terzo settore e, soprattutto, per le modalità di affidamento a questo dei servizi alla persona da parte dei Comuni. La Giunta regionale, in attuazione della L. 328/2000, ha annunciato la modifica della L.r. 3 ottobre 1997, n.72 "*Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio – assistenziali e socio – sanitari integrati*" senza, peraltro, al proposito indicare i termini di riferimento.

In Veneto l'attuazione del D.Lgs. n. 229 non è stata predisposta in forma organica. Tuttavia con la L.r. 11/2001, di recepimento del D.Lgs n.

112/1998, sono stati introdotti alcuni articoli attuativi quali l'istituzione della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio sanitaria, i nuovi compiti della Conferenza dei Sindaci, l'istituzione del Comitato dei Sindaci di distretto, strumenti tutti volti a promuovere e valorizzare il ruolo dei comuni nella programmazione regionale e locale.

7.4 Attività regionali di programmazione

7.4.1 Approvazione del Piano sanitario regionale

La regione Abruzzo non ha approvato un Piano sanitario regionale nel periodo di riferimento. Il Piano sanitario regionale per il triennio 1999/2001 è stato approvato con la L.r. 2 luglio 1999, n. 37.

Nel caso della Basilicata il Piano sanitario regionale 1997/1999 è scaduto e si sta predisponendo il nuovo Piano che dovrebbe riguardare il periodo 2001-2003.

Un notevole ritardo si deve registrare, invece, nell'approvazione del Piano sanitario regionale della Calabria. E' ancora vigente, infatti, quello relativo al periodo 1995-1997, approvato con L.r. del 3 marzo 1995 n. 9, aggiornato ed integrato con le L.r. 37/96 e 38/96, che disciplinano, rispettivamente, la ricerca e lo studio in materia di patologie neurogenetiche e in materia di epilessie. Tuttavia il Piano sanitario regionale per l'anno 1998-2000 dovrebbe trovarsi in fase di ultimazione, in quanto già elaborato da un'apposita Commissione istituita presso il Dipartimento regionale alla sanità; (dovrebbe divenire legge regionale entro il corrente anno).

Per quanto riguarda il Friuli-Venezia-Giulia, con Deliberazione della Giunta regionale n. 734 del 9 marzo 2001 è stato adottato il *Piano di intervento a medio termine (PIMT) per l'assistenza sanitaria e per le aree ad alta integrazione socio-sanitaria per il 2000-2002*.

Per il Lazio ad oggi non risulta essere stato adottato il Piano sanitario regionale.

Nella Liguria la L.r. 24 marzo 2000 n. 25 *"Disciplina dell'organizzazione del servizio sanitario regionale"* ha dato attuazione al D.Lgs. 229/1999 operando una consistente abrogazione delle norme previgenti ed una sostanziale delegificazione, disponendo che il Piano sanitario regionale disciplini ampi settori della materia, attenendosi ai principi contenuti nel D.Lgs. 502/1992, come modificato dal D.Lgs. 229/1999.

La regione Lombardia non ha approvato un Piano sanitario regionale nel periodo di riferimento.

Nelle Marche risulta ancora vigente il Piano sanitario regionale approvato con L.r. 20 ottobre 1998, n. 30 per il periodo 1998-2000.

Nel caso del Molise, l'ultimo Piano sanitario approvato è quello per il triennio 1997-1999.

In Piemonte il Piano socio-sanitario regionale risulta in corso di adozione.

La provincia autonoma di Bolzano ha approvato il Piano sanitario provinciale 2000-2002 con delibera della Giunta provinciale.

L'ultimo Piano sanitario della provincia autonoma di Trento, relativo al periodo 1998/2000, presentato al Consiglio il 14 giugno 1999, non è stato mai adottato, ad esclusione della parte concernente la rete ospedaliera, approvata con un provvedimento stralcio.

Nella regione Sardegna l'ultimo atto di programmazione adottato riguarda la razionalizzazione dei servizi ospedalieri, come stralcio del Piano sanitario regionale, ai sensi dell'articolo 1, co. 2 *ter* del D.L. 17 maggio 1996, n. 280, convertito nella L. 20 luglio 1996, n. 382, ed è stato approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 22 luglio 1998.

Il Piano sanitario regionale della Sicilia è stato approvato con iter complesso che ha visto il coinvolgimento della VI Commissione legislativa permanente, che ha espresso un dettagliato parere sullo stesso, con decreto del Presidente della regione pubblicato nella GURS n. 26 del 2

giugno 2001, parte I (allo stesso è stata poi apportata una errata corrige pubblicata nella GURS n. 29 del 16/6/2000, parte I).

La regione Umbria non ha predisposto un Piano sanitario regionale nel periodo in considerazione.

Per la Valle d'Aosta il Piano sanitario regionale vigente è stato approvato con la L.r. 16 aprile 1997, n. 13. Il piano per il triennio 1997-1999 è stato poi prorogato dalla L.r. 5/2000. Attualmente è in fase di esame in commissione consiliare il Piano sanitario regionale per il 2002-2004.

In Toscana, come si è già detto, il Consiglio regionale ha approvato (il 5/6/2001) il piano regionale integrato sociale valido per l'anno 2001. In sostanza la regione si orienta verso un atto di programmazione unico per le politiche sociali e socio-sanitarie, in un'ottica di indirizzi e criteri direttivi forniti ai Comuni quali soggetti gestori del *welfare*.

La regione Veneto non ha approvato un Piano sanitario regionale nel periodo di riferimento.

7.4.2 *Definizione di progetti obiettivo in campo sanitario*

Soltanto cinque regioni hanno fornito informazioni sui progetti obiettivo implementati nel proprio territorio.

Nel caso della regione Abruzzo il *Piano sanitario regionale per il triennio 1999-2001*, di cui alla L.r. 2 luglio 1999, n. 37, contiene l'elenco dei progetti obiettivi nuovi ed aggiornati, così definiti:

1. Tutela della salute nei luoghi di lavoro;
2. Sicurezza nelle strutture sanitarie;
3. Potenziamento nelle strutture territoriali delle attività di educazione sanitaria per la prevenzione primaria;
4. Umanizzazione della sanità;
5. DSB-Potenziamento della medicina sul territorio;
6. Prevenzione oncologica;

7. Incremento quali-quantitativo delle prestazioni per mezzo della facilitazione dell'accesso ai servizi sanitari con riduzione dei tempi di attesa;
8. Prevenzione della salute del cavo orale;
9. Promozione e tutela della salute della donna e dei soggetti in età evolutiva;
10. Tutela della salute mentale;
11. Tossicodipendenza, alcool-dipendenza e tabagismo;
12. Tutela della salute degli anziani e dei disabili.

Per quanto riguarda i progetti obiettivo vigenti nella regione Basilicata, con d.g.r. n.117 del 2 febbraio 1999 sono stati approvati e finanziati quattro progetti in esecuzione dell'art. 3, co. 4, della L. 34/1996:

1. Prevenzione interruzione volontaria della gravidanza;
2. Assistenza domiciliare al puerperio;
3. Spazio per gli adolescenti;
4. Progetto trasversale ai precitati progetti denominato "Le famiglie: risorse".

Inoltre, con d.g.r. n.1019/1999 sono stati approvati e finanziati e sono in corso di attuazione i seguenti quattro progetti: a) riduzione delle liste di attesa e delle attività specialistiche; b) modello regionale di assistenza domiciliare integrata; c) promozione della salute mentale e diritti di cittadinanza; d) screening tumori femminili. Infine con d.g.r. n.196/2000 si è data attuazione alla direttiva vincolante per la realizzazione dell'assistenza domiciliare ai pazienti in fase critica.

La regione Friuli-Venezia-Giulia ha segnalato i seguenti progetti obiettivo:

1. Sistema di accreditamento;
2. Programmi di screening;
3. Carta dei servizi;
4. Lesioni da decubito;
5. Infezioni ospedaliere;
6. Allattamento al seno;

7. Tutela della salute dei lavoratori.

Nel caso della Lombardia, in attuazione della L.r. 7 gennaio 1986, n. 1 *“Riorganizzazione e programmazione dei servizi socio-assistenziali della regione Lombardia”*, attualmente i progetti obiettivo sono i seguenti:

1. Progetto obiettivo “Tutela socio-sanitaria dei malati di mente – triennio 1995/1997” – (d.c.r. 30 gennaio 1995 n. V/1329);
2. Progetto obiettivo anziani per il triennio 1995/1997” – (d.c.r. 8 marzo 1995 n. V/1439);
3. Progetto obiettivo per la tutela della salute della donna, dell’infanzia e dell’adolescenza – (d.c.r. 8 marzo 1995 n. V/1438);
4. Progetto obiettivo prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro in regione Lombardia – 1998-2000 – (d.c.r. 8 aprile 1998 n. VI/848).

La regione Marche ha indicato i seguenti progetti obiettivo avviati ex art. 12 e 12 bis del D.Lgs. n.502/92:

1. Controllo del consumo dei farmaci in Ospedale (finanziamento di 150 m, periodo aprile 1999-aprile 2001);
2. Attivazione dell’Osservatorio Prezzi e tecnologie nel bacino della regione Marche mediante trasferimento della metodologie e strumentazione (finanziamento di 500 m, periodo settembre 1998-agosto 2000);
3. Sperimentazione di un country hospital (finanziamento di 300 m, periodo novembre 1998-novembre 1999);
4. Progettazione e sperimentazione di un osservatorio dei bilanci in Sanità (OBS) (finanziamento di 1.100 m, periodo aprile 1999-giugno 2001);
5. Sicurezza negli ospedali: innovazione, formazione e sperimentazione per l’installazione, la manutenzione e la gestione degli impianti (finanziamento di 700 m, periodo giugno 1999-giugno 2001).
6. Sviluppo, sperimentazione e valutazione di un sistema di accreditamento orientato ai processi e agli esiti per il miglioramento continuo della qualità e il monitoraggio dell’assistenza nelle

- residenze sanitarie (finanziamento di 300 m, periodo luglio 2000-gennaio 2002);
7. Funzioni distrettuali chiave per lo sviluppo della rete dei servizi territoriali (finanziamento di 700 m, periodo luglio 2000- luglio 2002);
 8. Attivazione dell'Osservatorio Prezzi e tecnologie nel bacino della regione Marche mediante trasferimento della metodologia e strumentazione OPT (finanziamento di 250 m, periodo luglio 2000-luglio 2002);
 9. Sperimentazione di un sistema di remunerazione per le residenze sanitarie basato sui RUGs (finanziamento di 600 m, periodo luglio 2000- luglio 2002);
 10. Studio sperimentale prospettico di efficacia ed efficienza dell'adozione di profili assistenziali (finanziamento di 430 m);
 11. L'implementazione di schede guida per la valutazione e gestione dell'emergenza sanitaria (finanziamento di 280m);
 12. Sperimentazione di un modello di Disease Management socio-sanitario della malattia di Alzheimer (finanziamento di 2.480 m).

Si può osservare che un numero molto limitato di regioni – cinque - hanno comunicato di aver definito dei progetti obiettivi per il settore sanitario. Le risposte indicano che alcune di queste regioni, nell'adottare tali progetti obiettivi, non ricorrono allo strumento legislativo, bensì a quello della deliberazione del Consiglio o della Giunta regionale.

8. La normativa dell'area sociale nelle regioni Italiane

8.1 Obiettivo

Verificare lo stato di recepimento presso le regioni della legge n. 328 del 2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

8.2 Metodologia

L'indagine è stata condotta tramite un breve questionario, somministrato nel periodo aprile-giugno 2001, e costituito da circa 10 domande sullo stato di recepimento nelle regioni italiane della legge n.328/2000.

In caso di mancato recepimento sono state richieste indicazioni sulla eventuale normativa regionale pregressa di settore.

E' necessario premettere che data la brevità del questionario e dei tempi di somministrazione non è stato possibile raccogliere dati dettagliati ed omogenei. In alcuni casi le regioni si sono limitate a fornire delle sintetiche risposte ai quesiti formulati, in altri hanno dato informazioni supplementari sulla normativa regionale di settore, in altri non hanno risposto ad alcuni quesiti o a tutti i quesiti posti.

Tale rilievo non ha connotati esclusivamente metodologici, ma è un indicatore delle differenti modalità di approccio da parte delle regioni italiane nei riguardi dell'area socio-assistenziale.

