

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2004 - 2005
sullo stato della legislazione

XIV LEGISLATURA - 11 LUGLIO 2005

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

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

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

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

L’Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR, diretto dal prof. Antonio D’Atena, ha curato la parte “Tendenze e problemi della legislazione regionale”; l’Osservatorio sulle fonti dell’Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti, ha curato l’analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e regioni. Ha altresì collaborato al lavoro preparatorio per l’elaborazione della Nota di sintesi l’Osservatorio sul federalismo e i processi di governo, diretto dal prof. Beniamino Caravita di Toritto.

Sommario

PARTE I:

Nota di sintesi: l'evoluzione delle politiche regionali.

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

PARTE II:

Tendenze e problemi della legislazione regionale.

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

PARTE III:

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e regioni.

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

PARTE IV:

Dati e tendenze della legislazione statale.

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

PARTE V:

Tendenze della normativa dell'Unione europea.

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

PARTE VI:

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

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

Indice

PREMESSA	VII
-----------------------	------------

PARTE I

Nota di sintesi: L'evoluzione delle politiche regionali

1. Il cambiamento dei sistemi regionali nella VII legislatura	3
1.1. Metodo dell'indagine	3
1.2. Primi risultati della ricognizione svolta nelle due parti del Rapporto dedicate all'esperienza regionale	5
1.3. Esecutivi e Assemblee	19
2. Principali tendenze evolutive in alcune Regioni	
2.1. Abruzzo	23
2.2. Basilicata	33
2.3. Emilia-Romagna	43
2.4. Lazio	57
2.5. Lombardia	67
2.6. Piemonte	81
2.7. Toscana	89

PARTE II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

INTRODUZIONE	101
FOCUS SULLA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA VII LEGISLATURA REGIONALE	105
1. Riordino normativo e qualità della legislazione: esperienze regionali a confronto	117
1.1. Premessa	117
1.2. La semplificazione legislativa	119
1.3. La fattibilità e la valutazione delle leggi	124
1.4. Il riordino e la qualità negli Statuti vigenti	129
1.5. Conclusioni	131

2. Rapporti tra Giunta e Consiglio	134
2.1. L'influenza dell'elezione diretta dei Presidenti sui rapporti interistituzionali	134
2.2. Elezione diretta del Presidente e rapporto di fiducia.....	136
2.3. Pesi e contrappesi?	139
2.4. La partecipazione della Giunta alle sedute del Consiglio	140
2.5. Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo presentati e discussi.....	143
2.6. L'attività amministrativa del Consiglio	144
3. Procedimenti per l'approvazione degli Statuti regionali, nonché delle leggi statutarie	147
3.1. Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione dei nuovi Statuti ordinari.....	147
3.2. La legislazione elettorale regionale	152
3.3. Delle principali soluzioni innovative emergenti nei lavori preparatori degli Statuti in materia di procedimenti normativi	154
3.4. Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione delle leggi statutarie delle Regioni a Statuto speciale in attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, nonché degli eventuali procedimenti di revisione dei rispettivi Statuti speciali.....	159
3.5. Le leggi di disciplina del <i>referendum</i> popolare confermativo degli Statuti ordinari e delle leggi statutarie concernenti la forma di governo e il sistema elettorale delle Regioni speciali.....	164
4. Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali	171
4.1. I Consigli delle autonomie locali istituiti dai nuovi Statuti regionali	171
4.2. L'attività degli organismi di raccordo Regioni-enti locali attualmente operanti.....	177
4.3. Gli organismi di raccordo con le forze sociali: le novità introdotte dai nuovi Statuti e l'attività degli organismi attualmente operanti.....	180
5. Tendenze della legislazione regionale nel settore dell'agricoltura	183
6. Tendenze recenti nella sanità regionale	192

7. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea	199
7.1. Premessa	199
7.2. I risultati dell'indagine	200
7.2.1. <i>Gli atti regionali di disciplina del procedimento di attuazione delle politiche comunitarie (Legge La Pergola e Legge comunitaria regionale)</i>	202
7.2.2. <i>Atti non legislativi del Consiglio regionale e, se conosciuti, della Giunta regionale adottati in attuazione di politiche comunitarie</i>	205
7.2.3. <i>Sessioni comunitarie del Consiglio regionale o di sue Commissioni</i>	220
7.2.4. <i>Atti notificati dal Consiglio regionale alla Commissione europea (le c.d. "notifiche")</i>	224
8. Alcuni aspetti della legislazione regionale in materia di finanza e contabilità	231
8.1. Finalità e principali risultati dell'indagine.....	231
8.2. Il ruolo delle Regioni come soggetti attivi di programmazione economica e finanziaria	231
8.3. Sviluppi della finanza regionale e politiche tributarie delle Regioni.....	236
8.4. Elenco degli interventi sui tributi propri adottati nel periodo gennaio 2004-aprile 2005	240

PARTE III
La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni

1. Il preoccupante aumento del contenzioso costituzionale nell'attuale contesto politico-istituzionale	247
2. L'assenza dell'attuazione dell'art. 119 Cost. nella giurisprudenza costituzionale	250
3. Le novità, normative e processuali, introdotte a proposito del giudizio in via principale	254
4. La rilevanza del principio di leale cooperazione e la disciplina del potere sostitutivo	260
5. La problematica dell'interpretazione delle materie di cui all'art. 117 Cost.	263

6. Segue: l'interpretazione delle materie "complesse" e dei titoli competenziali "trasversali" dello Stato	267
7. Segue: l'interpretazione dei titoli competenziali "trasversali" dello Stato	269
8. La potestà legislativa concorrente.....	274
9. Segue: le materie di legislazione concorrente.....	275
10. La potestà legislativa "residuale" delle Regioni	280
11. La disciplina del potere regolamentare tra Stato, Regioni ed enti locali	281
12. La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari	283
13. Segue: il potere estero delle Regioni	284
14. L'autonomia delle Regioni a statuto speciale	287

PARTE IV

Dati e tendenze della legislazione statale

PREMESSA.....	293
1. Linee di tendenza della produzione normativa.....	293
2. L'attività legislativa parlamentare.....	298
2.1. La produzione legislativa	298
2.2. La produzione legislativa per tipi di atti	299
2.3. Sedi dell'esame parlamentare	304
2.4. Le leggi ordinarie	307
2.4.1. <i>Le leggi approvate in sede referente</i>	309
2.4.2. <i>Le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica</i>	309
2.4.3. <i>Le leggi approvate in sede legislativa</i>	309
2.5. Classificazione delle leggi.....	311
3. Le deleghe legislative	313
3.1 Le tendenze generali	313
3.2 Le leggi contenenti delega	315
3.2.1. <i>Leggi a ciclo annuale</i>	315
3.2.2. <i>Leggi collegate alla manovra di finanza pubblica</i>	319
3.2.3. <i>Altre leggi delega</i>	320
3.3. Deleghe che prevedono un doppio parere delle Camere	322

4. I decreti-legge	324
4.1. Le tendenze generali	324
4.1.1. <i>I dati quantitativi</i>	324
4.1.2. <i>L'esito dei decreti-legge</i>	326
4.2. Tipologia degli interventi	327
4.3. Ulteriori tendenze della decretazione d'urgenza	330
5. La semplificazione legislativa	331
5.1. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi	331
5.2. La delegificazione	333
5.2.1. <i>Le leggi di semplificazione</i>	337
5.2.2. <i>La semplificazione operata dalle leggi comunitarie</i>	339
L'attuazione del diritto comunitario in via regolamentare: La legge 4 febbraio 2005, n. 11 "Modifiche alla legge 'La Pergola'"	342
5.3. I codici e i testi unici	349

PARTE V ***Tendenze della normativa dell'Unione europea***

PREMESSA	355
1. Principali tendenze della produzione normativa dell'UE nel 2004	356
1.1. Principali tendenze di carattere generale	356
1.2. Il modello decisionale nel settore dei servizi finanziari	360
1.3. Le principali novità in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia	365
1.4. Iniziative in materia di qualità della regolazione	369
2. Il sistema delle fonti nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa	375

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

PREMESSA	381
-----------------------	-----

NOTA DI SINTESI 383

FRANCIA

- | | |
|--|-----|
| 1. Dati quantitativi | 395 |
| 2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi..... | 395 |
| 3. Principali settori di intervento legislativo | 399 |

GERMANIA

- | | |
|---|-----|
| 1. Dati quantitativi | 407 |
| 2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi | 409 |
| 3. Principali settori di intervento legislativo | 411 |
| 4. Il tentativo di riforma dell'ordinamento federale | 415 |
| 5. Accordi interstatali fra Länder | 417 |

REGNO UNITO

- | | |
|---|-----|
| 1. Dati quantitativi | 425 |
| 2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi | 426 |
| 3. Principali settori di intervento legislativo | 427 |
| 4. La riforma costituzionale..... | 443 |
| 5. La produzione legislativa dei Parlamenti e delle
Assemblee legislative della Scozia, del Galles e
dell'Irlanda del Nord..... | 445 |

SPAGNA

- | | |
|--|-----|
| 1. Dati quantitativi | 453 |
| 2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi..... | 454 |
| 3. Principali settori di intervento legislativo | 455 |
| 4. Le riforme in corso..... | 456 |
| 5. L'attività legislativa regionale | 458 |

PREMESSA

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

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

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

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

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

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

In tempi di complessità normativa crescente, si tratta di generare una costante tensione verso la necessità di curare il suo continuo riordino e verso la massima possibile semplificazione, anche attraverso il singolo progetto di legge.

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

Con il Rapporto, ci si propone di fornire ogni anno al Comitato per la legislazione ed agli altri organi parlamentari una visione di insieme degli andamenti della legislazione, in modo che la sua complessiva azione si giovi di una specifica conoscenza delle tendenze più recenti della produzione normativa nel nostro Paese.