Non appare opportuno fare riferimento ad alcune disposizioni normative indicate da alcune regioni, quali progetti obiettivo o atti che disciplinano specifici settori quali infanzia, handicap, anziani, volontariato etc., in quanto il quadro complessivo potrebbe risultare non corretto. Infatti tali dati sono stati forniti volontariamente solo da alcune regioni, dato che tali

informazioni non erano state richieste, altre regioni, pur avendo anch'esse disciplinato questi specifici settori, hanno ritenuto opportuno limitare le informazioni a quelle richieste senza fornire dati supplementari data l'estrema brevità del questionario.

8.3 Analisi dei risultati

Tutte le regioni e provincie autonome interpellate a giugno 2001 non avevano ancora provveduto a recepire formalmente la legge n. 328/00. Tuttavia la regione Valle D'Aosta ha segnalato che il recepimento della legge è stato sostanzialmente realizzato, sebbene con modalità non esplicite con la L.R. 18 del 2001. Molte regioni hanno tuttavia fatto rilevare come al momento dell'indagine non fossero stati ancora assunti i provvedimenti attuativi previsti dalla legge stessa, quale ad esempio l'adozione del Piano Sociale Nazionale.

Tuttavia tutte le regioni e provincie autonome interpellate hanno indicato una disciplina organica del settore a livello regionale o, in assenza di questa, dei provvedimenti riferiti a specifiche aree.

Sono quattordici, tra regioni e provincie autonome²¹, ad avere indicato una legge organica che disciplini il settore degli interventi e dei servizi sociali, di cui dieci nel centro-nord. Tre regioni hanno indicato esclusivamente un Piano Sociale²².

La normativa organica regionale e provinciale è piuttosto recente ed in nove regioni è posteriore al 1995, negli altri casi non risale oltre il 1985. Nei casi della normativa più recente le regioni alcune regioni hanno segnalato come questa risulti anticipatrice delle stesse disposizioni nazionali.

²¹ Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Umbria, Toscana, Valle D'Aosta, Veneto. Valle D'Aosta e Veneto hanno indicato nel piano sociale lo strumento che disciplina la rete dei servizi sociali.

²² Basilicata, Bolzano, Lazio,

Dodici regioni²³ hanno adottato un piano sociale o socio-sanitario, che nella maggioranza dei casi risale all'ultimo triennio. Tuttavia solo cinque regioni²⁴ hanno indicato la compresenza di entrambi gli strumenti: una normativa organica di settore e un piano triennale sociale. Va infatti sottolineato come il primo rappresenti uno strumento organizzativo dei servizi che disegna l'architettura del sistema, assegna ruoli e competenze ai soggetti coinvolti, il piano sia invece uno strumento dinamico che consente la definizione della politica regionale nel settore, la programmazione degli interventi nel breve e medio periodo, le risorse necessarie per realizzarli in un quadro più ampio di programmazione e coordinamento con interventi di settori limitrofi quali ad esempio quelli nell'area sanitaria.

Nove regioni ²⁵ indicano un avvenuto trasferimento di funzioni socio-assistenziali dalla regione ai comuni o enti locali, ai sensi delle più recenti disposizioni normative (legge Bassanini etc), mentre la regione Calabria evidenzia "come una vasta di competenze amministrative e funzioni di coordinamento spettino alla regione, facendo riferimento ancora al DPR n.616/77 e alla legge n. 641/78. Per quanto concerne la Province autonome di Bolzano e Trento la competenza è esclusivamente provinciale.

Tuttavia il trasferimento avviene non in modo uniforme in tutte le regioni. La regione Friuli Venezia Giulia indica i soggetti corresponsabili nella realizzazione del sistema socio-assistenziale in comuni, comunità montane, ASL e province, consorzi di enti locali territoriali, IPAB, associazioni, cooperative istituzioni e altri soggetti privati che erogano prestazioni e servizi socio-assistenziali, cittadini in forme individuali, familiari o associative in forma di volontariato e senza fine di lucro. Gli interventi sono previsti su due livelli: il primo, denominato servizio sociale di base che prevede servizi e prestazioni di base, il secondo servizi e strutture di vasta area con una estensione non inferiore all'ambito distrettuale.

²³ Basilicata, Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Sardegna, Toscana, Valle D'Aosta, Veneto

²⁴ Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Liguria, Sardegna, Toscana.

²⁵ Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lombardia, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Valle D'Aosta.

Il primo livello è gestito da comuni singoli o associati, comunità montane o ASL, se delegate dai comuni che ne fanno parte e può avvalersi dell'apporto, tramite convenzioni, di soggetti privati.

A questo livello compete l'osservazione dei bisogni, la raccolta dati, l'attività di segretariato sociale, l'analisi della domanda, la presa in carico, il sostegno alla famiglia, la verifica della efficacia degli interventi. Qualora l'articolazione territoriale del servizio, determinata dalla regione, includa più comuni, la sua organizzazione è attuata sulla base di una convenzione obbligatoria tra i medesimi.²⁶

Il secondo livello è gestito da comuni singoli o associati, da consorzi di enti locali, da comunità montane da IPAB o da ASL delegate dai comuni. A questo livello viene assicurata l'assistenza sul territorio a disabili, ad anziani non autosufficienti, e ad altri soggetti a rischio.²⁷

Le altre regioni hanno più genericamente indicato un coinvolgimento dei comuni e degli enti locali attraverso forme di concertazione e consultazione per la definizione delle linee di programmazione regionale e locale e per il reperimento delle risorse. Spesso il riferimento allo strumento utilizzato è quello delle intese istituzionali. In particolare la regione Emilia Romagna prevede espressamente un coinvolgimento dei comuni nella elaborazione del piano socio-assistenziale (di cui tuttavia non ha segnalato l'esistenza), mentre alla province viene riconosciuto il compito di predisporre piani più articolati su indicazioni regionali. Ai comuni è riconosciuta la titolarità di funzioni amministrative, in materia socio-sanitaria, di vigilanza sul funzionamento dei servizi, pubblici e privati, di assistenza sociale, di controllo pubblico sull'amministrazione delle persone giuridiche private e la nomina di amministratori delle IPAB.

Solo sei regioni²⁸ indicano la previsione, nella normativa regionale, di poteri sostitutivi spettanti alla regione nei confronti dei Comuni nel caso di inerzia di questi ultimi, tuttavia l'esercizio di tale potere avviene con

²⁶ La stipula della convenzione è redatta secondo un "disciplinare tipo" predisposto dall'amministrazione regionale e la sua stipula è condizione per l'ottenimento dei contributi regionali finalizzati al sostegno e allo sviluppo del servizio sociale di base.

²⁷ Tale sistema articolato potrà essere oggetto di revisione in attuazione della L.R. 15/01 "Disposizioni generali in materia di riordino delle regione e conferimento di funzioni e compiti alle autonomie locali"

²⁸ Calabria, Lombardia, Liguria, Marche, Molise, Piemonte,

modalità differenti, anche all'interno della stessa regione in base al tipo di conferimento.

Molto grave è da registrare la quasi totale assenza nelle regioni e provincie autonome di un sistema informativo nell'area sociale, in quanto questo rappresenta uno strumento fondamentale per la programmazione degli interventi e gestione delle risorse. La presenza di tale strumento è indicato solo in due regioni (Piemonte e Friuli Venezia Giulia), previsto nelle regioni Lombardia e Marche ma non ancora avviato, mentre la regione Calabria indica la presenza di un Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza e di un Segretariato Sociale. Sempre con riguardo a strumenti informativi la Regione Emilia Romagna ha segnalato la predisposizione del "Primo rapporto – Le politiche sociali in Emilia Romagna" che delinea il quadro della domanda di sociale nella regione.

Data l'assenza di sistemi informativi è interessante segnalare come la regione Friuli Venezia Giulia abbia organizzato uno dei pochi esistenti in Italia. Il sistema prevede tre aree di analisi: flussi informativi periodici su offerta di servizi e prestazioni; analisi organizzative sulla soddisfazione dell'utenza e qualità delle prestazioni e analisi dei prodotti sociali. I prodotti che il sistema fornisce sono report statistici e qualitativi e una relazione sociale regionale. Lo strumento del sistema informativo è comunque finalizzato dalla regione a supporto dell'azione normativa, programmatoria, per la riqualificazione degli interventi verso l'esterno e a supporto delle formazione degli operatori.

Per quanto concerne la previsione nella normativa regionale di criteri di autorizzazione ed accreditamento su servizi sociali sostanzialmente solo quattro regioni²⁹ ne indicano la presenza.

Sei regioni hanno indicato la previsione di livelli essenziali per le prestazioni sociali³⁰ In particolare Lombardia, Emilia Romagna, e hanno precisato solo per alcuni settori specifici e la regione Friuli Venezia Giulia ha segnalato disposizioni specifiche per le strutture residenziali per anziani e per residenze polifunzionali.

²⁹ Lombardia, Marche, Molise, Valle D'Aosta.

³⁰ Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte,

Infine sei regioni³¹ hanno previsto specifiche modalità di integrazione tra servizi sociali e sanitari attraverso, intese o accordi di programma, società miste o istituzioni. La regione Calabria fa invece riferimento allo strumento del progetto obiettivo.

8.4 Conclusioni

Complessivamente dalle informazioni raccolte emerge una situazione a macchia di leopardo dove in alcuni casi le regioni sembrano avere previsto una politica di interventi organica ed anticipatrice delle disposizioni nazionali, in altri casi gli interventi normativi sembrano rispondere più alla soluzione di situazioni contingenti e non inseriti in un quadro organico, è il caso di atti normativi che disciplinano specifici settori anche in modo articolato (infanzia, handicap, anziani, volontariato etc), aspetto questo che talvolta contrasta con l'assenza di una normativa organica regionale dell'area sociale. Infine in alcune regioni sembra emergere una situazione di totale carenza normativa e mancata programmazione di interventi.

Appare tuttavia necessario ribadire che tali conclusioni possono essere considerate meramente indicative in considerazione dei forti limiti dell'indagine, riportati nelle osservazioni metodologiche, ma possono costituire la base informativa su cui poter sviluppare uno studio più approfondito sullo stato di sviluppo delle politiche e degli interventi nel settore del sociale nelle regioni italiane anche alla luce degli ormai imminenti atti di recepimento, da parte delle regioni, della normativa nazionale, completata dai successivi atti di attuazione.

³¹ Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Valle D'Aosta.

PARTE III

**L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN
FRANCIA, GERMANIA, GRAN BRETAGNA E SPAGNA**

Aggiornamento all'anno 2000

*a cura del Servizio Biblioteca
Osservatorio sulla legislazione straniera*

INTRODUZIONE

Il presente Rapporto fornisce un aggiornamento al 2000 dei dati riportati nella Parte III ("Dati sulla legislazione in Germania, Francia, Spagna, Regno Unito") del "Rapporto sullo stato della legislazione II", pubblicato a cura del Servizio Studi e del Servizio Biblioteca nel giugno del 1999.

In particolare, i dati relativi alla produzione legislativa registrata nel 2000 in ciascuno dei quattro paesi presi in esame vengono qui illustrati attraverso schede sintetiche articolate in una prima parte descrittiva in cui si presentano i risultati quantitativi e qualitativi della rilevazione effettuata ed in una seconda parte di prospettazione tabellare dei dati in questione.

In sintesi, il dato quantitativo complessivamente fornito per ciascun paese nell'anno di riferimento è il seguente:

Paese	Numero di leggi approvate nel 2000
Francia	80
Germania	130
Gran Bretagna	53
Spagna	23

Alla analisi di tale dato complessivo anche rispetto alla produzione di legislazione delegata o - laddove previsti - di decreti-legge nello stesso anno, segue la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi secondo le categorie descrittive utilizzate riguardo alla produzione legislativa italiana nel "Rapporto sullo stato della legislazione" curato dal Servizio Studi, debitamente integrate in considerazione delle peculiarità del sistema delle fonti di ciascuno degli ordinamenti stranieri considerati.

Al riguardo, in tale sede si distingue preliminarmente la legislazione "ad iniziativa vincolata", la cui iniziativa cioè spetta esclusivamente al Governo, da quella "ad iniziativa non vincolata", ovvero di iniziativa sia governativa che parlamentare.

Rientrano nella prima tipologia atti legislativi a contenuto tipico (in genere leggi di bilancio ed assestamento e leggi di ratifica di trattati e convenzioni) nonché alcune particolari leggi rilevabili nei diversi contesti specifici (ad esempio le c.d. leggi di "trasformazione" dei decreti legge proprie dell'esperienza spagnola).

In riferimento alla produzione legislativa "ad iniziativa non vincolata" sono state invece utilizzate le seguenti categorie descrittive:

- **leggi istituzionali**, relative ai diritti fondamentali, l'ordinamento politico istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;
- **leggi settoriali**, di regolamentazione di singoli settori o di definizione degli strumenti amministrativi o finanziari di attuazione delle politiche settoriali;
- **leggi intersettoriali**, che con un provvedimento di ampia portata incidono su più settori (leggi "comunitarie", leggi "collegate" alla manovra di bilancio);
- **leggi microsettoriali**, con interventi interni ad un settore e ristretti a singoli aspetti o soggetti interessati, fino alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi (c.d. "leggi provvedimento");
- **leggi di manutenzione normativa**, recanti disposizioni di puntuale modifica o di proroga di leggi vigenti.

Al riguardo, i rispettivi dati percentuali complessivi riferiti alla produzione legislativa del 2000 in ciascuno dei paesi considerati sono i seguenti:

Paese	Istituzionali	Settoriali	Intersett.	Microsett.	Manut. Norm.
Francia	51%	22%	3%	19%	5%
Germania	17%	27%	0%	20%	36%
Gran Bretagna	38%	38%	0%	12%	12%
Spagna	29%	7%	0%	29%	35%

La parte descrittiva di ogni scheda di sintesi è infine completata da alcuni riferimenti analitici relativi agli ambiti materiali di maggiore incidenza dell'attività legislativa - c.d. "settori sensibili" - nell'anno di riferimento.

FRANCIA

1. Dati quantitativi

Nell'anno 2000 il Parlamento francese ha approvato in totale **80 leggi**¹.

Guardando alla produzione legislativa del periodo 1990-1999², si rileva che il dato del 2000 è in linea con la tendenza degli anni 1997-98, nei quali il numero delle leggi approvate era diminuito (65 leggi nel 1997, 83 nel 1998), e sensibilmente inferiore a quello del 1999 (111 leggi).

Si conferma la tendenza di fondo ad una produzione legislativa che si attesta su un livello inferiore alla media dell'ultimo decennio. Il totale delle leggi approvate negli anni 1990-2000 ammonta infatti a 992 leggi, con una produzione media di 90 leggi per anno.

2. L'iniziativa legislativa

Nell'anno 2000 si registra ancora una forte prevalenza dell'iniziativa governativa. Delle 80 leggi approvate, infatti, **66** risultano provenienti da **disegni di legge del governo (*projets de loi*)** e solo **14** provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare (*propositions de loi*)**. Le percentuali corrispondenti sono 83% per l'iniziativa governativa e 17% per quella parlamentare (Tabella 1). I dati percentuali non si discostano molto da quelli del 1999 (86% e 14%), ma cominciano a differenziarsi in maniera significativa da quelli medi del decennio 1990-1999 che vedono una prevalenza dell'iniziativa governativa su quella parlamentare decisamente maggiore (89% vs 11%). Continua dunque ad emergere una tendenza

¹ Il dato numerico si riferisce al totale delle leggi promulgate nell'anno 2000. Non sono state prese in considerazione le leggi approvate definitivamente dai due rami del parlamento nell'ultimo scorcio dell'anno 2000, ma promulgate nel 2001.

² La produzione legislativa degli anni Novanta è stata analizzata nel *Rapporto sullo stato della legislazione 1999. Parte III. Dati sulla legislazione in Germania, Francia, Spagna, Regno Unito*, curato dal Servizio Biblioteca e dal Servizio Studi della Camera dei Deputati nel giugno 1999. L'attività legislativa del 1999 è analizzata nel *Rapporto sull'attività legislativa 1999: Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna*, curato dal Servizio Biblioteca, giugno 2000.

all'aumento dell'iniziativa parlamentare, in atto a partire dal 1996 in seguito alla riforma costituzionale del 1995 che ha modificato l'art. 48, comma 1 della Costituzione stabilendo che "una seduta al mese sia riservata prioritariamente all'ordine del giorno fissato da ciascuna Assemblea". La lettura di questo dato, indicativo della crescita costante dell'iniziativa parlamentare negli ultimi anni, diventa assai più netta ed evidente se si considera l'iniziativa parlamentare non in rapporto al totale delle leggi approvate, ma all'interno della legislazione ad iniziativa non vincolata (*v. infra*).

La rilevazione statistica dell'iniziativa *vincolata*³, cioè spettante in via esclusiva al Governo, e di quella *non vincolata* (che può essere sia governativa che parlamentare) evidenzia i seguenti dati: sulle 80 leggi complessivamente approvate nell'anno 2000, **43 sono leggi ad iniziativa vincolata e 37 ad iniziativa non vincolata**; le percentuali sul totale sono del 54% di leggi ad iniziativa vincolata e 46% ad iniziativa non vincolata (Tabella 2). Tali percentuali sono vicine a quelle medie del periodo 1990-1999 (52% per l'iniziativa vincolata e 48% per l'iniziativa non vincolata), e non confermano la tendenza all'aumento dell'iniziativa vincolata registratasi negli anni 1997-1999 (69% nel 1997, 60% nel 1998, 63% nel 1999).

3. L'iniziativa vincolata

All'interno delle leggi ad iniziativa vincolata (*v. Tabelle 3 e 4*), come negli anni precedenti, si registra l'incidenza prevalente delle **leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali**, che sono 37 su un totale di 43 leggi e corrispondono ad una percentuale dell'87% (calcolata sul totale delle leggi ad iniziativa vincolata). Le leggi di ratifica ammontano da sole a circa il 50% del totale delle leggi approvate (37 su 80). Si tratta, com'è noto, di atti del Parlamento che, prescindendo dai rari casi in cui

³ Per la classificazione, ci si è uniformati a quella adottata dall'Osservatorio sulla legislazione nel *Rapporto sullo stato della legislazione*, con gli opportuni adattamenti dovuti alle peculiarità della legislazione francese.

trattati o convenzioni rivestono un particolare interesse politico, sono sostanzialmente di controllo dell'attività del Presidente della Repubblica e del Governo in ambito internazionale.

Le restanti leggi ad iniziativa vincolata sono leggi di indirizzo politico suddivise in quattro tipologie: **leggi di bilancio e di assestamento** (3 su 43, pari al 7%), **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 43, pari al 2%), **leggi di programmazione e di orientamento** (1 su 43, pari al 2%), **leggi d'habilitation e di ratifica delle ordinanze** emanate dal Governo (1 su 43, pari al 2%). Complessivamente queste leggi di indirizzo incidono sul totale delle leggi ad iniziativa vincolata per il 13% circa (6 su 43) e per il 7% circa sul totale delle leggi approvate (6 su 80).

I dati percentuali delle diverse tipologie di leggi ad iniziativa vincolata non si discostano in maniera significativa dalle percentuali medie registrate nel periodo 1990-1999. L'incidenza percentuale delle **leggi d'habilitation e di ratifica delle ordinanze** è notevolmente inferiore rispetto a quello del 1999 (2% vs 9%), ma bisogna considerare che la percentuale del 1999 rappresenta un picco anomalo dovuto principalmente alle necessità di intervento negli ordinamenti dei Territori d'Oltremare. Lo strumento delle leggi *d'habilitation* (che insieme alle leggi di codificazione possono essere paragonate alle nostre leggi-delega) è stato usato una sola volta dal Governo nel corso dell'anno 2000 e su una materia strettamente tecnica (adattamento al valore in Euro). Anche questo dato può essere letto come indicativo della tendenza all'aumento del peso del Parlamento nel processo legislativo.

4. L'iniziativa non vincolata

Nell'anno 2000 il Parlamento ha approvato complessivamente **37 leggi ad iniziativa non vincolata** su un totale di 80. Esse incidono per il 46% sul totale della produzione legislativa del 2000 (v. *Tablelle 5 e 6*).

L'iniziativa governativa prevale anche all'interno delle leggi ad iniziativa non vincolata, ma il rapporto con l'iniziativa parlamentare è ben diverso da quello generale (83% vs 17%). All'interno di questa tipologia, la sola in cui può ricadere l'iniziativa parlamentare, **su un totale di 37 leggi 23** sono di

iniziativa governativa (*projets de loi*), ma ben **14** di **iniziativa parlamentare** (*propositions de loi*). Le percentuali corrispondenti, calcolate sul totale delle leggi ad iniziativa non vincolata, sono del 62% per l'iniziativa governativa e del 38% per l'iniziativa parlamentare. Dunque **più di 1/3** delle leggi ad **iniziativa non vincolata** trae origine da **proposte di leggi parlamentari**. Queste cifre sono l'indice più evidente della progressiva valorizzazione dell'istituzione parlamentare nell'ordinamento francese.

Le attuali assemblee legislative sono fortemente orientate verso il recupero della capacità d'azione del Parlamento e del pieno esercizio dei poteri che la Costituzione gli riconosce. Le ultime Presidenze dell'*Assemblée Nationale* hanno perseguito con decisione questo obiettivo attraverso il rafforzamento degli strumenti di controllo dell'operato del Governo, la costituzione delle delegazioni parlamentari, la moltiplicazione delle Commissioni d'inchiesta e delle missioni d'informazione, l'istituzione della sessione unica e del voto personale, e da ultimo attraverso la costituzione di una struttura per il controllo dell'efficacia della spesa pubblica. Sulla scia della precedente Presidenza (Fabius) che propose il raddoppio della seduta mensile riservata all'iniziativa parlamentare, la Presidenza attuale (Forni) è impegnata nell'elaborazione di un progetto di revisione dell'ordinanza del 2 gennaio 1959 che fissa le condizioni per la presentazione del progetto di Bilancio e che nella sua formulazione attuale riduce al minimo le possibilità di intervento del Parlamento nel dibattito di preparazione e nell'elaborazione dei testi di bilancio. Va sottolineato che su questa prospettiva si registra anche la convergenza della volontà dell'attuale Governo, che si è costantemente impegnato a garantire l'approvazione delle iniziative parlamentari, iscrivendole all'ordine del giorno prioritario e seguendo la *navette* delle proposte⁴.

⁴ I dati della sessione 1999-2000 (1 ottobre 1999 - 1 ottobre 2000) indicano un buon funzionamento delle istituzioni parlamentari e del sistema bicamerale. In questa sessione, escluse le leggi di ratifica, sono state approvate 53 leggi ordinarie e 2 leggi costituzionali. In 37 casi su 53 le due camere hanno trovato l'accordo su uno stesso testo (16 voti conformi in 1a lettura, 11 in 2a, 3 in 3a; in 7 casi l'accordo è stato raggiunto nelle Commissioni miste paritarie). Solo per 16 leggi su 53 l'*Assemblée* ha fatto ricorso allo strumento previsto dall'art. 45, comma 4 della Costituzione che attribuisce all'*Assemblée nationale* il potere di deliberare in via definitiva, su richiesta del Governo, nel caso di mancato accordo col Senato su un

La classificazione delle leggi ad iniziativa non vincolata in 5 distinte tipologie (*leggi istituzionali, leggi intersettoriali, leggi settoriali, leggi micro-settoriali, leggi di manutenzione normativa*) evidenzia i seguenti dati⁵:

- **19 leggi istituzionali (51%)**
- **1 legge intersettoriale (3%)**
- **8 leggi settoriali (22%)**
- **7 leggi micro-settoriali (19%)**
- **2 leggi di manutenzione normativa (5%)**

Rispetto alle percentuali degli anni 1990-1999 si ha un'incidenza notevolmente più alta delle leggi istituzionali che raggiungono il 51% del totale delle leggi ad iniziativa non vincolata, incrementando il valore già alto raggiunto nel 1999 (39%). Questa incidenza è dovuta principalmente ai numerosi interventi in materia elettorale (8) e penale (4).