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

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

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

La preparazione e la presentazione dei Rapporti annuali forniscono regolarmente al Comitato per la legislazione l'occasione di organizzare riunioni interistituzionali di alto livello politico, che prendono spunto da una base conoscitiva condivisa. La sequenza di tali riunioni realizza, grazie alla sua regolarità (due all'anno), un forum di dialogo pressoché continuo tra le assemblee legislative.

2. Il Rapporto 2004-2005

Il Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005 presenta due novità di rilievo rispetto alle precedenti edizioni:

- la nota di sintesi e la parte speciale del Rapporto sono dedicate ad una analisi dell'evoluzione delle politiche regionali. In particolare, la nota traccia un bilancio della VII legislatura delle Regioni a Statuto ordinario, individuando le principali tendenze che passano alla legislatura che si è appena aperta. E' corredata di sette schede, dedicate ad altrettante Regioni (Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana) nelle quali si sono svolti – grazie all'impegno delle Amministrazioni dei Consigli regionali – dei seminari congiunti tra gli uffici dei Consigli regionali e della Camera, volti all'approfondimento dei temi di maggiore rilievo emersi nella legislatura da poco conclusa. Ci si ripromette di ripetere l'esperienza nelle altre Assemblee regionali;*
- una autonoma parte è dedicata alle tendenze evolutive, di metodo e di contenuti, della produzione normativa dell'Unione europea.*

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

La parte speciale del Rapporto 2004-2005 tende a dimostrare come l'evoluzione delle politiche a livello europeo, statale e regionale sia convergente in una forte espansione qualitativa e quantitativa delle responsabilità delle Regioni.

3. Il metodo di formazione del Rapporto

Gli indirizzi per la formazione del Rapporto 2004-2005 nascono dalla discussione del Rapporto 2003 nell'ultima riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione della Camera e dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee regionali il 9 e il 10 dicembre

del 2003 a Trieste. In tale sede si è concordato di focalizzare l'attenzione sull'evoluzione delle politiche regionali, in concomitanza con la fine della VII legislatura delle Regioni a statuto ordinario (con l'unica eccezione del Molise).

Numerose riunioni a livello tecnico hanno consentito di definire l'attuazione di tali indirizzi, con riferimento:

- alla individuazione della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome come momento di sintesi delle Assemblee legislative regionali. Il segretariato della Conferenza è stato lo snodo attraverso il quale si è definito - d'intesa tra le strutture della Camera, dei Consigli regionali e l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali (ISSIRFA) del CNR - il questionario e si è proceduto alla trasmissione delle relative risposte da parte degli uffici dei Consigli regionali. L'esperienza è stata senz'altro positiva: quasi tutte le Regioni hanno compilato i questionari nei tempi indicati;*
- all'iniziativa di effettuare presso alcuni Consigli regionali dei seminari di approfondimento sull'evoluzione delle politiche regionali. I seminari, come già accennato, sono stati effettuati in sette Regioni che hanno manifestato la loro disponibilità al riguardo. Sono in corso contatti per proseguire l'iniziativa o effettuarne altre analoghe nelle restanti Regioni, le cui esperienze sono comunque diffusamente riportate nella II parte del presente Rapporto, curata dall'ISSIRFA.*

Sulla base di questi indirizzi, il Rapporto 2004-2005 è stato predisposto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati in stretta collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, attraverso un unico gruppo di lavoro, che opera come un comitato di redazione.

A questa collaborazione, di tipo interistituzionale, si aggiunge quella con i maggiori centri di studio sui fenomeni legislativi. All'elaborazione del Rapporto hanno partecipato, come già nella precedente edizione, l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" del CNR, diretto dal professor Antonio D'Atena, e l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti. Ha altresì collaborato al lavoro preparatorio per l'elaborazione della Nota di

sintesi l'Osservatorio sul federalismo e i processi di governo, diretto dal prof. Beniamino Caravita di Toritto.

4. I contenuti del Rapporto 2004-2005

Il Rapporto 2004-2005 è composto di sei parti.

*La **prima parte** contiene la nota di sintesi, incentrata, come già anticipato, sull'evoluzione delle politiche regionali. La nota è corredata di schede di approfondimento su sette Regioni nelle quali si sono svolti seminari congiunti tra la Camera e gli uffici dei Consigli regionali, con la partecipazione dell'ISSIRFA, dell'Osservatorio sul federalismo e i processi di governo e, in qualche caso, degli uffici della Giunta.*

*La **seconda parte** riguarda le tendenze e i problemi della produzione legislativa regionale. Questa parte sviluppa il lavoro svolto nelle precedenti edizioni del Rapporto ed è realizzata dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" del CNR, sulla base dei dati e delle analisi fornite dagli uffici legislativi dei Consigli regionali, in risposta ad un questionario elaborato d'intesa dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera, dall'ISSIRFA e dagli uffici dei Consigli regionali.*

*La **terza parte** concerne un'analisi della evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale nel periodo di riferimento del presente rapporto (il 2004 ed i primi mesi del 2005). E' curata dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze..*

*La **quarta parte** riguarda gli andamenti della produzione legislativa nei primi quattro anni della legislatura in corso, con specifico riguardo al 2004 ed ai primi cinque mesi del 2005, posti a raffronto con la legislatura precedente. Questa parte include le rilevazioni riguardanti anche la produzione normativa del Governo (decreti legislativi e regolamenti) e i dati concernenti le iniziative per il riordino e la semplificazione normativa (riordino normativo, leggi di semplificazione ecc.).*

*La **quinta parte** costituisce, come già anticipato, una novità. Essa analizza le tendenze evolutive della normativa dell'Unione europea, dando conto dei più significativi profili di metodo e contenutistici.*

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

PARTE I

NOTA DI SINTESI: L'evoluzione delle politiche regionali

1. Il cambiamento dei sistemi regionali nella VII legislatura

1.1. *Metodo dell'indagine*

Presupposti nel Rapporto dello scorso anno

Il Rapporto sullo stato della legislazione, fin dalla sua prima edizione nel 1998, guarda alla dinamica reale delle politiche legislative in atto tra Stato, Regioni e Unione europea ed alla loro natura intersetoriale e interterritoriale.

Nel Rapporto 2003, la nota di sintesi e la parte speciale si sono basate sugli esiti di riunioni interistituzionali - promosse dalla Camera dei deputati e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali – che si sono incentrate sull'analisi di cinque aree di confine tra le competenze dello Stato e delle Regioni ritenute particolarmente critiche (agricoltura, finanza pubblica, energia, infrastrutture e sanità)¹.

Su queste aree si è infatti concentrata la legislazione statale più innovativa (e potenzialmente invasiva) approvata nella prima parte della XIV legislatura, così come la giurisprudenza costituzionale che quella stessa legislazione ha generato. Le politiche legislative in questione si caratterizzano per commisurarsi ad obiettivi assai ampi, che trascendono i

¹ I criteri per l'elaborazione del Rapporto 2003 sono stati definiti nel corso della riunione interistituzionale organizzata dalla Camera dei deputati, dal Consiglio regionale delle Marche e dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionali e delle Province Autonome sul tema: Assemblee elette e cooperazione interistituzionale, svolta ad Ancona il 4 luglio 2002 in occasione della presentazione del Rapporto 2002 sullo stato della legislazione.

Successivamente, il 24 febbraio 2003, a Palazzo Montecitorio si è svolto l'incontro promosso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati su: Nuovi metodi della legislazione tra Stato, Regioni e U.E nei settori agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità - Il ruolo delle Assemblee, cui hanno preso parte presidenti delle Commissioni parlamentari di Camera e Senato e di Consigli regionali. In occasione della presentazione del Rapporto 2003 il 9-10 dicembre 2004, a Trieste, l'analisi svolta sulla dinamica di interazione tra legislazione statale e legislazione regionale e la giurisprudenza della Corte costituzionale nei cinque settori è stata ulteriormente discussa, in altrettante tavole rotonde.

canoni tradizionali della ripartizione degli ambiti di intervento per materia e che attraversano una pluralità di livelli territoriali.

La parte speciale del Rapporto 2003 ha guardato dunque ai rapporti tra Stato e Regioni partendo da alcune politiche intersetoriali e interterritoriali di iniziativa statale.

Il Rapporto 2004/2005 rovescia quest'ottica e guarda alle politiche legislative dal punto di vista delle Regioni, nell'anno in cui si conclude la settima legislatura delle Regioni a Statuto ordinario.

Nella nota di sintesi sono riassunte le esperienze di legislatura di sette Regioni a Statuto ordinario, in cui le Amministrazioni consiliari hanno organizzato, nel breve tempo disponibile e con adeguata ampiezza di interlocutori, due seminari di studio, dedicati rispettivamente, il primo, alla ricostruzione delle tendenze più rilevanti, ed il secondo alla loro discussione e interpretazione da diversi punti di vista.

I seminari sono stati organizzati presso le sedi dei Consigli regionali e sono stati guidati dai rispettivi segretari generali. Vi hanno preso parte i rappresentanti dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, dell'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie del CNR, dell'Osservatorio legislativo dell'Università di Firenze e dell'Osservatorio sul federalismo e i processi di governo dell'Università La Sapienza di Roma.

Le Amministrazioni dei Consigli regionali hanno lavorato ad una ricostruzione delle principali tendenze nella esperienza di legislatura dal punto di vista dei rispettivi Consigli. Su questa base, si è quindi svolto un approfondito confronto con i rappresentanti degli Osservatori nazionali, con gli studiosi delle università e dei centri di ricerca, con gli esponenti dei diversi rami delle amministrazioni regionali.

Di questo confronto la nota di sintesi trae i primi risultati, attraverso schede redatte per ciascuna Regione, volte ad individuare - insieme alle differenze e alle specificità - alcune tendenze comuni.

La nota è seguita dal capitolo del Rapporto dedicato, come ogni anno, all'analisi della legislazione regionale. Tale capitolo, curato dall'Istituto di studi del CNR, guarda alla complessiva esperienza regionale nel periodo

2004-2005, secondo le consuete categorie di analisi applicate ai metodi ed ai contenuti della legislazione.