5. Principali settori di intervento legislativo

Nell'anno 2000 sono stati approvati numerosi importanti provvedimenti normativi. Tra i "settori sensibili", quelli cioè in cui si è registrata una maggiore incidenza di interventi legislativi, il **settore istituzionale** è senza dubbio in primo piano. In questo settore si sono registrati importanti interventi sulle seguenti materie:

medesimo testo. Nel corso della sessione solo per 10 volte il Governo ha fatto ricorso alla procedura d'urgenza. Come già ricordato nel corso della sessione è stata approvata una sola legge d'*habilitation* su una materia strettamente tecnica. Il Governo peraltro non ha mai fatto ricorso al "voto bloccato" (che interrompe la discussione ed è superabile solo con una mozione di sfiducia da presentare entro 24 ore) previsto dall'art. 49, comma 3 della Costituzione.

⁵ I dati percentuali si riferiscono al totale delle sole leggi ad iniziativa non vincolata.

- Riforma del mandato del Presidente della Repubblica, con l'adozione del quinquennato in luogo del precedente settennato (*Loi constitutionnelle n°2000-964 du 2 octobre 2000, relative de la durée du mandat du Président de la République*)
- Interventi in materia elettorale: garanzie per la parità di accesso uomo - donna ai mandati elettorali; incompatibilità e limitazioni al cumulo di mandati; riforma dello scrutinio del Senato (*Loi n°2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives; Loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux; Loi n°2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives. et à leurs conditions d'exercice; Loi n°2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs*)
- Diritti dei cittadini nei rapporti con le amministrazioni e trasparenza amministrativa (*Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*).

Sempre all'interno del settore istituzionale, nell'anno 2000 diversi provvedimenti legislativi sono intervenuti nel campo della **legislazione penale** e processuale penale. In particolare il Parlamento ha legiferato sulle seguenti materie:

- Rafforzamento della presunzione d'innocenza e tutela dei diritti delle vittime di reati (*Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes*)
- Lotta alla corruzione (*Loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption*)
- Definizione dei delitti non intenzionali in relazione all'esercizio di incarichi pubblici locali (*Loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels*)

- Indennizzazione dei condannati riconosciuti innocenti (*Loi n° 2000-1354 du 30 décembre 2000 tendant à faciliter l'indemnisation des condamnés reconnus innocents et portant diverses dispositions de coordination en matière de procédure pénale*).

Altri significativi interventi si sono avuti nel settore della **legislazione sociale**:

- Riduzione negoziata dell'orario di lavoro (*Loi n°2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail*)
- Solidarietà e rinnovamento urbano (*Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains*).

Sono state inoltre approvate alcune leggi che hanno inciso in maniera rilevante in altri settori. Le più importanti sono la **legge di riforma del settore della comunicazione**, comprendente la disciplina del settore delle comunicazioni televisive e audiovisive (*Loi n°2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*), e la **legge di modernizzazione del servizio pubblico dell'elettricità** (*Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation du service public de l'électricité*).

Va ricordata infine l'introduzione di una nuova disciplina complessiva del settore della **caccia** (*Loi n°2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse*).

TABELLA 1

Iniziativa governativa ed iniziativa parlamentare

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi</i>	<i>Projets de loi</i>	<i>Propositions de loi</i>	<i>Percentuali projets</i>	<i>Percentuali propositions</i>
1990	107	95	12	89%	11%
1991	88	80	8	91%	9%
1992	96	92	4	96%	4%
1993	77	69	8	90%	10%
1994	133	120	13	90%	10%
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
2000	80	66	14	83%	17%
Totale	992	874	118	88%	12%

TABELLA 2

Dati riepilogativi per tipo di iniziativa

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi</i>	<i>Leggi ad iniziativa vincolata</i>	<i>Leggi ad iniziativa non vincolata</i>	<i>Percentuali leggi ad iniz. vinc.</i>	<i>Percentuali leggi ad iniz. non vinc.</i>
1990	107	43	64	40%	60%
1991	88	40	48	45%	55%
1992	96	35	61	36%	64%
1993	77	38	39	49%	51%
1994	133	77	56	58%	42%
1995	47	31	16	66%	34%
1996	105	45	60	43%	57%
1997	65	45	20	69%	31%
1998	83	50	33	60%	40%
1999	111	70	41	63%	37%
2000	80	43	37	54%	46%
Totale	992	517	475	52%	48%

TABELLA 3

Legislazione ad iniziativa vincolata

<i>Anno</i>	<i>Bilancio ed assestamento</i>	<i>Ratifica trattati e convenzioni</i>	<i>Financement Sécurité Sociale</i>	<i>Lois d'habilitation e leggi di ratifica delle ordinanze</i>	<i>Lois de programmation et d'orientation</i>	<i>Attuazione direttive</i>	<i>Codificazione</i>	<i>Totale per anno</i>
1990	3	40	0	0	0	0	0	43
1991	3	30	0	3	1	1	2	40
1992	3	25	0	2	1	2	2	35
1993	3	27	0	0	2	3	3	38
1994	3	65	0	0	6	2	1	77
1995	4	22	0	2	1	1	1	31
1996	3	37	1	2	1	0	1	45
1997	2	39	1	1	1	1	0	45
1998	3	39	1	2	2	2	1	50
1999	4	57	1	6	2	0	0	70
2000	3	37	1	1	1	0	0	43
Totale	34	418	5	19	18	12	11	517

TABELLA 4

Legislazione ad iniziativa vincolata

(dati percentuali calcolati all'interno del numero delle leggi ad iniziativa vincolata)

<i>Anno</i>	<i>Bilancio ed assestamento</i>	<i>Ratifica trattati e convenzioni</i>	<i>Financement Sécurité Sociale</i>	<i>Lois d'habilitation e leggi di ratifica delle ordinanze</i>	<i>Lois de programmation et d'orientation</i>	<i>Attuazioni e direttive</i>	<i>Codificazione</i>
1990	7%	93%	0%	0%	0%	0%	0%
1991	8%	75%	0%	8%	3%	3%	5%
1992	9%	71%	0%	6%	3%	6%	6%
1993	8%	71%	0%	0%	5%	8%	8%
1994	4%	84%	0%	0%	8%	3%	1%
1995	13%	71%	0%	6%	3%	3%	3%
1996	7%	82%	2%	4%	2%	0%	2%
1997	4%	87%	2%	2%	2%	2%	0%
1998	6%	78%	2%	4%	4%	4%	2%
1999	6%	81%	1%	9%	3%	0%	0%
2000	7%	87%	2%	2%	2%	0%	0%
Percentuale complessiva	7%	81%	1%	4%	3%	2%	2%

TABELLA 5

Legislazione ad iniziativa non vincolata

<i>Anno</i>	<i>Micro-settoriali</i>	<i>Manutenzione normativa</i>	<i>Settoriali</i>	<i>Intersectoriali</i>	<i>Istituzionali</i>	<i>Totale per anno</i>
1990	16	11	21	1	15	64
1991	14	7	14	3	10	48
1992	15	5	22	2	17	61
1993	9	7	8	0	15	39
1994	19	3	17	2	15	56
1995	4	2	5	0	5	16
1996	16	3	21	2	18	60
1997	3	3	10	0	4	20
1998	14	1	9	1	8	33
1999	6	7	12	0	16	41
2000	7	2	8	1	19	37
Totale	123	51	147	12	142	475

TABELLA 6

Legislazione ad iniziativa non vincolata (Dati percentuali)⁶

Anno	Micro-settoriali	Manutenzione normativa	Settoriali	Intersettoriali	Istituzionali
1990	25%	17%	33%	2%	23%
1991	29%	15%	29%	6%	21%
1992	25%	8%	36%	3%	28%
1993	23%	18%	21%	0%	38%
1994	34%	5%	30%	4%	27%
1995	25%	13%	31%	0%	31%
1996	27%	5%	35%	3%	30%
1997	15%	15%	50%	0%	20%
1998	42%	3%	27%	3%	24%
1999	15%	17%	29%	0%	39%
2000	19%	5%	22%	3%	51%
Percentuale complessiva	26%	10%	31%	3%	30%

⁶ Le percentuali sono calcolate all'interno del numero delle leggi ad iniziativa non vincolata.

GERMANIA

1. Dati quantitativi

Nel 2000 il Parlamento tedesco ha approvato **130** leggi.

Analizzando la produzione legislativa del periodo 1990-1999 (Tabella 4), si rileva che gli indicatori dei singoli anni sono scarsamente omogenei. In particolare, il decennio in esame è stato contrassegnato dal naturale avvicinarsi di tre Legislature (XII Legislatura 1990-1994; XIII Legislatura 1994-1998; XIV Legislatura 1998-...), l'ultimo anno delle quali ha registrato una produzione legislativa nettamente superiore alla media (175 leggi nel 1990; 239 leggi nel 1994; 251 leggi nel 1998), seguito da un anno a tendenza inversa (97 leggi nel 1991; 77 leggi nel 1995; 82 leggi nel 1999), con una media negli anni rimanenti poco sopra o poco sotto le 150 leggi per anno. Considerando quanto detto si può ricostruire una tendenza comune nel decennio e parlare di una forte produzione a fine Legislatura seguita da un cauto avvio e quindi da una produzione legislativa costante a Legislatura avviata.

2. L'iniziativa legislativa

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa **51** delle leggi approvate provengono da proposte di iniziativa governativa, **27** da iniziativa parlamentare e **5** da proposte presentate dai singoli *Land* al *Bundesrat*, per un totale di 83 leggi alle quali devono essere aggiunte 11 leggi qualificate come *Neufassung*, ovvero pubblicazioni di leggi previgenti nella versione aggiornata alle modifiche successivamente intervenute nonché 36 Leggi di ratifica di trattati internazionali per il totale complessivo di 130 leggi.

Nel 2000 sono state approvate con l'assenso del *Bundesrat* 81 leggi incidenti nei settori a legislazione concorrente, come stabilito al capo VII

della Legge Fondamentale, che enumera ed esplica la delimitazione delle competenze legislative tra il *Bund* ed i *Länder*. Tali leggi (*Zustimmungsgesetz*) comprendono anche le leggi di ratifica di trattati internazionali.

La rilevazione statistica dell'iniziativa vincolata, spettante in via esclusiva al Governo, e di quella non vincolata che può essere governativa, parlamentare o fare capo ad un Land essendo la Germania costituita come Repubblica Federale, evidenzia quanto segue: sulle 130 leggi approvate nel 2000, **46** sono gli **interventi legislativi ad iniziativa vincolata (35%)** e **84 (65%)** quelli riconducibili nell'ambito **dell'iniziativa non vincolata**.

I dati riportati nella Tabella 4 evidenziano per tutto il decennio in esame la costante prevalenza numerica dell'iniziativa non vincolata.

3. L'iniziativa vincolata

Per quanto riguarda la categoria delle leggi ad "iniziativa vincolata" (ratifica trattati; manovra di bilancio; recepimento normativa comunitaria), nel 2000 sono state approvate **36 leggi di ratifica di trattati internazionali, 3 leggi relative alla manovra di bilancio annuale e 7 leggi** (a livello federale) **di recepimento della normativa comunitaria**.

Come evidenziato nella Tabella 6 relativa ai dati percentuali inerenti all'iniziativa vincolata, le leggi riconducibili all'area di bilancio costituiscono l'8% sul totale delle leggi approvate, le leggi di ratifica l'84% e quelle di recepimento della normativa comunitaria l'8%, confermando pienamente le medie del periodo 1990-1999.

4. L'iniziativa non vincolata

Nell'anno 2000 sono state approvate **84 leggi ad iniziativa non vincolata** su un totale di 130, con un'incidenza pari al **65%**.

Le Tabelle 7 ed 8 forniscono i dati e le percentuali relative alle leggi ad iniziativa non vincolata secondo una divisione in 4 distinte tipologie, evidenziando quanto segue:

- **30 leggi di manutenzione normativa (36%)**
- **17 leggi microsettoriali (c.d. leggi provvedimento) (20%)**
- **23 leggi settoriali (27%)**
- **14 leggi istituzionali (17%)**

Per quanto concerne la **manutenzione normativa** si rileva che una parte degli interventi è stata effettuata per adempiere agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea. A titolo esplicativo si cita la Legge di conversione della Direttiva della Comunità Europea in materia di diritto professionale relativamente alla professione di avvocato del 9 marzo 2000 (*Gesetz zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Berufsrecht der Rechtsanwälte*) che recepisce nel diritto nazionale la Direttiva 98/5/CE del Parlamento Europeo, volta a facilitare l'esercizio della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica.

Il **20%** delle leggi ad iniziativa non vincolata sono ascrivibili alla categoria delle **leggi microsettoriali**, cioè di provvedimenti legislativi che modificano o aggiornano puntualmente disposizioni legislative vigenti. Nell'ordinamento tedesco interventi di questa natura hanno origine anche dalla giurisprudenza delle Alte Corti Federali. Queste non di rado vincolano il Governo ad adeguare la legislazione alle sentenze intervenute, stabilendo in caso di inosservanza modifiche o perfino adeguamenti fiscali automatici.

A titolo esemplificativo, può essere menzionata al riguardo la Legge contro l'uso della violenza nell'educazione dei minori e di modifica della disciplina relativa agli alimenti per i figli del 2 novembre 2000 (*Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung und zur Änderung des Kindesunterhaltsrechts*), le cui disposizioni recepiscono gli orientamenti

formulati in materia in una nota sentenza del Tribunale costituzionale federale del novembre 1998 (BverfG, 2BvR 1057/91). Già nel 1999, facendo seguito a questa pronuncia era stata approvata la Legge sulla promozione familiare.

Nel 2000, **14** leggi (**17%**) sono riconducibili alla categoria della **legislazione istituzionale**, incidente sui diritti fondamentali, sull'ordinamento politico-istituzionale, sul diritto penale e processuale e sull'ordine pubblico. Si propone a titolo esplicativo la Legge per l'istituzione della Fondazione "Memoria, responsabilità e futuro" del 2 agosto 2000 (*Gesetz zur Errichtung einer Stiftung "Erinnerung, Verantwortung und Zukunft"*), con la quale il Governo e le imprese tedesche hanno inteso sottolineare la loro responsabilità storica e morale nell'Olocausto.

La **produzione legislativa settoriale**, numericamente rilevante (**23** leggi pari al **27%**), completa, con alcuni provvedimenti volti alla definizione di strumenti specifici, la realizzazione del programma politico-legislativo avviato dal Governo nell'anno precedente.

5. Principali settori di intervento legislativo

Alcuni dei più importanti interventi legislativi nel periodo di riferimento riguardano la **legislazione in tema di lavoro e previdenza sociale**. In particolare si segnalano:

- la Terza legge di modifica della legge sui congedi parentali del 12 marzo 2001 (*Drittes Gesetz zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes*);
- la Legge sul lavoro a tempo parziale e sui contratti di lavoro a tempo determinato nonché sul perfezionamento di provvedimenti in materia di lavoro del 21 dicembre 2000 (*Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmung*);

- la Legge per la lotta alla disoccupazione dei disabili gravi del 29 settembre 2000 (*Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter-SchwBAG*).

La coalizione di governo ha inoltre dedicato particolare attenzione alla definizione della legislazione relativa al **settore fiscale**, con i seguenti interventi specifici:

- Legge sulla riduzione dell'aliquota fiscale e di riforma della tassazione delle imprese del 23 ottobre 2000
- (*Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung - Steuersenkungsgesetz - StSenkG*). Questa legge presentata come "Riforma 2000" integra gli interventi già previsti dalla Legge sullo sgravio delle imposte 1999/2000/2002. Il pacchetto, che sarà a pieno regime nel 2005, conterrà tagli fiscali per 57 mila miliardi;
- Legge di completamento della Legge sulla riduzione dell'aliquota fiscale del 19 dicembre 2000 (*Gesetz zur Ergänzung des Steuersenkungsgesetzes*), completa la definizione normativa del progetto "Riforma 2000".

Un altro settore oggetto di particolari interventi legislativi è quello collegato alla **tutela dei consumatori**. La situazione di emergenza provocata dalla BSE e la necessità di convertire nel diritto nazionale indicazioni e norme comunitarie al riguardo hanno comportato numerosi interventi di manutenzione e leggi provvedimento, soprattutto dopo le accuse di inadempienza sfociate nelle dimissioni del Ministro competente. Al riguardo possono essere menzionate:

- la Quarta legge di modifica della legge sui mangimi del 20 luglio 2000 (*Viertes Gesetz zur Änderung des Futtermittelgesetzes*);
- la Legge sul divieto di utilizzare come foraggio o mangime determinati prodotti, di trasportarli ed esportarli nello spazio comunitario del 1 dicembre 2000 (*Gesetz über das Verbot des*

Verfütterns, des innergemeinschaftlichen Verbringens und der Ausfuhr bestimmter Futtermittel);

- la Seconda Legge di modifica della Legge di etichettatura della carne bovina del 17 novembre 2000 (*Zweites Gesetz zur Änderung des Rindfleischetikettierungsgesetzes*).

Al medesimo ambito d'intervento può essere ricondotta anche la Legge sui contratti a distanza e su altre questioni legate alla tutela dei consumatori nonché sulla conversione di norme collegate all'Euro del 27 giugno 2000 (*Gesetz über Fernabsatzverträge und andere Fragen des Verbraucherrechts sowie zur Umstellung von Vorschriften auf Euro*) che regola il campo della vendita transfrontaliera. Il recepimento nel diritto nazionale delle norme comunitarie in materia di tutela dei consumatori ha richiesto l'approvazione di una legge sui contratti a distanza (*Fernabsatzgesetz*), e numerose modifiche al Codice Civile e ad altre leggi operanti nello stesso ambito d'interesse.

Infine un ulteriore settore di particolare incidenza dell'attività legislativa anche in vista della riforma pensionistica il cui varo è atteso nel 2001, è quello **previdenziale**. In particolare:

- la Legge di riforma delle pensioni per ridotta capacità lavorativa del 20 dicembre 2000 (*Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderten Erwerbsfähigkeit*);
- la Prima legge di modifica della Legge sul miglioramento della assistenza e previdenza aziendale per la vecchiaia del 21 dicembre 2000 (*Erstes gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung*).

TABELLA 1

Dati quantitativi relativi all'attività legislativa federale

Legislatura	Totale leggi approvate	Iniziativa governativa BRg (*)	Iniziativa parlamentare		Unificazione di iniziative (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- ...)	228	143 (63%)	10 (4%)	56 (25%)	19 (8%)

(*): BRg, Bundesregierung (Governo federale)
des Bundes

(**): BR, Bundesrat

(***): BT, Bundestag

Fonte: Stand der Gesetzgebung

TABELLA 2***Numero complessivo di leggi e Rechtsverordnung federali***

<i>Legislatura</i>	<i>Leggi approvate</i>	<i>Regolamenti legislativi federali (Rechtsverordnungen des Bundes)</i>
I (1949-1953)	545	-
II (1953-1957)	510	998
III (1957-1961)	424	1093
IV (1961-1965)	425	1368
V (1965-1969)	453	1537
VI (1969-1972)	333	1343
VII (1972-1976)	506	1726
VIII (1976-1980)	339	1615
IX a (1980-1983)	136	853
X (1983-1987)	320	1229
XI (1987-1990)	366	1330
XII (1990-1994)	493	1695
XIII (1994-1998)	551	1753

Fonte: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland

TABELLA 3

<i>Legislatura</i>	<i>Totale progetti di legge presentati (A)</i>	<i>Totale leggi approvate (B)</i>	<i>A/B %</i>
VII (1972-1976)	669	506	76%
VIII (1976-1980)	485	339	70%
IX (1980-1983)	242	136	56%
X (1983-1987)	522	320	61%
XI (1987-1990)	595	366	62%
XII (1990-1994)	895	493	55%
XIII (1994-1998)	923	551	60%
XIV (1998-....)	639	228	22%
Totale	4970	3539	71%

TABELLA 4

Dati riepilogativi per tipo di iniziativa

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Iniz vincol</i>	<i>Iniz non vincol</i>	<i>% Iniz vincol sul totale delle leggi</i>	<i>% Iniz non vincol sul totale delle leggi</i>
1990	175	44	131	25%	75%
1991	97	30	67	31%	69%
1992	124	30	94	24%	76%
1993	152	44	108	29%	71%
1994	239	80	159	33%	67%
1995	77	22	55	29%	71%
1996	145	56	89	39%	61%
1997	163	66	97	40%	60%
1998	251	105	146	42%	58%
1999	82	23	59	28%	72%
2000	130	46	84	35%	65%

TABELLA 5***Iniziativa vincolata***

<i>Anno</i>	<i>Bilancio, assestamento etc.</i>	<i>Ratifica trattati internazionali</i>	<i>Recepimento normativa UE</i>
1990	8	32	4
1991	5	24	1
1992	3	25	2
1993	3	38	3
1994	1	71	8
1995	4	16	2
1996	3	51	2
1997	5	59	2
1998	4	95	6
1999	4	13	6
2000	3	36	7
Totale	43	460	43

TABELLA 6

*Iniziativa vincolata (Dati percentuali)**

<i>Anno</i>	<i>Bilancio, assestamento etc.</i>	<i>Ratifica trattati internazionali</i>	<i>Recepimento normativa UE</i>
1990	18%	73%	9%
1991	17%	80%	3%
1992	10%	83%	7%
1993	7%	86%	7%
1994	1%	89%	10%
1995	18%	73%	9%
1996	5%	91%	4%
1997	8%	89%	3%
1998	4%	90%	6%
1999	17%	57%	26%
2000	8%	84%	8%
Media % 1990 - 2000	10%	81%	9%

* Le percentuali sono calcolate all'interno del numero delle leggi ad iniziativa vincolata.

TABELLA 7

Iniziativa non vincolata

<i>Anno</i>	<i>Manutenzione normativa</i>	<i>Settoriali</i>	<i>Microsettoriali</i>	<i>Istituzionali</i>
1990	85	21	23	2
1991	48	12	7	0
1992	62	17	12	3
1993	66	22	11	9
1994	105	32	13	9
1995	44	7	1	3
1996	59	23	5	2
1997	42	27	11	17
1998	67	42	20	17
1999	34	15	7	3
2000	30	23	17	14
Totale	642	241	127	79

TABELLA 8

*Iniziativa non vincolata (Dati percentuali)***

<i>Anno</i>	<i>Manutenzione normativa</i>	<i>Settoriali</i>	<i>Microsettoriali</i>	<i>Istituzionali</i>
1990	64%	16%	18%	2%
1991	72%	18%	10%	0%
1992	66%	18%	13%	3%
1993	62%	20%	10%	8%
1994	66%	20%	8%	6%
1995	80%	13%	2%	5%
1996	66%	26%	6%	2%
1997	43%	28%	11%	18%
1998	45%	29%	14%	12%
1999	58%	25%	12%	5%
2000	36%	27%	20%	17%
Media % 1990 - 2000	60%	22%	11%	7%

** Le percentuali sono calcolate all'interno del numero delle leggi ad iniziativa non vincolata.

GRAN BRETAGNA

1. Dati quantitativi

Nel 2000 sono state approvati dal Parlamento britannico **53** provvedimenti legislativi, in parte preponderante di interesse pubblico (45 *Public General Acts*) e in misura residuale di interesse locale (8 *Local Acts*).

Il dato quantitativo, benché superiore a quello dell'anno precedente, non si discosta dalla tendenza, delineatasi durante la seconda metà del decennio 1990-1999, verso il progressivo decremento della produzione legislativa. Pressoché costante è, inoltre, il rapporto percentuale tra *general* e *local acts* (85% - 15% circa), sebbene sia osservabile un lieve aumento dei provvedimenti del secondo tipo rispetto agli anni più recenti.

Statutory Instrument

L'approvazione, nell'anno considerato, di 3499 *Statutory Instrument*, conferma la tendenza ad un ampio ricorso alla legislazione delegata (*delegated legislation*), nel cui ambito tuttavia sono accomunati, nel contesto specifico dell'ordinamento inglese, atti normativi solo in parte assimilabili al "decreto legislativo" tipico del nostro ordinamento.

In particolare, possono assumere la veste formale di *Statutory Instrument* atti normativi di portata giuridica soltanto formale (quali i c.d. *Commencement Orders*, attraverso cui il Parlamento delega al Governo la decisione relativa al termine di entrata in vigore, e quindi di efficacia, di una determinata legge o disposizione legislativa); atti di natura regolamentare (*Regulations*); decreti emanati dal Sovrano su parere del *Privy Council*, che avendo per oggetto la *common law* o la legge scritta richiedono, per la loro emanazione, la previa delega legislativa (*Order in Council*); atti di recepimento di norme comunitarie; decreti di deregolamentazione (*Deregulation Order*) per alcuni settori, che i singoli Ministri sono abilitati ad emanare in base alle previsioni del *Deregulation and Contracting Out Act* del 1994.