Le due parti iniziali del Rapporto 2004-2005, dedicate alle Regioni, sono dunque tra loro complementari e ne costituiscono la parte speciale, dedicata come ogni anno alla chiave di lettura che appare più significativa al momento della redazione del Rapporto medesimo.

Il Rapporto si rivolge alle assemblee elettive e sottopone loro il resoconto dell'indagine svolta. Spetta agli organi rappresentativi, a livello nazionale e regionale, trarre le conseguenze di questo lavoro, che tende a mettere in luce la espansione delle funzioni regionali negli anni più recenti – la cui portata non è stata fino ad ora adeguatamente riconosciuta – e a proporre alle assemblee elettive un quadro del percorso fin qui compiuto e di quello che resta da compiere.

1.2. Primi risultati della ricognizione svolta nelle due parti del Rapporto dedicate all'esperienza regionale

Negli ultimi anni si sono concentrati sulla dimensione regionale gli effetti di una serie di incisive riforme operate a livello nazionale, regionale ed europeo, a seguito delle quali - in attesa del compimento del processo di riforma costituzionale - le Regioni hanno registrato una crescita assai rilevante nella propria sfera di autonomia e concreta responsabilizzazione per lo svolgimento delle politiche più radicate sul territorio.

Non sempre queste politiche sono generate dalle stesse Regioni. Anzi, nel maggior numero dei casi, a causa del loro carattere interterritoriale e intersetoriale, esse hanno origine in ambito europeo o nazionale. E' però cresciuta, in termini quantitativi e soprattutto qualitativi, la quota di tali politiche che si sposta verso le Regioni.

La politica regionale si arricchisce di nuovi e sostanziali contenuti, ma cambiano nel contempo anche i metodi. Data l'alta complessità delle politiche contemporanee, ciascuna politica si sviluppa creando una sua particolare rete di strumenti e procedure, e cioè di collegamenti tra i diversi livelli territoriali e tra i diversi organi e soggetti che essa richiede di attivare

in relazione alle sue finalità specifiche e alla natura degli interessi sociali che mette in gioco.

Le Regioni divengono il luogo di sperimentazione, talora molto avanzata, dei nuovi metodi di elaborazione negoziata delle politiche pubbliche, basati sulla espansione all'interno dell'ordinamento italiano dei principi di sussidiarietà e di *governance* mutuati e filtrati attraverso l'Unione europea.

Vi sono dunque ragioni profonde radicate nella logica del sistema che si sta delineando, alla base delle riforme costituzionali e legislative, che le orientano, da quasi un decennio, a fare delle Regioni il principale centro di organizzazione delle politiche pubbliche legate al territorio ed a metterne così a frutto la collocazione intermedia tra i livelli del governo territoriale, insieme alla vocazione ad esercitare il metodo del dialogo tra i poteri pubblici.

In questo quadro, il crescente ruolo degli enti locali nella gestione dei servizi non va a scapito di quello delle Regioni, ma anzi ne aumenta considerevolmente la portata: funzione primaria della Regione diviene infatti quella di integrare politiche settoriali e politiche gestionali locali in una strategia unitaria, che trova nel livello regionale la sua dimensione ottimale.

La intersetorialità e la interterritorialità delle politiche sono dunque il motore del nuovo ruolo delle Regioni e ne sono anche la caratteristica più moderna e dinamica.

1.2.1. Le politiche sociali.

Con l'accordo dell'8 agosto 2001 in materia sanitaria, siglato in sede di Conferenza Stato-Regioni e recepito nel decreto-legge n. 347 del 2001, viene definitivamente affermata la responsabilizzazione delle Regioni in ordine alla tenuta della spesa sanitaria. L'accordo segna un punto di svolta in un graduale processo di trasferimento di poteri e di responsabilità dallo Stato alle Regioni che inizia con la legge n. 833 del 1978 e che viene efficacemente richiamato nel paragrafo 6 della parte II del presente Rapporto, curata dal CNR. Il peso del vincolo finanziario non

paralizza le Regioni: al contrario, anche in mancanza di una compiuta strumentazione finanziaria, le Regioni divengono un laboratorio di originali strategie volte a contemperare qualità dei servizi e contenimento della spesa, che fanno spesso leva sui metodi di concertazione e di cooperazione diretta con tutti gli operatori sul territorio, sia pubblici sia privati.

La legge finanziaria statale per il 2005 conferma questa impostazione, nel definire il nuovo quadro di riferimento della spesa sanitaria per il triennio 2005-2007: si limita infatti a rinviare ad una successiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni vincoli e procedure per assicurare il rispetto dei limiti alla spesa sanitaria (Intesa poi stipulata il 23 marzo scorso).

La politica sanitaria regionale assume uno spessore e un peso determinante per le scelte di maggiore rilevanza sociale grazie ai diversi percorsi adottati entro il limite/obiettivo dei vincoli quantitativi di ordine finanziario e di quelli qualitativi dei livelli essenziali di assistenza, la cui determinazione resta competenza esclusiva dello Stato. In questo quadro si delinea nella seconda parte della legislatura un secondo passaggio di profondo cambiamento, che va nel senso di integrare la politica sanitaria in un più ampio quadro programmatico intersetoriale concernente le politiche sociali.

Sul versante della spesa per l'assistenza sociale, si è già avviato con legge quadro statale n. 328 del 2000 un analogo percorso verso la piena responsabilizzazione delle Regioni nell'impiego delle risorse del Fondo nazionale delle politiche sociali. Alcune sentenze della Corte costituzionale (per tutte, le sentenze n. 320 e n. 423 del 2004) hanno confermato tale impostazione contro alcuni tentativi del legislatore statale di tornare anche parzialmente indietro e hanno ribadito i limiti oramai irreversibili posti al legislatore nazionale dal titolo V della Costituzione, alla luce del quale non devono ritenersi legittimi interventi finanziari statali che prevedano l'impiego di risorse del Fondo per finalità o attraverso soggetti individuati a livello centrale, perché ciò lederebbe le competenze esclusive delle Regioni nel campo dell'assistenza sociale.

Le politiche regionali infatti puntano a garantire l'uso ottimale delle risorse anche attraverso l'integrazione di tutte le forme di assistenza con quella sanitaria e tendono a varare nuove forme integrate di programmazione socio-sanitaria con il pieno coinvolgimento degli enti locali. Si è quindi determinata nelle Regioni la più ampia varietà di sperimentazioni, che hanno toccato temi di fondo della politica sanitaria, come il rapporto pubblico privato, e che non hanno temuto di adottare meccanismi anche molto sofisticati e tecnicamente complessi ovvero basati su articolate metodologie di intesa o di pianificazione negoziata delle strategie operative dei diversi soggetti.

L'autonomia regionale nel campo delle politiche sociali si sta dunque dispiegando attraverso nuove e originali soluzioni organizzative, dando luogo a modelli diversi e ad una felice forma di competizione tra le Regioni nel campo in cui i cittadini hanno le massime aspettative e formano di più il loro giudizio sul rendimento dei governanti regionali.

1.2.2. Le politiche di sostegno dello sviluppo economico

Lo spazio di reale autonomia delle Regioni si è considerevolmente ampliato nella gestione della economia regionale. Questa tendenza si manifesta in primo luogo nello svolgimento delle politiche di origine nazionale ed europea e solo in un secondo tempo nei nuovi campi di competenza dischiusi dalla riforma del titolo V (ad esempio, con l'esercizio solo in talune Regioni delle competenze concorrenti in materia fiscale, di energia e innovazione tecnologica).

In campo europeo, si muovono decisamente in questo senso i principi di flessibilità e di partenariato, introdotti come principi fondamentali nella programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006, secondo l'articolo 8 del regolamento (CE) n.1260/1999, e che si espandono a tutti gli altri programmi a forte impatto territoriale. Di conseguenza, le singole Regioni giocano un ruolo centrale nel negoziato "tripartito" tra Unione europea, Stati membri e comunità territoriali. In particolare, il ruolo delle Regioni è decisivo sia per la concreta attuazione sul territorio della politica di coesione economica e sociale cui fanno capo i diversi tipi di fondi strutturali, sia per la nuova politica di sviluppo rurale, che, in materia di

agricoltura, si affianca alla Politica agricola comune, sia per la politica ambientale e altri programmi speciali.

Per quanto concerne le politiche dello Stato, il ruolo delle Regioni cresce a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, quando prendono vita gli strumenti della programmazione negoziata per lo sviluppo (intese istituzionali di programma, da attuare mediante accordi di programma quadro, patti territoriali, contratti di programma e contratti di area). Essi sono pressoché tutti ambientati in ambito regionale o subregionale, sono collegati tra loro e si inquadranano nella programmazione regionale attraverso il Piano regionale di sviluppo e le nuove procedure programmatiche associate al bilancio annuale. In particolare, attraverso l'intesa istituzionale di programma ogni Regione o Provincia autonoma può concordare con il Governo gli obiettivi e i settori di interesse comune per lo sviluppo del territorio regionale, nel quadro della programmazione statale e regionale.

Sul versante degli strumenti finanziari, si avvia con il D.Lgs. n. 112 del 1998 un processo di revisione, razionalizzazione e semplificazione del complesso sistema degli **incentivi pubblici alle imprese**. Anche in questo campo la direzione di marcia va verso il decentramento alle Regioni di gran parte degli interventi agevolativi. Il processo si è sostanzialmente concluso nel luglio 2000, con l'effettivo passaggio delle funzioni alle Regioni, la ripartizione del cosiddetto "Fondo unico regionale" e la concreta attivazione da parte delle Regioni di fondi unici autonomamente gestiti da ciascuna di esse (la stessa esistenza di fondi unici è sinonimo della mancanza di vincoli nella destinazione).