I controlli parlamentari, rispetto all'insieme della normativa delegata, si articolano secondo un grado di intensità variabile e contengono tre diverse procedure: l'approvazione espressa (*Affirmative Resolution Procedure*), il silenzio assenso (*Negative Resolution Procedure*) ed una procedura particolare per i *Deregulation Orders*, che prevede il previo esame della proposta governativa da parte della commissione competente della Camera dei Comuni (*Deregulation Committee*) e la sua approvazione da parte dell'Assemblea.

2. L'iniziativa legislativa

In considerazione delle tradizionali peculiarità dell'ordinamento inglese, le categorie descrittive utilizzate in questo Rapporto riguardo alla suddivisione dell'iniziativa legislativa fra Governo e Parlamento possono essere utilizzate solo in relazione all'insieme dei *Public General Acts*. Al riguardo, su 45 provvedimenti approvati, 39 derivano da progetti di legge di iniziativa governativa e 6 rispettivamente da progetti di iniziativa di singoli membri della Camera dei Comuni (*Carers and Disabled Children Act; Health Service Commissioners (Amendment) Act; Licensing (Young Persons) Act; Warm Homes and Energy Conservation Act; Protection of Animals (Amendment) Act*) o della Camera dei Lord (*Census Amendment Act*).

In termini percentuali, l'87% della produzione legislativa risale all'iniziativa governativa ed il restante 13% a quella parlamentare, conformemente alla tendenza tradizionalmente riscontrabile nell'esperienza inglese, tenuto conto del ruolo preponderante riconosciuto al Governo nell'organizzazione delle procedure parlamentari relative all'attuazione del programma legislativo delineato nel Discorso della Corona all'inizio della sessione parlamentare annuale.

3. L'iniziativa vincolata

La categoria di leggi qualificate in questo Rapporto come "ad iniziativa vincolata", risulta solo parzialmente prospettabile in modo formale nell'esperienza inglese. Ciononostante, a titolo descrittivo e per omogeneità rispetto ai dati rilevati per gli altri Stati europei, si è ritenuto di poter ricomprendere in tale ambito la legislazione connessa alla manovra di bilancio, che nel Regno Unito ripartita tradizionalmente su più leggi, ciascuna delle quali disciplina una singola fase del ciclo finanziario statale. Sempre a titolo descrittivo inoltre, possono essere ascritte a tale categoria alcune specifiche leggi di recepimento di normativa comunitaria di particolare rilevanza istituzionale, di cui tuttavia nel 2000, come evidenziato nelle tabelle riepilogative riportate in fondo a questa scheda, non si è però rilevato alcun caso.

In particolare, nell'anno considerato la manovra di bilancio ha comportato l'approvazione di quattro provvedimenti: il *Finance Act*, che disciplina il versante delle entrate; il *Consolidated Fund Act* e il *Consolidated Fund (No. 2) Act*, con i quali è autorizzato dal Parlamento il prelievo del Fondo consolidato, costituito presso la Banca d'Inghilterra, in cui confluiscono le entrate fiscali; ed infine l'*Appropriation Act*, con cui sono disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

Al riguardo vanno peraltro segnalate, per la particolare incidenza sulla legislazione connessa alla manovra di bilancio, le innovazioni previste dal *Government Resources and Accounts Act*, con cui è stata avviata l'introduzione di profonde riforme nella gestione e nel controllo della finanza pubblica. In particolare, questa legge (qui censita tra quelle di rilievo "istituzionale") ha ridefinito l'impostazione dei documenti contabili in base al criterio della competenza (con graduale superamento dell'attuale sistema basato sul criterio di cassa), prevedendo inoltre la sostituzione dei tradizionali rendiconti predisposti dai singoli dipartimenti ed uffici del governo (*Appropriation Account*)⁷ con un nuovo modello di rendiconto

⁷ Tali rendiconti sono stati finora predisposti annualmente dai diversi dipartimenti del Governo, inviati per il controllo al C&AG e successivamente presentati alla Camera dei Comuni. In base al *National Audit Act 1983*, il NAO provvede all'attività di *audit* sulla spesa dei dipartimenti del Governo e predispone al riguardo specifiche relazioni

(*Resource Account*), articolato per singoli obiettivi di spesa nonché una significativa estensione dei poteri di controllo del *Comptroller & Auditor General* (C&AG), responsabile del *National Audit Office* (NAO).

Altre leggi, di carattere settoriale od istituzionale vengono in rilievo anche per la accennata categoria della legislazione ad iniziativa vincolata, in quanto attuative di trattati ed accordi internazionali.

E' il caso del *Nuclear Safeguard Act*, con il quale è stato ratificato il Protocollo addizionale del Trattato di Vienna sulla non proliferazione degli armamenti nucleari. Va altresì menzionato il *Northern Ireland Act*, che ha aggiunto un nuovo capitolo alla tormentata vicenda concernente la pacificazione e l'autonomia dell'Irlanda del Nord. Con questa legge è stata data attuazione al *Belfast Agreement* sottoscritto, nel 1998, dal Governo irlandese e da quello britannico allo scopo di stabilire misure dirette al riconoscimento di uno statuto di autonomia alla regione e alla devoluzione di rilevanti competenze a locali organi rappresentativi e di governo, a loro volta formati attraverso complessi procedimenti elettorali e deliberativi tesi a garantire pari rappresentanza alle contrapposte comunità politico-religiose. Negli accordi anglo-irlandesi si era però previsto il rischio di fallimento del processo di *devolution* determinato dal rifiuto delle milizie e delle formazioni paramilitari cattoliche ed unioniste di conformarsi alle prescrizioni concernenti il disarmo e la consegna delle armi, ed era stato stabilito che, in presenza di determinate difficoltà sulla via dell'attuazione dell'Accordo di Belfast, potesse essere decretata la sospensione delle funzioni degli organi di governo autonomo di nuova istituzione. L'insuccesso del piano di disarmo ha comportato l'adozione della legge in rassegna, che ha sospeso gli organi di governo locale e ripristinato la *direct rule* nella regione.

(*Value for Money Report*) su determinati programmi o settori di spesa nonché sull'economia, efficienza ed efficacia della gestione della spesa pubblica. Queste relazioni sono presentate alla Camera dei Comuni dal C&AG ed al loro esame è dedicata gran parte dell'attività della Commissione dei Conti Pubblici, la cui presidenza viene per prassi assegnata al principale partito di opposizione (secondo partito maggiormente rappresentato nella Camera).

4. L'iniziativa non vincolata: principali settori di intervento legislativo

Per quanto concerne la restante e maggior parte delle leggi approvate nell'anno di riferimento, si segnala l'adozione di testi legislativi assai ampi ed articolati, principalmente di tenore istituzionale o di portata settoriale: essi rappresentano, complessivamente, circa il 72% della totalità dei provvedimenti approvati.

Nella **legislazione istituzionale** (in ascesa, sotto il profilo quantitativo, rispetto al dato analogo dell'anno precedente) rientrano discipline concernenti materie disparate: le modifiche al procedimento elettorale per consentire, tra l'altro, il voto a distanza (*Representation of the People Act*); il regime delle incompatibilità dei membri dell'Assemblea legislativa istituita nell'Irlanda del Nord (*Disqualification Act*); l'ordinamento disciplinare delle forze armate (*Armed Forces Discipline*); la giustizia, il sistema processuale penale, l'organizzazione degli uffici giudiziari preposti alla vigilanza sull'esecuzione della pena e alla comminatoria di pene alternative (*Power of Criminal Courts (Sentencing) Act*; *Crown Prosecution Inspectorate Act*; *Criminal Justice and Court Services Act*); i compiti e le attribuzioni degli enti locali (*Local Government Act*); la tutela dell'ordine pubblico in occasione di eventi sportivi (*Football Disorder Act*) e in determinate regioni (*Police (Northern Ireland) Act*).

Degne di nota – in quanto attengono direttamente all'esercizio di diritti fondamentali – sono, inoltre, la legge sull'accesso agli atti amministrativi e alle informazioni detenute da soggetti pubblici (*Freedom of Information Act*); il *Race Relations (Amendment) Act*, in materia di discriminazioni razziali poste in essere sul luogo di lavoro, nelle strutture educative e di formazione professionale o nel quadro di altre determinate attività; il *Political Parties, Elections and Referendums Act*, che ha introdotto una organica riforma della materia del finanziamento dei partiti politici e dei contributi elettorali (sui quali sovrintende la neo-istituita *Electoral Commission*); il *Terrorism Act*, che persegue le attività dirette al sostegno, anche finanziario, del terrorismo, ed amplia i poteri dell'autorità giudiziaria. In materia di ordine pubblico viene altresì in rilievo l'importante disciplina

dei poteri e delle attività di investigazione, dettata dal *Regulation of Investigatory Powers Act*, che introduce un quadro giuridico per il controllo sull'operato dei servizi di *intelligence* e sulle attività di sorveglianza e di intercettazione delle comunicazioni, al fine di garantirne la compatibilità con le norme di tutela dei diritti di libertà (enunciate in termini generali dallo *Human Rights Act* del 1998, con cui è stata data attuazione nel Regno Unito alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e in ambito più specifico dalla Direttiva comunitaria 66/1997 sulla riservatezza nei servizi di telecomunicazione).

Ancora per l'ambito istituzionale occorre menzionare le iniziative adottate dal *Lord Chancellor* (non ancora approdate all'iniziativa legislativa) per la riforma della giustizia civile, per la realizzazione delle quali si fa assegnamento sulla diffusione dei metodi di risoluzione extragiudiziale delle controversie e, in questo quadro, anche sulle tecnologie informatiche.⁸

Altre leggi hanno carattere settoriale pur rilevando sotto il profilo del godimento di diritti fondamentali e sociali: è il caso delle leggi sulla qualità dei servizi educativi ed assistenziali settoriali e sul sostegno ai disabili e ai tutori (*Care Standard Act; Carers and Disabled Children*); la legge di parziale modifica dell'assistenza pubblica ai minori e delle misure previdenziali e di sicurezza sociale (*Child Support, Pensions and Social Security Act*); la legge di riforma della istruzione professionale (*Learning and Skills Act*).

La **legislazione di settore** approvata nel 2000 annovera importanti provvedimenti economici di iniziativa governativa - talora preceduti da ampi dibattiti e da processi di *public consultation* -, che costituiscono, nella loro entità numerica, più di un terzo dell'intera produzione legislativa in rassegna. Tra questi provvedimenti si segnalano, in particolare, l'*Electronic Communications Act*, che pur contenendo disposizioni in

⁸ Cfr. al riguardo il documento "A vision of the Civil Justice System in the Information Age" pubblicato nel giugno 2000 dal Dipartimento del Governo competente in materia di giustizia (*Lord Chancellor's Department*), il cui testo integrale in versione originale è disponibile nel sito ufficiale Internet del Dipartimento all'indirizzo <http://www.lcd.gov.uk/cj2000/cj2000fr.htm>.

materia di intercettazioni, di "sorveglianza elettronica" e di ordine pubblico, ha come obiettivo primario il riconoscimento, a determinate condizioni, della validità della "firma elettronica" degli atti giuridici; il *Financial Services and Market Act*, che ha introdotto una riforma del settore dei servizi finanziari; in materia societaria, il *Limited Liability Partnership Act* e l'*Insolvency Act*; l'*Utilities Act*, legge di riforma del settore dei servizi pubblici essenziali, adottata con l'intento rafforzare, da una parte, la tutela degli utenti in armonia con gli interessi degli investitori, e dall'altra di promuovere l'efficienza economica e la compatibilità sociale ed ambientale dei comparti industriali implicati; le leggi, assai articolate, di riforma dei trasporti (*Transport Act*) nel quadro della compatibilità ambientale (*Countryside and Rights of Way Act*).

Leggi di manutenzione normativa, e cioè intese a modificare discipline vigenti o a precisarne l'ambito di applicazione, possono qualificarsi l'*Health Service Commissioners (Amendment) Act*; il *Protection of Animals (Amendment) Act*; il *Sexual Offences (Amendment) Act*, le cui previsioni, apportino rilevanti modifica alla disciplina penalistica in materia di reati sessuali, si saldano alle disposizioni già vigenti, sia repressive che di prevenzione delle *sexual offences* e degli abusi commessi su minori, approvate nel 1997 e nel 1999. Tali provvedimenti costituiscono circa il 10% delle leggi approvate.

La restante parte della legislazione – che rappresenta circa il 12% del dato complessivo – può essere ascritta alla categoria della **legislazione microsettoriale** (c.d. "leggi provvedimento") finalizzata alla disciplina puntuale di aspetti determinati o alla realizzazione di singoli interventi. Leggi di questo tipo sono state adottate con riguardo alla disciplina di attività economiche (*Fur Farming (Prohibition) Act*; *Sea Fishing Grants Act*) o in relazione ad ambiti circoscritti (*Warm Homes and Energy Conservation Act*; *Licensing (Young Persons) Act*).

TABELLA 1

<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
Totale	740	584	156

TABELLA 2

Anno	Totale <i>Public General Act</i>	Iniziativa vincolata (<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i> ; Legislazione in materia UE)	Iniziativa non vincolata	% Iniziativa vincolata	% Iniziativa non vincolata
1990	46	4	42	9%	91%
1991	69	5	64	7%	93%
1992	61	7	54	11%	89%
1993	52	8	44	15%	85%
1994	41	5	36	12%	88%
1995	54	5	49	9%	91%
1996	63	4	59	6%	94%
1997	69	6	63	9%	91%
1998	49	4	45	8%	92%
1999	35	3	32	9%	91%
2000	45	4	42	9%	91%
Totale	584	55	530	9%	91%

TABELLA 3

Iniziativa vincolata

Anno	<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>	Legislazione in materia UE
1990	4	0
1991	5	0
1992	7	0
1993	5	3
1994	4	1
1995	4	1
1996	4	0
1997	6	0
1998	4	0
1999	3	0
2000	4	0
Totale	50	5

TABELLA 4

*Iniziativa vincolata (Dati percentuali)**

Anno	<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>	Legislazione in materia UE
1990	100%	0%
1991	100%	0%
1992	100%	0%
1993	63%	37%
1994	80%	20%
1995	80%	20%
1996	100%	0%
1997	100%	0%
1998	100%	0%
1999	100%	0%
2000	100%	0%
Percentuale complessiva	90%	10%

* Le percentuali sono calcolate all'interno del numero delle leggi ad iniziativa vincolata.

TABELLA 5

Iniziativa non vincolata

Anno	Manutenzione normativa			Settoriali	Intersett.li	Microsett.li	Istituz.li
	<i>Consolidation Act</i>	<i>Statute Law Repeals Act</i>	Altre				
1990	4	0	3	12	0	14	9
1991	6	0	13	16	0	20	9
1992	10	0	9	11	0	17	7
1993	9	1	4	9	0	14	7
1994	3	0	9	9	1	8	6
1995	6	1	6	14	0	15	7
1996	6	0	12	14	0	16	11
1997	8	0	7	15	0	18	15
1998	2	1	0	14	0	10	18
1999	1	0	0	11	0	11	9
2000	1	0	4	16	0	5	16
Totale	56	3	67	141	1	148	114

TABELLA 6

Iniziativa non vincolata (Dati percentuali)

Anno	Manutenzione normativa			Settoriali	Intersett.li	Microsett.li	Istituz.li
	<i>Consolidation Act</i>	<i>Statute Law Repeals Act</i>	Altre				
1990	10%	0%	7%	29%	0%	33%	21%
1991	9%	0%	20%	25%	0%	31%	14%
1992	19%	0%	17%	20%	0%	31%	13%
1993	20%	2%	9%	20%	0%	32%	16%
1994	8%	0%	25%	25%	3%	22%	17%
1995	12%	2%	12%	29%	0%	31%	14%
1996	10%	0%	20%	24%	0%	27%	19%
1997	13%	0%	11%	24%	0%	29%	24%
1998	4%	2%	0%	31%	0%	22%	40%
1999	3%	0%	0%	34%	0%	34%	29%
2000	2%	0%	10%	38%	0%	12%	38%
Percentuale complessiva	11%	1%	12%	26%	1%	28%	21%

TABELLA 7

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
TOTALE	739	35586

SPAGNA

1. Dati quantitativi

Nel 2000 sono state approvate dal Parlamento **23 leggi** (Tabella 1).

Il basso numero di provvedimenti approvati è spiegabile con il termine della sesta legislatura (1996-2000) e con lo scioglimento delle Camere, a seguito dell'approvazione del *Real Decreto 64/2000*, del 17 gennaio 2000, con il quale sono state convocate le elezioni politiche, tenutesi nel successivo 12 marzo.

La settima legislatura si è aperta con la seduta inaugurale del 5 aprile, ma i primi provvedimenti legislativi sono stati approvati a partire dal mese di ottobre. Le 23 leggi sono quindi divisi tra gli ultimi provvedimenti approvati alla fine della legislatura precedente (9) ed i primi della nuova legislatura (14).

La cifra complessiva è assimilabile a quelle relative agli altri anni nei quali hanno avuto luogo le precedenti elezioni politiche, cioè il 1993, con 23 leggi, e il 1996 con 19 leggi (Tabella 1).

2. I decreti legge

Il Governo ha emanato, nel 2000, **10 decreti legge** (Tabella 1).

La tendenza verso un maggiore ricorso alla decretazione d'urgenza, evidente a partire dal 1993, sembra subire un'interruzione, resa ancor più significativa dalla comparazione con i dati relativi ai precedenti anni di elezioni, nei quali è riscontrabile un numero di decreti legge chiaramente superiore (22 nel 1993 e 17 nel 1996).

E' inoltre possibile fare riferimento alle considerazioni già svolte nelle precedenti edizioni del Rapporto, laddove era evidenziato il possibile nesso tra l'esistenza di governi che hanno la maggioranza assoluta dei voti in Parlamento ed il minore ricorso alla decretazione d'urgenza; nelle

elezioni del 12 marzo 2000 il partito popolare ha infatti conquistato la maggioranza assoluta dei seggi nel Congresso dei Deputati ed è quindi ipotizzabile una futura diminuzione del numero annuale dei decreti legge, già riscontrata fino al 1993, cioè durante i precedenti governi socialisti con la maggioranza assoluta dei voti in Parlamento.

All'interno dei 10 decreti legge emanati e convalidati, **3** hanno avuto la "trasformazione" in disegno di legge (Tabella 1), attivando così una procedura particolare, prevista nell'ordinamento spagnolo, con la quale è possibile introdurre modifiche successive al testo del decreto presentato dal Governo.⁹

Per uno dei tre disegni di legge è arrivata, a fine anno, l'approvazione definitiva, mediante la Legge 6/2000, del 13 dicembre, contenente misure fiscali urgenti di sostegno al risparmio familiare ed alla piccola e media impresa.

3. Le leggi organiche

All'interno delle 23 leggi approvate, vi sono **9 leggi organiche** (Tabella 1). Una quota consistente (6 leggi organiche) riguarda il settore della giustizia ed il diritto e la procedura penale. Ad esse va aggiunta la legge organica di ratifica dello Statuto del Tribunale Penale Internazionale e due importanti e significative leggi in materia di immigrazione e di diritti degli stranieri.¹⁰

⁹ Come precisato nella prima edizione del Rapporto, tale procedura porta all'approvazione di una legge di "sostituzione" del decreto, più che di "conversione" come nel modello italiano. La legge contiene, di norma, una disposizione abrogativa riguardante il decreto legge originario, con effetti però immediati (*ex nunc*), e non retroattivi (*ex tunc*).

¹⁰ Ulteriori informazioni su tali leggi si trovano, più avanti, nel paragrafo "Principali settori di intervento legislativo".

4. Le deleghe legislative al Governo

Nel 2000 non sono state conferite al Governo nuove deleghe per l'elaborazione di decreti legislativi, confermando ancora una volta la scarsa propensione per l'istituto della delega legislativa in Spagna. Durante l'anno sono stati comunque approvati cinque decreti legislativi, attuativi di deleghe conferite negli anni precedenti. Si tratta, in ogni caso, di decreti contenenti testi unici (*textos refundidos*) di riformulazione e armonizzazione della normativa vigente; ben tre di essi riguardano il settore della sicurezza sociale, con provvedimenti relativi, rispettivamente, al personale delle Forze Armate, ai funzionari civili dello Stato e al personale che opera nell'amministrazione della giustizia.

5. L'iniziativa legislativa

Delle 23 leggi approvate nel 2000 ben **20** provengono da **disegni di legge del Governo** e solo **3** da **proposte di legge di iniziativa parlamentare**, con percentuali, quindi, vicine all' **87%** da un lato ed al **13%** dall'altro. La percentuale delle leggi derivanti da disegni di legge governativi è, dunque, addirittura superiore a quella dello scorso anno ed alla media della legislatura precedente (76% circa), a conferma della netta prevalenza dell'iniziativa legislativa del Governo, probabilmente accentuata, all'inizio della nuova legislatura, dalla maggioranza assoluta dei seggi del gruppo parlamentare popolare nel Congresso dei Deputati.

Per quanto riguarda la rilevazione statistica dell'iniziativa "vincolata", cioè spettante necessariamente al Governo e di quella "non vincolata" (governativa, parlamentare od altra), è opportuno ricordare che in Spagna rientrano nella prima categoria i seguenti tipi di leggi: a) leggi di conversione di decreti legge (anzi meglio di "trasformazione", come precedentemente detto), b) leggi di bilancio ed assestamento, e c) leggi organiche di ratifica di trattati internazionali ed altre leggi ordinarie contenenti misure necessarie per il compimento di obblighi derivanti da un trattato precedentemente autorizzato in base alla Costituzione.

Nel 2000 vi sono state **9** leggi ad **iniziativa vincolata** e **14** ad **iniziativa non vincolata** (Tabella 2), con percentuali, rispettivamente del 39% e del 61% circa, e perciò con una media delle leggi ad iniziativa vincolata superiore a quella riscontrata, in media, durante gli anni Novanta (26%), ad ulteriore conferma della preponderanza del Governo nella programmazione dell'attività legislativa del Parlamento.

6. L'iniziativa vincolata

All'interno delle 9 leggi ad iniziativa vincolata la maggior parte riguarda, come di consueto, le leggi di bilancio e di assestamento (concessione di crediti straordinari), che sono ben 5, mentre sono state approvate 3 leggi di ratifica di trattati o di autorizzazioni successive ad obblighi internazionali ed 1 legge di trasformazione di un decreto legge (Tabella 3 e Tabella 5).

Il dato complessivo sull'incidenza della legislazione ad iniziativa vincolata è tuttavia poco significativo, poiché in Spagna, come già segnalato nei precedenti rapporti, una quota molto ampia di trattati, convenzioni ed altri accordi internazionali viene infatti sottoposta ad una "autorizzazione" successiva del Parlamento, secondo un *iter* che segue il "procedimento legislativo ordinario", ma non dà luogo all'approvazione di una "legge".

7. L'iniziativa non vincolata

Applicando all'insieme delle 14 leggi ad iniziativa non vincolata le categorie già adottate nel "Rapporto sullo stato della legislazione", pubblicato nel giugno del 1999 a cura del Servizio Studi, si ottengono, per il 2000, i seguenti dati¹¹ (Tabella 4 e Tabella 6):

¹¹ Con il presente numero del Rapporto si è provveduto ad eliminare, per la Spagna, la tipologia della legislazione intersettoriale, data la sua scarsissima incidenza e significatività statistica. Inoltre tale categoria era praticamente usata solo per le leggi "collegate" al Bilancio dello Stato. Dato che, in Spagna, si tratta di un provvedimento

- 4 leggi istituzionali;
- 1 leggi settoriali;
- 4 leggi microsettoriali;
- 5 leggi di manutenzione normativa.

Dato il numero basso di leggi approvate nel 2000 e la particolarità di un anno diviso tra la fine di una legislatura e l'inizio della successiva, non è possibile trarre indicazioni significative sulle tendenze dell'attività legislativa. I dati presentati mostrano soltanto la prevalenza della normativa di minore portata, cioè microsettoriale e di manutenzione normativa.