In ciascuna Regione vengono varate forme diverse di **piani integrati di sviluppo locale** dove – grazie ad un approccio intersetoriale e secondo le vocazioni delle diverse aree territoriali - si intrecciano aspetti economici, ambientali, turistici e commerciali, e che sono espressione di partenariato istituzionale, economico e sociale con gli enti locali, le parti sociali ed i privati. Un ulteriore importante ruolo viene svolto da società finanziarie o agenzie regionali nei cui vertici vengono rappresentati anche i livelli territoriali subregionali e anche altri soggetti e che divengono a loro volta sedi di concertazione o di codeterminazione delle scelte.

Analogo potenziamento dell'autonomia regionale si registra nelle **politiche per il lavoro e la formazione professionale** e anche in questo settore le politiche regionali si orientano verso la più stretta integrazione e coordinamento tra le politiche di sviluppo e quelle per l'impiego e per la istruzione professionale, per la ricerca e la innovazione (attraverso la cooperazione con le Università). Le Regioni svolgono i compiti di organizzazione e programmazione, mentre alle Province è affidata la gestione dei servizi di collocamento e di istruzione professionale e i comuni sono protagonisti in tutte le forme di programmazione territoriale negoziata per lo sviluppo.

1.2.3. Le politiche territoriali

Nel corso dell'ultimo decennio si è assistito ad un progressivo rafforzamento del ruolo delle Regioni nelle politiche territoriali con riferimento alle tre grandi aree di intervento: a) ambiente; b) politiche infrastrutturali e lavori pubblici; c) governo del territorio e protezione civile. Tutti questi settori di intervento sono stati caratterizzati negli ultimi anni dalla crescente responsabilizzazione delle Regioni, dalla valorizzazione della pianificazione regionale e da un maggior coinvolgimento – nelle fasi attuative – degli enti locali.

In materia ambientale, negli anni Novanta, prende forma compiuta e sistematica la tendenza del legislatore statale (già anticipata dalla legge n. 431 del 1985, c.d. "legge Galasso" sul paesaggio) ad attribuire alle Regioni compiti rilevanti (sia amministrativi, sia integrativi della legislazione quadro), nell'intero spettro della disciplina di tutela dell'ambiente. Tale tendenza si afferma attraverso praticamente tutte le grandi leggi che proprio in quegli anni hanno assestato un primo quadro legislativo unitario – spesso di derivazione europea – a tutela dell'ecosistema, comprendente: il governo delle risorse idriche (legge n. 36 del 1994, c.d. "legge Galli"), la tutela dall'inquinamento acustico (legge n. 447 del 1995), la disciplina sulle aree protette (legge n. 394 del 1991), la tutela della qualità delle acque (decreto legislativo n. 152 del 1999), lo smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti (decreto legislativo n. 22 del 1997, c.d. "decreto Ronchi"), il contenimento dei consumi energetici e la

tutela della qualità dell'aria (legge n. 10 del 1991), la prevenzione degli incendi boschivi (legge n. 353 del 2000). Tale tendenza deve considerarsi tutt'altro che esaurita, né viene invertita dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, che pure attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la finalità – trasversale a numerose politiche – della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: basti pensare alla più recente legge quadro in materia di inquinamento elettromagnetico (n. 36 del 2001), o alla proposta di legge quadro in materia di inquinamento luminoso, attualmente all'esame della Camera (A.C. 697).

Il decreto legislativo n. 112 del 1998 ha disposto poi il trasferimento alle Regioni di numerose e cruciali funzioni amministrative, non solo nell'intero settore ambientale, ma anche in materia di difesa del suolo (con la soppressione, ad esempio, di uno storico organo dell'amministrazione centrale quale il Magistrato per il Po e la sua sostituzione con un'agenzia interregionale) e di protezione civile (ove vengono mantenuti allo Stato solo un numero circoscritto di compiti di rilievo nazionale).

Nel comparto delle politiche infrastrutturali e dei lavori pubblici, l'aumento del ruolo delle Regioni è più recente e più graduale e, al contrario di altri settori, non è immune da fasi conflittuali. Il caso più evidente è rappresentato dalla "legge obiettivo" (legge n. 443 del 2001), che però, nella concreta gestione, dopo la sentenza della Corte Costituzionale (la n. 303 del 2003) e grazie ad una serie di ulteriori successive modifiche, si è rivelata molto più "regionalista" fino a prevedere "accordi di programma" da stipulare tra Governo e singole Regioni per la coordinata programmazione e attuazione degli interventi di interesse nazionale e regionale. Una analoga evoluzione ha finito per avere la legge sul condono edilizio, dopo la sentenza della corte costituzionale n. 196 del 2004.

Nel settore del governo del territorio, forse più di ogni altro, si è avuto un progressivo e significativo rafforzamento delle competenze regionali, che erano già forti negli anni Novanta grazie allo sviluppo della pianificazione territoriale. In particolare, in materia di urbanistica, si registrano prima, nel corso degli anni Novanta, una serie di leggi regionali intervenute in assenza di una legge statale di principi e di fatto derogatorie

delle disposizioni statali risalenti al 1942, e poi, anche a seguito dell'adozione del testo unico in materia edilizia (DPR n. 380 del 2001), si è avuta l'emanazione di ulteriori leggi regionali, cosiddette "di terza generazione", che hanno ripartito interi ambiti regolativi della materia urbanistica alle competenze di Regioni ed enti locali. Nelle politiche abitative e di edilizia residenziale pubblica le Regioni hanno ottenuto nuove e rilevanti funzioni a seguito del trasferimento dell'intera materia operato dal decreto legislativo n. 112 del 1998.

Tale evoluzione viene fotografata nel testo unificato di otto proposte di legge di iniziativa parlamentare, approvato dalla Camera nella seduta del 28 giugno 2005 ed ora all'esame del Senato (S. 3519), recante principi in materia di governo del territorio. Il provvedimento, prendendo atto delle trasformazioni avvenute e del ruolo ormai giocato dalle Regioni, opera un riordino normativo delle leggi statali, abrogando esplicitamente le disposizioni di dettaglio da considerarsi ormai implicitamente abrogate e sostituendovi una legislazione di principio in consonanza con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e con il disposto della legge n. 131 del 2003. I principi fondamentali enucleati nel provvedimento hanno la finalità di raccogliere e dare sistematicità alla ricca esperienza maturata nelle legislazioni regionali, ed è significativo che proprio su tale aspetto i lavori parlamentari abbiano fin qui registrato una convergenza di posizioni.

Le nuove competenze hanno progressivamente caricato di nuovi compiti e responsabilità la programmazione territoriale, che assume metodi sempre più caratterizzati dalla codeterminazione con gli enti locali e della programmazione negoziata. Le forme di pianificazione territoriale generale (piano territoriale o di riordino territoriale regionale) adottate in questi anni si distinguono per gli intenti di organicità e ricchezza di contenuti, per la ricerca di prospettive strategiche, per il livello di integrazione codecisionale tra Regione ed enti locali, aperta anche ad altri soggetti rilevanti. In questo contesto si manifesta la natura intersetoriale delle nuove procedure, che integrano finalità ambientali, di governo del territorio, di regolazione dell'attività edilizia, di sviluppo economico, di localizzazione industriale, di valorizzazione turistica e dei prodotti tipici.

Al loro interno si coordina e riforisce la vasta serie di procedure e piani di diversa origine accumulatisi nel tempo (piani paesistici o piani di tutela ambientale, per gli interventi per il controllo del rischio idrogeologico o per la erosione delle coste, per i parchi, per la tutela delle acque, per la gestione dei rifiuti, di tutela delle zone montane o della montagna, piani turistici, piani della viabilità o della mobilità e per il sostegno del trasporto pubblico locale, trasporti, per l'edilizia residenziale pubblica).

Soprattutto è il contenuto decisionale di queste procedure che cresce di qualità e che tende a fare della Regione non più il controllore delle scelte di pianificazione territoriale degli enti locali o il negoziatore delle scelte di localizzazione territoriale degli organi statali, ma l'ente che programma e codecide con molti diversi interlocutori gli interventi intersettoriali di cura e di sviluppo dell'intero territorio regionale.

1.2.4. Le politiche ordinamentali

Nella sistematica adottata in questa nota di sintesi, alle politiche ordinamentali si giunge per ultimo, riconoscendole come la parte di gran lunga più rilevante e più problematica delle politiche regionali della legislatura.

Il dato di fondo è il complessivo impatto sul sistema regionale sia delle riforme del titolo V della Costituzione sia delle altre riforme che le hanno precedute e seguite. Gli effetti di questi interventi si saldano a volte in modo conflittuale con le politiche in atto, in particolare con le caratteristiche innovative che esse hanno assunto con lo spostamento verso gli Esecutivi delle competenze relative ai metodi di concertazione e programmazione negoziata.

Per gli aspetti interni al sistema regionale, in attesa degli Statuti, difficoltà e conflitti spesso non trovano soluzioni di tipo formale, quanto piuttosto nelle prassi e nei comportamenti. Per i problemi che emergono tra i diversi livelli territoriali, in mancanza di intese, è la giurisprudenza della Corte costituzionale che provvede a risolvere i conflitti, cominciando a delineare una lettura sistematica dell'ordinamento.

Per questo motivo, **il contenzioso costituzionale** ha rappresentato per molte Regioni la prima e più immediata politica ordinamentale nella scorsa legislatura.

Il contenzioso ha svolto un ruolo fortemente politico sia di reazione in positivo al nuovo ordinamento ed ai problemi da esso posti, sia di orientamento per la ricerca delle soluzioni migliori.

Il dialogo, anche conflittuale, tra Stato e Regioni sull'assetto dei reciproci rapporti ha condotto a risultati tutto sommato positivi, se si valuta complessivamente l'importante giurisprudenza che esso ha generato e le preziose indicazioni che ne sono derivate, anche ai fini della futura evoluzione del sistema.

Una parte rilevante di questa politica si è svolta in modo informale, attraverso i contatti e gli accordi che hanno evitato l'insorgere del contenzioso. Anche le Commissioni Affari costituzionali delle due Camere hanno fatto la loro parte, soprattutto attraverso i pareri, che hanno aperto la strada a soluzioni spesso raccolte e valorizzate dalle sentenze della Corte Costituzionale².

La riforma degli Statuti è stata l'asse fondamentale delle politiche ordinamentali regionali per tutto il corso della legislatura, nelle Regioni a Statuto ordinario come nelle Regioni a Statuto speciale. Si veda il paragrafo 3 della parte II del Rapporto, curata dal CNR.

In materia di Statuti e della connessa legislazione in materia elettorale, i Consigli regionali ne hanno guidato l'elaborazione attraverso procedimenti di formazione assai complessi, articolati in più fasi, tramite commissioni speciali che hanno assorbito per un'ampia parte il lavoro di molti consiglieri: si sono realizzati processi di ampia consultazione, ci si è avvalsi di esperti, i testi sono stati rielaborati molte volte all'interno degli organi assembleari ed alcuni non sono stati ritenuti maturi per una definitiva approvazione.

² Sul punto si possono vedere: nel presente Rapporto la parte III, dedicata alla giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni; con specifico riguardo alle relazioni tra pareri parlamentari e giurisprudenza costituzionale, il dossier dei Servizi Studi e Commissioni della Camera dei deputati "Titolo V: pareri parlamentari e giurisprudenza parlamentare 24 ottobre 2001 – 31 dicembre 2004". Entrambi i lavori sono a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

Il processo di formazione degli Statuti è stato reso assai difficile dalle incertezze e dai conflitti relativi all'assetto della forma di governo - ed in particolare dalla regola del *simul stabunt simul cadent* - ma una parte, forse la più rilevante, delle difficoltà è venuta anche dall'impennata degli impegni e delle responsabilità che hanno investito le Regioni. Questi impegni hanno riguardato in modo diseguale le diverse Istituzioni, responsabilizzando fino in fondo gli Esecutivi e conducendo, ovunque mancassero procedure legislative o programmatiche già definite, a scompensi nei rapporti tra gli organi e tra i contenuti e le forme degli atti politicamente più rilevanti.

Nell'arco di questa legislatura, i Consigli hanno svolto un doppio, impegnativo lavoro: da un lato, sul fronte degli Statuti; dall'altro lato, su quello di una attività ordinaria spesso costretta ad inseguire, con procedure inadeguate, le nuove responsabilità che fanno capo agli Esecutivi e l'insieme dei collegamenti che essi sviluppano con gli altri livelli territoriali di governo.

La molteplicità, l'intensità e la difficoltà degli impegni cui Esecutivi e Assemblee hanno dovuto far fronte quotidianamente spiegano perché gli Statuti non siano rimasti sempre al primo posto dell'agenda, perché si sia giunti affannosamente, solo al termine della legislatura, all'approvazione dei primi nove Statuti e perché ne manchino ancora tanti all'appello, anche in seno a Regioni che hanno svolto un ruolo da battistrada in molti altri settori.

La prossima legislatura non sarà prevedibilmente da meno: vi sono ancora Statuti da approvare, ma soprattutto resta tutta da percorrere la strada, altrettanto impegnativa, della loro attuazione, che comprende anche il cruciale passaggio dell'adeguamento dei regolamenti interni dei Consigli.

Le politiche della legislazione rappresentano l'altro importante versante delle politiche ordinamentali nel corso della legislatura. In tutte le Regioni, il numero delle leggi è diminuito e in molte di esse si riscontra un saldo attivo a favore delle leggi che sono state abrogate, nello stesso periodo, anche attraverso apposite leggi di semplificazione.

Sotto il profilo delle politiche della legislazione, vanno innanzitutto citate le leggi di organizzazione più importanti che hanno introdotto forme tipizzate di legislazione complessa.

Il loro prototipo è rappresentato dalle nuove **procedure di bilancio**, articolate in una pluralità di atti normativi e non normativi. Nel corso della scorsa legislatura, tutte le Regioni hanno provveduto a dare seguito al decreto legislativo n. 76 del 2000, che ha stabilito i principi per il riordino della contabilità pubblica regionale. Il bilancio è stato riformato ancorandone la struttura a programmi di spesa ed a specifiche responsabilità di gestione. In questa occasione sono stati ammodernati gli strumenti per il governo della finanza regionale, sulla scorta della varietà degli strumenti previsti a livello statale (Documento di programmazione economico-finanziaria, legge finanziaria, provvedimenti collegati)³.

Alcune Regioni hanno già introdotto apposite **procedure per i rapporti con l'Unione europea**, altre lo faranno nei nuovi Statuti. In alcuni casi, sono state introdotte forme periodiche di leggi comunitarie. Altre leggi che tendono a divenire tipiche e periodiche sono le leggi di semplificazione, strumenti centrali di una politica stabile di riordino e semplificazione normativa.

Nello stesso tempo, cresce la qualità e la modernità delle leggi regionali che intervengono a disciplinare i nuovi campi di attività, mentre altre leggi restano ancorate a modelli più tradizionali. In particolare, le leggi più avanzate si distinguono per la loro organicità, che non si manifesta necessariamente nella loro dimensione normativa, ma piuttosto nella elevata capacità di svolgere il ruolo di **leggi-quadro**, capaci di regolare i collegamenti con altri livelli territoriali ovvero competenze e procedure per le attività decisionali conseguenti alla legge stessa. Insomma, le leggi sono sempre più di metodo, mentre le decisioni sostanziali vengono assunte attraverso altri tipi di atti amministrativi o negoziali.

Le forme più avanzate della legislazione regionale hanno dunque contenuti prevalentemente organizzativi e procedurali, mentre i contenuti decisionali sono sempre più affidati ad atti di diversa natura: **piani**,

³ Alla legislazione regionale in materia di finanza e contabilità è dedicato, nel presente Rapporto, il paragrafo 8 della Parte II, curata dal CNR.

programmi, accordi, atti di indirizzo, spesso congegnati *ad hoc* per lo svolgimento della specifica funzione loro demandata, in modo anche da incorporare forme specifiche di controllo delle assemblee elettive. Nello stesso senso va la costituzione di agenzie ed enti strumentali di varia natura, cui è demandata la gestione di interi settori di attività.

In questo quadro di crescente articolazione del sistema delle fonti regionali, rientra - via via che l'approvazione degli Statuti consentirà di superare le incertezze che hanno condizionato e poi anche quasi bloccato il ricorso a questa fonte nella passata legislatura - un utilizzo crescente dei **regolamenti regionali**, come fonte da combinare variamente con lo strumento legislativo.

A guardare l'azione regionale nel suo complesso e la ricchezza degli strumenti che dispiega, ci si accorge che non solo gli Esecutivi, ma anche le Assemblee non sono certo rimaste ferme di fronte al cambiamento del ruolo della legge nelle politiche pubbliche territoriali e hanno avviato con decisione l'ammmodernamento di tutta la strumentazione normativa.

Le nuove politiche sono sempre più ampie per essere regolate da un singolo atto normativo o da un singolo livello territoriale. Esse non riescono nemmeno ad essere inquadrare in una sola delle tradizionali materie o settori di attività, ma contemplano quasi sempre vari strumenti e tipologie di atti, una pluralità di organi e di soggetti (con le relative procedure di collegamento) e materie differenti, operando trasversalmente e toccando solo parti di esse (si veda la nota di sintesi del Rapporto 2003).

Al tempo stesso, in ordine alla realizzazione dei medesimi obiettivi, si osserva la compresenza di vari soggetti - dai livelli di governo coinvolti alle molteplici categorie interessate - in un quadro pluralistico e di vivace policentrismo istituzionale, improntato più alla cooperazione che alla separatezza.

Sono linee di tendenza individuate negli anni scorsi nella legislazione statale, che l'indagine ravvicinata svolta quest'anno e riportata nelle schede che seguono conferma anche nell'ambito regionale.

La pluralità delle fonti oggi include anche tutti gli atti di difficile qualificazione, ma di sicuro peso, come tutte le intese promananti dal

sistema delle Conferenze Stato-Regioni-Enti locali e in molte altre sedi e forme di programmazione negoziata, impiegate nei più diversi ampi della politica regionale. Fonti e atti di diverso genere procedono ormai in parallelo all'interno dei processi decisionali, hanno vari momenti di contatto lungo il percorso - anche senza rispettare criteri gerarchico-formali o una sequenza temporale rigidamente predeterminata - e spesso si sostengono e alimentano l'uno con l'altro.

Le politiche ordinamentali delle Regioni assumono consapevolmente questo dato di fatto: lo dimostrano molte norme, che nei nuovi Statuti sono dedicate alle politiche per la legislazione. Si avverte l'esigenza di mantenere ben visibile il filo conduttore di questo processo di trasformazione delle fonti normative, nel senso di conoscerne e organizzarne meglio i percorsi, le modalità per la loro differenziazione nei diversi campi di intervento insieme a quelle per la valutazione dei risultati e il costante adeguamento delle politiche rispetto agli obiettivi.

Al riguardo, molto è stato fatto, soprattutto da parte di alcune Regioni, per conoscere e intervenire sul corpo normativo attraverso la semplificazione, il consolidamento, la redazione di testi unici. Nuove metodologie di analisi della legislazione sono state introdotte per introdurre nel testo specifiche clausole per la valutazione dei risultati, legata a scadenze politicamente rilevanti.

Le Regioni si stanno dotando degli strumenti necessari per migliorare la qualità della legislazione e per la valutazione delle politiche legislative, anche in cooperazione tra di loro. Il progetto CAPIRE, che verrà più volte richiamato nelle schede dedicate a ciascuna Regione, costituisce il modello più avanzato di queste forme cooperative e le metodologie ivi sperimentate stanno diventando patrimonio comune di altre Regioni, oltre alle quattro attuali aderenti (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana).