8. Principali settori di intervento legislativo

Per quanto riguarda le materie nelle quali si è legiferato di più durante l'anno, si può evidenziare una linea di continuità con uno dei "settori sensibili" già individuati negli anni Novanta, cioè il versante del **diritto e procedura penale**, che può essere messo in relazione con il più ampio settore della **amministrazione della giustizia**. In particolare si possono segnalare le seguenti leggi:

- Legge 12/2000, di modifica della Legge 50/1981, che regola lo Statuto Organico del Pubblico Ministero;
- Legge Organica 1/2000, di modifica della Legge Organica 2/1979, sul Tribunale Costituzionale;

annuale unico, che contiene, inoltre, anche le disposizioni di modifica della legislazione tributaria vigente (costituendo così una sorta di "legge finanziaria" e di "collegato" insieme), abbiamo preferito considerarlo assieme alle leggi di bilancio, trasportandolo quindi nell'ambito della legislazione ad iniziativa vincolata. La riformulazione generale delle tabelle per tutti gli anni precedenti determina, comunque, soprattutto per le percentuali totali, delle variazioni statistiche minime.

- Legge Organica 2/2000, di modifica della Legge Organica 10/1995, di approvazione del Codice penale, in materia di divieto di utilizzo di armi chimiche;
- Legge Organica 3/2000, di modifica della Legge Organica 10/1995, di approvazione del Codice penale, in materia di lotta contro la corruzione di agenti pubblici stranieri;
- Legge Organica 5/2000, sulla responsabilità penale dei minori;
- Legge Organica 7/2000, di modifica della Legge Organica 10/1995, di approvazione del Codice penale e della Legge Organica 5/2000, sulla responsabilità penale dei minori, con riferimento ai reati di terrorismo;
- Legge Organica 9/2000, contenente misure urgenti per rendere più snella l'amministrazione della giustizia.

Merita inoltre una segnalazione a parte l'importante riforma attuata con la Legge 1/2000, di approvazione del **nuovo Codice di procedura civile**, che ha sostituito il precedente testo, risalente al 1881.

E' stata già precedentemente menzionata la legge di **ratifica dello Statuto del Tribunale Penale Internazionale** (Legge Organica 6/2000).

Una vicenda particolare è infine quella riguardante due importanti interventi legislativi nel medesimo ambito (**stranieri e immigrazione**), cioè la Legge Organica 4/2000, dell'11 gennaio, sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e sul loro inserimento sociale, e la Legge Organica 8/2000, del 22 dicembre, che, a meno di un anno di distanza, ha profondamente innovato la Legge Organica 4/2000.

La prima legge, approvata al termine della sesta legislatura, è nata dall'unificazione di tre proposte di iniziativa parlamentare, presentate dai gruppi catalano, della sinistra unita e misto. Il testo, sostitutivo della precedente legge organica 7/1985, sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna, ha introdotto alcuni elementi innovativi come il ricongiungimento familiare, le garanzie giuridiche e la tutela specifica contro le

discriminazioni ed è stato approvato nonostante lo sfavore del gruppo popolare, che deteneva la maggioranza relativa dei seggi del Congresso dei Deputati.

La Legge Organica 4/2000 garantisce quindi agli stranieri, in condizioni di uguaglianza con gli spagnoli, il godimento dei diritti e delle libertà riconosciute nel Titolo I della Costituzione spagnola e nelle relative leggi organiche di attuazione, nei termini posti dalla legge stessa. Uno degli elementi nuovi è costituito dalle disposizioni sul ricongiungimento familiare (*reagrupación familiar*), derivante dal fatto che gli stranieri, residenti in Spagna, hanno "diritto alla vita in famiglia e all'intimità familiare".

Un secondo aspetto innovativo concerne il diritto degli stranieri alla tutela giudiziaria effettiva, alla presentazione di ricorsi contro gli atti amministrativi ed all'assistenza giuridica gratuita, alle medesime condizioni previste per i cittadini spagnoli.

Un terzo versante riguarda la tutela contro gli atti discriminatori, cioè quelli che comportano distinzioni, esclusioni, restrizioni o preferenze contro uno straniero, basate sulla razza, il colore della pelle, la provenienza nazionale o etnica o le convinzioni religiose, al fine di vietare o limitare l'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali, in campo politico, economico, sociale o culturale.

A meno di un anno dall'entrata in vigore della Legge organica 4/2000, il Parlamento spagnolo ha però approvato un disegno di legge del Governo, contenente una riforma della legge precedente. Il nuovo testo è stato votato dopo alcuni mesi dall'inizio della settima legislatura, nella quale il partito popolare ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi del Congresso.

Le numerose modifiche apportate al testo precedente vanno in due direzioni: da un lato si intende garantire ancor più agli stranieri, che regolarmente risiedono e lavorano in Spagna, il medesimo trattamento riservato ai cittadini spagnoli, dall'altro lato, invece, si vogliono rafforzare le misure contro l'immigrazione illegale e contro chi la favorisce e la sfrutta.

Nel Titolo I della legge, "Diritti e libertà degli stranieri", viene assunto a criterio interpretativo generale il principio del godimento dei diritti da parte

degli stranieri "in condizioni di uguaglianza con gli spagnoli". Il *corpus* degli articoli nei quali viene specificato il contenuto di tale principio fondamentale, in relazione ai diversi diritti e libertà garantite dalla Costituzione, contiene però una novità importante, rispetto alla precedente formulazione; si tratta infatti della restrizione al godimento di alcuni diritti e libertà (riunione, associazione, partecipazione a sindacati, sciopero) solamente per coloro che abbiano ottenuto "autorizzazione al soggiorno o alla residenza in Spagna".

Anche il Titolo II "*Status* giuridico degli stranieri", contenente le disposizioni sui permessi di soggiorno, residenza e lavoro, è stato modificato al fine di incentivare l'entrata e la permanenza regolare nel territorio spagnolo. E' stata confermata, in primo luogo, la distinzione tra "residenza temporanea" e "residenza permanente", con l'introduzione di "permessi di residenza temporanea" in caso di ragioni umanitarie o di circostanze eccezionali. In secondo luogo viene ribadita la differenza tra la documentazione necessaria per lo svolgimento di attività lavorative autonome, per le quali va richiesta la corrispondente "autorizzazione amministrativa", e la documentazione per i lavoratori dipendenti, per i quali va richiesto il "permesso di lavoro"; la novità introdotta dalla legge organica 8/2000 consiste però nel sottolineare la distinzione tra le autorizzazioni o i permessi di lavoro, da un lato, ed i documenti relativi alla residenza legale, dall'altro, i quali non possono essere in alcun modo sostituiti o resi impliciti dal possesso dei primi.

Le modifiche inserite nel Titolo III "Infrazioni in materia di stranieri e regime sanzionatorio" costituiscono senz'altro le novità più rilevanti in materia di lotta all'immigrazione clandestina.

Innanzitutto la Legge Organica 4/2000 prevedeva l'espulsione, oltre che per le infrazioni ritenute molto gravi (attività contrarie alla sicurezza dello Stato e all'ordine pubblico, partecipazione ad organizzazioni per lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina, comportamenti discriminatori e razzisti, utilizzo di lavoratori stranieri senza autorizzazione, commissione di una terza infrazione grave), anche per tre tipi di infrazioni gravi (mancata ottemperanza a misure di sicurezza pubblica precedentemente imposte, entrata illegale nel territorio spagnolo e commissione di una terza

infrazione lieve). La legge organica 8/2000, invece, oltre ad aver ampliato il *corpus* delle infrazioni molto gravi (con l'aggiunta della nuova fattispecie del trasporto di stranieri in Spagna, senza aver verificato la validità e la vigenza dei loro documenti, visti e permessi), ha inserito nell'ambito delle infrazioni gravi e passibili di espulsione tre fattispecie per le quali la legge organica 4/2000 prevedeva soltanto una sanzione pecuniaria, a meno di due successive reiterazioni:

- permanenza irregolare nel territorio spagnolo, per mancanza o per scadenza delle autorizzazioni o dei permessi di residenza regolare;
- svolgimento di attività lavorative senza permesso di lavoro o altra autorizzazione amministrativa;
- occultazione dolosa o falsità grave, in relazione agli obblighi di comunicazione, al Ministero degli Interni, dei cambiamenti di nazionalità, stato civile o domicilio.

Se quindi, precedentemente, era prevista l'espulsione solo per "l'entrata illegale", fattispecie scomparsa con la legge organica 8/2000, nella nuova formulazione tale provvedimento va adottato, *tout court*, anche nei confronti di chi già si trova o lavora nel territorio spagnolo, ma in posizione non regolare.

TABELLA 1

Dati relativi alle tipologie di leggi proprie dell'ordinamento spagnolo

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Decreti legge emanati</i>	<i>Decreti legge trasformati in DDL</i>	<i>Leggi organiche</i>	<i>Deleghe legislative</i>
1990	32	6	1	1	2
1991	44	5	3	13	1
1992	50	6	4	10	0
1993	23	22	0	0	2
1994	63	13	4	20	2
1995	60	12	0	16	2
1996	19	17	6	5	0
1997	72	29	8	6	0
1998	61	20	3	11	5
1999	70	22	2	15	2
2000	23	10	3	9	0
<i>Totale</i>	517	162	34	106	16

TABELLA 2

Dati riepilogativi per tipo di iniziativa

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Leggi ad iniziativa vincolata</i>	<i>Leggi ad iniziativa non vincolata</i>	<i>Percentuale leggi iniz. VincoL.</i>	<i>Percentuale leggi iniz. non vincoL.</i>
1990	32	13	19	41%	59%
1991	44	9	35	20%	80%
1992	50	12	38	24%	76%
1993	23	8	15	35%	65%
1994	63	13	50	21%	79%
1995	60	7	53	12%	88%
1996	19	7	12	37%	63%
1997	72	23	49	32%	68%
1998	61	13	48	26%	74%
1999	70	18	52	26%	74%
2000	23	9	14	39%	61%
<i>Totale</i>	494	132	385	26%	74%

TABELLA 3

Iniziativa vincolata

<i>Anno</i>	<i>Leggi di trasform. decreti legge</i>	<i>Leggi di bilancio ed assest.</i>	<i>Leggi di ratifica trattati e autorizz.</i>	<i>Totale leggi ad iniziativa vincolata</i>
1990	1	9	3	13
1991	3	3	3	9
1992	4	5	3	12
1993	0	6	2	8
1994	4	5	4	13
1995	0	5	2	7
1996	5	2	0	7
1997	9	9	5	23
1998	3	7	3	13
1999	2	14	2	18
2000	1	5	3	9
TOTALE	32	70	30	132

TABELLA 4

Iniziativa non vincolata

<i>Anno</i>	<i>Leggi istituzionali</i>	<i>Leggi settoriali</i>	<i>Microsettoriali</i>	<i>Manutenzione normativa</i>
1990	2	6	7	4
1991	6	6	11	12
1992	13	8	11	6
1993	1	1	11	2
1994	18	8	12	12
1995	17	10	21	5
1996	6	2	3	1
1997	10	5	11	23
1998	13	14	16	5
1999	16	13	10	13
2000	4	1	4	5
TOTALE	106	74	117	88

TABELLA 5

Iniziativa vincolata (Dati percentuali)

<i>Anno</i>	<i>Leggi di convers. decreti legge</i>	<i>Leggi di bilancio ed assest.</i>	<i>Leggi di ratifica trattati e autorizz.</i>
1990	8%	69%	23%
1991	33%	33%	33%
1992	33%	42%	25%
1993	0%	75%	25%
1994	31%	38%	31%
1995	0%	71%	29%
1996	71%	29%	0%
1997	39%	39%	22%
1998	23%	54%	23%
1999	11%	78%	11%
2000	11%	56%	33%
Percentuali complessive	24%	53%	23%

TABELLA 6

Iniziativa non vincolata (Dati percentuali)

<i>Anno</i>	<i>Leggi istituzionali</i>	<i>Leggi settoriali</i>	<i>Microsettoriali</i>	<i>Manutenzione normativa</i>
1990	11%	32%	37%	21%
1991	17%	17%	31%	34%
1992	34%	21%	29%	16%
1993	7%	7%	73%	13%
1994	36%	16%	24%	24%
1995	32%	19%	40%	9%
1996	50%	17%	25%	8%
1997	20%	10%	22%	47%
1998	27%	29%	33%	10%
1999	31%	25%	19%	25%
2000	29%	7%	29%	35%
Percentuali complessive	28%	19%	30%	23%