Soprattutto i Consigli si mostrano interessati alla creazione e diffusione di una adeguata informazione, in modo da elaborare un quadro di riferimento completo e aggiornato, comprensivo delle attività della Giunta, intorno al quale costruire un proprio rinnovato ruolo che valorizzi la

funzione di rappresentanza e la consapevolezza ed il controllo che essa deve esercitare a nome dell'intera comunità regionale.

1.3. *Esecutivi e Assemblee*

Il quadro delle politiche regionali sulla via di una non facile espansione fornisce l'idea che quella passata sia stata una legislatura di straordinaria intensità e sostanziale problematicità, all'opposto dell'opinione più diffusa che tende ad evidenziarne soprattutto i vuoti e i conflitti. Lo confermano - sia pure in circostanze e modalità diverse - tutte le schede relative all'esperienza delle sette Regioni riportate nel paragrafo seguente.

Il confronto sulla forma di governo tra esecutivi e assemblee ha sovrastato ogni altra vicenda nell'immagine esterna del sistema regionale e ha oscurato il progresso e lo sforzo compiuto dalle istituzioni regionali in una situazione di così forte evoluzione e cambiamento. La ricerca svolta sul campo dimostra che, all'interno della questione della forma di governo, si è però sviluppata una problematica assai più complessa, ricca di risvolti e fertile di prospettive.

Il cambiamento delle politiche si è cumulato nei suoi effetti con il cambiamento della forma di governo. Esecutivi e assemblee hanno entrambi fronteggiato una trasformazione profonda e in qualche caso radicale dei contenuti e dei metodi dell'azione di governo regionale.

Gli esecutivi sono stati investiti in pieno dalle nuove responsabilità che esigevano risposte ineludibili verso una molteplicità di interlocutori all'interno e all'esterno della Regione. Hanno dunque agito con le procedure esistenti e dove hanno trovato ostacoli, sotto la spinta della necessità, hanno individuato procedure alternative sulla base di tutte prerogative che la nuova forma di governo concedeva loro.

Le assemblee hanno da parte loro sofferto della stessa inadeguatezza delle procedure rispetto ai nuovi contenuti ed hanno pienamente avvertito il rischio di un distacco dalle decisioni di maggior rilievo per le comunità che rappresentano. A questo rischio, le assemblee hanno reagito con pari

intensità: da un lato, avvalendosi anch'esse di procedure informali o di basso rilievo formale per lo svolgimento di compiti di alto rilievo politico (interrogazioni, dibattiti, informative, contatti informali); e, dall'altro lato, concorrendo ad alimentare le politiche ordinamentali nella varie direzioni illustrate nel paragrafo 1.2.4.

Esecutivi e Assemblee hanno dunque fronteggiato lo stesso problema, ma lo hanno vissuto da opposti punti di vista e con tensioni opposte. Tutto ciò ha pericolosamente alimentato il conflitto già esistente tra le Istituzioni su alcuni aspetti della nuova forma di governo, impedendo, al di là dei diversi ruoli di maggioranza e opposizione, una piena e convinta accettazione dei rispettivi ruoli.

Gli Statuti approvati vanno oltre e aprono una situazione nuova, ma portano spesso i segni di questa controversia.

La ricognizione svolta tende a porre le basi conoscitive per una diversa e più positiva lettura della legislatura appena trascorsa: una legislatura sì di conflitto, ma soprattutto una legislatura di grande crescita e di sostanziale sviluppo delle funzioni dell' istituzione regionale.

Questa crescita di compiti e di responsabilità ha richiesto e richiede ancora un particolare impegno nell'adeguamento dell'ordinamento regionale per far corrispondere tra loro forme e contenuti e renderli adeguati alla alta qualità delle politiche da svolgere.

La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali, riunitasi per la prima volta nella nuova formazione all'indomani dell'avvio della VII legislatura, il 14 giugno 2005, ha approvato all'unanimità una risoluzione che sostiene la necessità di riprendere, senza perdere lo slancio, il lavoro intorno ai nuovi Statuti – nelle Regioni a Statuto ordinario come in quelle a Statuto speciale – e di svilupparlo su diversi fronti per la costruzione di un nuovo - assai complesso - ordinamento regionale, che non può nascere senza uno sforzo graduale e continuo di ogni istituzione e in tutti i settori di attività. Nella risoluzione si osserva che l'unità del quadro istituzionale si basa sulla convinta e reciproca accettazione dei ruoli di ciascuna istituzione e come questa condizione, dopo l'esperienza della passata legislatura, sia oramai matura: non basta la forza politica del Presidente

della Regione e della sua maggioranza. E non bastano neppure i nuovi Statuti, che non possono per definizione rispondere alla esigenza di definire procedure dettagliate e differenziate nei diversi campi della politica regionale.

Esecutivi e Assemblee, con il varo di nuove forme di legislazione quadro, sono già avanti sulla strada di sperimentare procedure all'altezza della complessità dei contenuti e dei sistemi di competenze. A questo scopo occorre una politica della legislazione all'altezza dei problemi da risolvere. Una legislazione di alta qualità organizzativa può rispondere alla esigenza degli esecutivi di far fronte alle loro responsabilità in condizioni di massima trasparenza democratica e all'esigenza delle assemblee di esercitare le funzioni della rappresentanza democratica verso le attività dell'esecutivo di maggiore rilevanza politica.

Le assemblee potranno tuttavia avvalersi pienamente di nuovi e più specializzati strumenti d'indirizzo, controllo e informazione solo se la loro organizzazione e le modalità di lavoro interne corrisponderanno, nei tempi e nelle modalità, alle esigenze di procedure complesse effettivamente capaci di interagire con i processi decisionali esterni.

2. Principali tendenze evolutive in sette Regioni assunte a campione⁴

2.1. Abruzzo

2.1.1. Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio

Nella Regione Abruzzo, permangono alcune tendenze di continuità rispetto alle legislature precedenti. Accanto agli elementi di continuità si rilevano, tuttavia, aspetti innovativi i quali paiono configurare importanti linee di sviluppo (soprattutto per quanto attiene agli strumenti di gestione concreta delle politiche), entro una cornice istituzionale ancora in evoluzione, atteso il fatto che il nuovo Statuto non è stato approvato in via definitiva entro la legislatura.

Il più rilevante elemento di continuità è rappresentato dall'ancora ampio ricorso allo **strumento legislativo**. Sul piano legislativo l'Abruzzo resta una delle Regioni più prolifiche in termini assoluti (è la Regione con il maggior numero di leggi in vigore e nella VII legislatura è stata la seconda Regione per numero di leggi approvate), con una quota assai elevata e sostanzialmente stabile di leggi-provvedimento e di disposizioni di manutenzione normativa, cui si affiancano organiche leggi di riordino normativo.

Altro dato significativo che conferma questa tendenza è l'ampio ruolo normativo svolto dalle leggi finanziarie, vere e proprie leggi *omnibus* che hanno spesso rappresentato l'occasione per assorbire interi testi normativi in discussione e superare, così, situazioni di impasse all'interno del Consiglio (favorite anche dalla permanenza di un quadro regolamentare che lascia ampi margini di successo alle pratiche ostruzionistiche).

⁴ Le schede raccolte nel presente paragrafo riguardano le Regioni campione le cui Amministrazioni consiliari hanno organizzato due Seminari di studio dedicati – rispettivamente – alla ricostruzione delle tendenze più rilevanti ed alla loro discussione ed interpretazione da diversi punti di vista.

Per quanto concerne i **regolamenti**, si verifica un ricorso assai limitato a questa fonte, come nelle legislature precedenti. Fino alla pronuncia della Corte costituzionale n. 313 del 21 ottobre 2003, la potestà regolamentare è stata pressoché esclusivamente appannaggio della Giunta, che peraltro ne ha fatto un uso assai contenuto. Parimenti raro, successivamente alla suddetta pronuncia costituzionale, è stato il ricorso del Consiglio alla fonte regolamentare. Inoltre, assai rari sono ancora i casi in cui è la legge regionale a prevedere un esplicito rinvio alla fonte regolamentare per la sua attuazione. Merita segnalare, altresì, che il Consiglio, diversamente da quanto registrato in altre Regioni, non ha provveduto a “sanare”, con un proprio provvedimento, i regolamenti in precedenza emanati dalla Giunta.

Le linee di tendenza maggiormente innovative si registrano nelle attività che fanno capo all'esecutivo, ma anche in campo legislativo si segnalano invece il rafforzarsi, in vari settori, di un approccio normativo orientato alla definizione (sebbene in forme e con strumenti diversi) di leggi cornice, destinate a organizzare e orientare processi decisionali in capo all'esecutivo, interventi di riordino di ampia portata e ad alto contenuto politico, la costituzione di varie **agenzie** nella forma della società per azioni pubblica (alle quali sono state devolute competenze gestionali, in primo luogo di carattere finanziario, per l'innanzi di diretta spettanza dell'esecutivo regionale), nonché l'introduzione di **fondi unici** settoriali quali strumenti di razionalizzazione della spesa.

L'area dello sviluppo economico è quella nella quale si sono dispiegate in modo più nitido politiche regionali di ampio respiro, in alcuni casi attraverso grandi interventi legislativi volti a definire il quadro della successiva (e generalmente ampia) attività amministrativa di competenza della Giunta (il caso più rilevante è la legge n. 16 del 2002, c.d. legge Dominici), in altri attraverso interventi legislativi puntuali ma inseriti entro un disegno complessivo di sviluppo (soprattutto nel settore del turismo), in altri ancora mediante una attività amministrativa direttamente attuativa di leggi statali o atti comunitari (come nel caso delle politiche agricole di sviluppo rurale).

Nel settore sanitario, pur in assenza di un Piano sanitario regionale, il perseguitamento di politiche attive, contrassegnate dall'esigenza di

contenimento della spesa, è stato realizzato attraverso un'intensa attività di Giunta.

Nell'area del governo del territorio, si è assistito ad un ampio intervento di riordino normativo e a leggi di tipo organico in materia di edilizia scolastica e di tutela dei beni paesaggistici e ambientali. Si registra inoltre il perseguimento di una politica assai attiva di sostegno ai trasporti (soprattutto attraverso strumenti non legislativi).

Per quanto concerne i **rapporti tra Giunta e Consiglio**, non emergono indicazioni univoche, ma si evidenzia piuttosto la compresenza di spinte contrapposte, in un contesto politico-normativo che si caratterizza, nel suo complesso, per una accentuata fluidità delle dinamiche in atto e l'incertezza dei conseguenti esiti finali. Emblematico, a questo riguardo, appare il dato sull'iniziativa legislativa. Infatti, il tasso di successo delle iniziative legislative segna, nel complesso, solo un leggero vantaggio a favore delle iniziative giuntali (il 55,69% contro il 43,90%), dal momento che nel corso della legislatura si è registrato un progressivo recupero delle iniziative consiliari, fino ad arrivare, negli ultimi due anni della legislatura, ad una leggera prevalenza di queste ultime (dal 62% di leggi ad iniziativa di Giunta approvate nel 2002 al 55% di leggi ad iniziativa del consiglio approvate nel 2004).

Il Consiglio regionale segue anche il flusso decisionale di carattere non legislativo, sia attraverso gli atti di programmazione ad esso sottoposti sia attraverso procedure informali che appaiono in molti casi in grado di garantire un certo ruolo all'Assemblea. Inoltre, il Consiglio ha saputo far valere la sua autonomia di bilancio anche in contrapposizione alla stessa Giunta.

Se dall'analisi della attività svolta sembra potersi desumere che il rapporto Giunta/Consiglio si atteggia in termini di separatezza/ equivalenza, non sono mancate occasioni in cui si è registrata una maggiore convergenza dei due organi (e delle stesse componenti di maggioranza e minoranza all'interno del Consiglio) su obiettivi ad alta "sensibilità" politica e/o sociale. Il caso più emblematico è quello della legge 1° aprile 2004, n. 14, approvata in tempi brevissimi con il concorso di tutte le forze politiche, per la sospensione della vaccinazione

obbligatoria (prevista da una norma statale) dei bovini contro la febbre catarrale (c.d. *blue tongue*). Momenti di grande compattezza istituzionale sono rappresentati anche dalle vicende, in qualche modo connesse, della legge elettorale e dello Statuto. Nel caso della legge elettorale ha trovato espressione una ampia maggioranza trasversale, rafforzata dall'impugnativa statale (per molti versi inattesa) dello Statuto regionale approvato in prima lettura.

Per quanto riguarda il rapporto con gli enti locali e le forze sociali si segnala che la Regione non ha ancora istituito il Consiglio delle autonomie locali (previsto dall'art. 123, u.c., Cost.), mentre resta attiva nell'ambito dell'esecutivo la Conferenza permanente Regione-enti locali, la cui attività, almeno per quanto attiene alla formazione degli atti normativi, resta tuttavia alquanto limitata. Non esiste, inoltre, un organo istituzionalmente deputato a canalizzare le istanze sociali verso l'organo rappresentativo regionale. In entrambi i casi, tuttavia, alla scarsa incidenza delle procedure formali sembra supplire la capacità del Consiglio (e, *in primis*, delle commissioni) di conseguire un elevato livello di osmosi con le realtà istituzionali e sociali del territorio attraverso altri strumenti (audizioni, consultazioni, trasmissione di documenti).

Elementi di notevole interesse e novità emergono, infine, dall'andamento del contenzioso costituzionale. Il primo dato di rilievo è la crescita della percentuale delle leggi regionali impugnate dal Governo dal 2002 (1 su 38) al 2004, quando sono state oggetto di ricorso ben 14 delle 51 leggi approvate dal Consiglio, pari al 26,9% del totale. Nell'arco dell'intera legislatura il rapporto si assesta al 14,1%, a fronte di una media nazionale dell'8,4% (con una netta prevalenza dei ricorsi per violazione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'articolo 117, comma 2, della Costituzione). A fronte dei numerosi ricorsi statali si registra una tendenza regionale a non costituirsi automaticamente in giudizio ma ad operare in modo selettivo, verificando compiutamente la possibilità di adeguare i testi normativi ai rilievi del Governo. Dal canto suo, la Regione ha presentato soltanto tre ricorsi nei confronti di leggi statali, peraltro tutti respinti dalla Corte.

2.1.2. Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali.

Area ordinamentale

La discussione sul nuovo **Statuto** si è svolta principalmente nell'ambito della Commissione speciale appositamente costituita la quale, dopo un avvio faticoso, ha aperto una fase ampiamente partecipata, che ha visto la consultazione degli enti locali e delle parti sociali. Dopo una prima approvazione dello Statuto (5 dicembre 2001), la Regione è tornata sui suoi passi a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004, che ha dichiarato incostituzionali alcune norme dello Statuto della Regione Calabria che avevano previsto una deroga al principio del *“simul stabunt simul cadent”* del tutto simile a quella contenuta nello Statuto abruzzese. Dopo una lunga fase di approfondimento, il Consiglio ha approvato una nuova versione dello Statuto (il 20 luglio 2004 in prima lettura e il 21 settembre 2004 in seconda lettura), che è stata tuttavia impugnata dal Governo innanzi alla Corte costituzionale. Con una nuova approvazione da parte del Consiglio (novembre 2004) la Regione ha adeguato il testo ai rilievi del Governo e, contemporaneamente, ha deciso di costituirsi in giudizio innanzi alla Corte (la sentenza è attesa per settembre 2005).

Area del welfare

Nel settore della politica sanitaria, si manifesta la tendenza della Giunta a far fronte alle crescenti responsabilità perseguitando una politica assai attiva in condizioni di relativa autonomia. Tutto ciò presenta costi e difficoltà di ordine politico, testimoniate dall'avvicendamento di ben 4 diversi assessori nel corso della legislatura. Non si è pervenuti alla adozione di un Piano sanitario regionale. Di conseguenza, con delibere della Giunta sono stati adottati importanti interventi finalizzati al contenimento della spesa, tra i quali l'introduzione di una compartecipazione alla spesa dei farmaci (*ticket*), senza coinvolgimento del Consiglio.

A fianco dell'attività che fa capo alla sola Giunta, si segnalano i due interventi legislativi di maggiore portata, riguardanti, rispettivamente, il monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere (legge n.27/2003), e l'istituzione dell'Ufficio unico degli acquisti di beni e servizi da parte delle ASL (legge finanziaria 2004, art. 117).

Inoltre, il Consiglio ha attivato un'ampia attività conoscitiva, che ha avuto modo di formalizzarsi, in particolare, attraverso una Commissione di inchiesta che ha investito l'intera attività del Servizio sanitario regionale, le cui risultanze sono state ampiamente utilizzate nella definizione dei più importanti provvedimenti adottati in materia.

Per quanto concerne il settore della **formazione professionale**, agli organi di governo regionale compete ormai unicamente la fase della programmazione, mentre le strutture e le relative attività sono state interamente decentrate alle province.

Area del governo del territorio

Nell'area del governo del territorio, si è assistito ad un ampio intervento di riordino normativo insieme all'adozione di alcune leggi organiche. Tra esse è assai significativa quella in materia di edilizia scolastica, che rimanda a un'attività di pianificazione generale e attuativa, di natura non legislativa, del Consiglio, e quella per la tutela dei beni paesaggistici e ambientali. Il solo testo unico della legislatura, a carattere compilativo, ha avuto ad oggetto gli impianti di trasporto a fune. Con legge si è intervenuti anche in materia di demanio marittimo, servizi pubblici locali, inquinamento luminoso ed elettromagnetico (in entrambi i casi si tratta di leggi di iniziativa consiliare), valorizzazione dei beni culturali (entro la cornice del nuovo codice dei beni culturali), nonché per l'adozione del nuovo quadro programmatico relativo alla razionalizzazione e all'ammodernamento della rete distributiva dei carburanti (tema sul quale il Consiglio ha svolto un ruolo di rilievo attraverso un'intensa attività conoscitiva). Fra le politiche non legislative (in un settore caratterizzato nel suo complesso da un'intensa attività deliberativa della Giunta) si segnalano, per quanto concerne la difesa del suolo, l'adozione dei piani

paesistici (fondati su un quadro legislativo regionale immutato da oltre dieci anni), l'adozione della Carta della difesa del suolo (nel 2001) e la costituzione delle apposite Autorità di bacino, nonché i numerosi interventi, molti dei quali attuati nel quadro del piano dei trasporti, per il sostegno del trasporto pubblico locale, dell'aeroporto pescarese e per lo sviluppo dell'intermodalità. Si è registrata, inoltre, un intensa attività di pianificazione generale ad opera del Consiglio, soprattutto nel settore dei parchi, delle zone montane e degli interventi per il controllo del rischio idrogeologico.

Nel settore dell'edilizia residenziale gli interventi agevolativi di competenza regionale (in particolare le sovvenzioni alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa) sono stati trasferiti alla FIRA spa.

Merita ricordare, infine, che nel corso della legislatura non si è riusciti ad approvare, nonostante l'ampia discussione svolta, una legge regionale, di iniziativa della Giunta, attuativa della disciplina statale in materia urbanistica (il provvedimento prevedeva limiti più stringenti in materia di condono edilizio).

Area dello sviluppo economico

L'intervento di maggiore portata è sicuramente la legge n. 16 del 2002 (c.d. legge Dominici), la quale ha definito un nuovo quadro delle politiche di **sostegno dell'economia**, con il perseguitamento dei seguenti obiettivi: accrescere l'organicità dell'azione regionale a sostegno delle piccole e medie imprese; promuovere le costruzione, l'ampliamento, l'acquisto e la ristrutturazione di capannoni e di immobili situati in aree industriali ed artigianali da adibire ad attività produttiva e di servizi; consolidare le passività bancarie a breve e gli indebitamenti assoggettati a procedura giudiziaria attraverso mutui a medio termine; superare i limiti della burocrazia attraverso meccanismi di attuazione della legge snelli e con tempistiche ridotte; promuovere il recupero di strutture industriali esistenti in stato di crisi con conservazione dei livelli occupazionali; promuovere nuovi insediamenti industriali anche da parte della grande impresa esclusivamente nelle aree ove non è consentita la deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3 del Trattato che istituisce la Comunità europea. La

gestione degli strumenti finanziari è rimessa alla società finanziaria regionale FIRA spa .

Importanti strumenti di attivazione e coordinamento delle politiche di sostegno alle imprese e di sviluppo delle aree produttive sono stati gli interventi di **programmazione negoziata**, che hanno ricevuto nuovo impulso dopo la fuoriuscita dell'Abruzzo dall'Obiettivo 1.

Le politiche regionali nel settore del **turismo** tendono ad acquisire organicità e a consolidarsi con il progressivo affermarsi della Regione come territorio a forte vocazione turistica (oltre che per il sistema dei parchi, i quali coprono oltre il 33% del territorio, l'Abruzzo si caratterizza per un intenso turismo legato alla pratica degli sport invernali). I numerosi provvedimenti adottati, che hanno assunto in molti casi veste legislativa, hanno riguardato i sistemi turistici locali, la riorganizzazione delle associazioni pro-loco, le strutture ricettive all'aria aperta, il termalismo, la valorizzazione dei centri storici, gli impianti a fune per lo sci. Un'intensa attività amministrativa, nel quadro della legislazione nazionale, ha invece avuto ad oggetto, soprattutto con riferimento gli aspetti di carattere finanziario e gestionale, l'attività dell'aeroporto di Pescara.

Nel settore dell'**agricoltura** si segnala innanzitutto l'adozione di taluni provvedimenti legislativi con carattere di organicità in materia di caccia, credito agrario agevolato, sostegno all'economia ittica e distretti rurali. Tende ad accrescere, invece, la sfera di discrezionalità dell'esecutivo regionale, esercitata attraverso propri atti amministrativi, nel settore degli interventi attuativi della politica comunitaria. Merita ricordare l'adozione del Piano di sviluppo rurale, le cui rimodulazioni sono state approvate direttamente dalla Giunta, attraverso il quale la Regione ha definito il quadro delle politiche di sviluppo agricolo nell'ambito degli interventi del c.d. "secondo pilastro" delle politica agricola comune (che viene assumendo un rilievo crescente a seguito della *mid term review* della PAC). Nell'ambito del Piano di sviluppo rurale hanno trovato collocazione anche gli interventi in materia di agricoltura biologica, che in un primo momento si era ritenuto di fare oggetto di una apposita iniziativa legislativa.

Per quanto concerne, infine, il settore del **commercio**, non sono invece andate in porto due iniziative legislative di ampia portata (una della Giunta e una del Consiglio) sulla programmazione dei limiti quantitativi delle reti di vendita, sulle quali si è svolta un'intensa attività conoscitiva da parte del Consiglio.

Conclusioni

Dalla carrellata svolta, risulta confermata la capacità del Consiglio regionale di rapportarsi in termini di competizione/separatezza/equivalenza alla Giunta, guidando i processi di riforma istituzionale e facendosi anche interprete delle istanze sociali (caso della *blue tongue*).

Tale ruolo sostanziale svolto dal Consiglio non si è tradotto sempre nella definizione di procedure formali adeguate alla complessità delle nuove politiche che fanno capo alla Regione.

L'impegno maggiore del Consiglio in campo istituzionale è stato assorbito dal considerevole lavoro dedicato alla elaborazione e all'approvazione dello Statuto, che poi non è entrato in vigore perché impugnato dal Governo, e dalla legge elettorale. Un altro intervento significativo concerne l'autonomia e l'organizzazione interna del **Consiglio regionale**: la legge n. 18/2001, nel dare risalto all'autonomia del Consiglio e nel disciplinarne le strutture di supporto anche con riguardo ai gruppi consiliari, ha dato spazio, tra le funzioni proprie del Consiglio, al monitoraggio sull'attuazione della produzione legislativa. La situazione resta attualmente caratterizzata da un sostanziale equilibrio che si manifesta nei fatti tra gli organi di governo della Regione e da un insufficiente sviluppo di procedure formali adeguate alla realtà della forma di governo sia all'interno del Consiglio, sia nei rapporti con l'esecutivo.

Nella legislatura appena iniziata, l'approvazione del nuovo Statuto sarà l'occasione per valorizzare pienamente anche sul piano procedimentale il ruolo del Consiglio. Ad esso dovrà far seguito l'adeguamento del regolamento interno, che dia soluzione ai persistenti profili problematici oggi presenti, che attengono al funzionamento delle Commissioni, alla composizione dei gruppi (che possono essere anche monocratici), alla

disciplina delle discussioni in Assemblea, nonché all'esperienza della Commissione permanente di vigilanza (struttura a competenza generale, presieduta da un membro dell'opposizione, volta a garantire un controllo stabile sulle attività di Giunta), la cui effettiva incidenza sulle dinamiche politiche sembra al momento limitata. Inoltre, dovranno introdursi nella legislazione quadro destinata a sostenere e organizzare le maggiori politiche regionali affidate alla Giunta procedure specifiche di controllo, partecipazione o indirizzo sugli atti di più alto significato politico.

Il Consiglio si è già impegnato a recuperare il terreno perduto nell'attività di controllo attraverso gli interventi avviati nel 2003 al fine di individuare metodologie di analisi *ex ante* e di valutazione *ex post* della legislazione, i quali, tuttavia, ancora in fase sperimentale, hanno avuto ad oggetto un numero assai esiguo di provvedimenti. Altra significativa linea di intervento, avviata anch'essa nel 2003, è stata quella delle clausole valutative. Sempre a partire dal 2003, inoltre, ogni progetto di legge è stato accompagnato da una scheda per l'istruttoria legislativa redatta dagli uffici consiliari.

Quanto agli strumenti più tradizionali di controllo, l'esperienza regionale si caratterizza ancora per uno scarso ricorso agli atti di sindacato ispettivo, con tassi di risposta assai limitati. In tale quadro, tuttavia, rappresentano un segnale positivo l'introduzione nel 2003 del *question time* (a cadenza mensile), lo svolgimento di Commissioni di inchiesta su fenomeni di grande pregnanza politica e sociale (si pensi all'inchiesta sul Servizio sanitario regionale) e l'ampio ricorso alle audizioni nelle commissioni consiliari. Permane in capo al Consiglio, inoltre, la competenza in merito alle nomine degli organi delle SPA pubbliche.

Un dato positivo è la capacità mostrata dal Consiglio nel difendere la propria autonomia di bilancio e le conseguenti scelte gestionali, non di rado in aperta contrapposizione con la stessa Giunta.

2.2. *Basilicata*

2.2.1. *Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio.*

La legislatura appena trascorsa appare particolarmente significativa per la Regione Basilicata sia per il momento in cui si colloca, all'indomani delle riforme introdotte dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, sia per i contenuti delle politiche pubbliche che ad essa fanno capo sia per la legislazione prodotta.

L'assetto istituzionale della Basilicata sembra caratterizzarsi per il ruolo forte giocato dalla Regione nei confronti degli enti locali e per l'efficacia dell'azione di governo, soprattutto in una strategia unitaria dello sviluppo territoriale che unifica i suoi diversi versanti.

La Giunta ha manifestato capacità decisionali e di scelta strategica, riuscendo anche a gestire fenomeni di conflittualità sul territorio⁵, mentre il Consiglio ha svolto un'attività prevalentemente legislativa ad ampio spettro e di notevole spessore, con alcune punte di significativa innovazione. All'attività legislativa si è affiancata l'attività di controllo sull'esecutivo e di collegamento con la comunità regionale che ha dato vita, tra l'altro, a ben sette indagini conoscitive. Altrettanto vigore il Consiglio ha manifestato nello sviluppare in via di prassi canali di influenza e informativi di tipo informale tra componenti delle Commissioni di merito ed assessori di riferimento. In questo modo l'organo assembleare è spesso riuscito a colmare la distanza che le nuove competenze facenti capo direttamente all'esecutivo creavano nei confronti del Consiglio, stante la insufficienza delle procedure esistenti e la diseguale osservanza dei propri obblighi informativi da parte della Giunta.

Altri sintomi della vivacità istituzionale del Consiglio sono riscontrabili nelle sue reazioni a questioni che avevano agitato o animato la comunità regionale, attivando la funzione rappresentativa radicata al suo interno. Ne

⁵ In qualche caso, i fenomeni di conflittualità sono determinati dalla crisi attraversata da determinati settori industriali, come nel caso del polo chimico di Pisticci nella Valbasento e del comparto manifatturiero, con particolare riferimento al settore del mobile imbottito.

sono esempio le intese raggiunte sull'acqua e l'energia, la legislazione varata in materia ambientale (es: la legge regionale n. 31 del 2003 su Scanzano), le iniziative legislative consiliari di recepimento della valutazione ambientale strategica (VAS), approvate in Commissione ma non approdate alla discussione in Assemblea.

La stessa mancata approvazione dello Statuto è dovuta, non alla mancanza di impegno che è stato considerevole ed ha assorbito un'alta quota di attività del Consiglio, ma alla vivacità del confronto tra le forze politiche e tra le istituzioni sui temi attinenti alla forma di governo. La ripresa, nella legislatura in corso, della discussione sul nuovo Statuto dovrà concentrarsi sui profili problematici dell'assetto istituzionale già emersi e oramai ampiamente dibattuti. All'esame dei problemi attinenti lo statuto potrà utilmente affiancarsi la discussione sul futuro regolamento interno del Consiglio, in modo da recuperare per questa via tempo e affiancarsi rapidamente alle regioni che sono andate più avanti. L'organizzazione interna del Consiglio resta contrassegnata da fattori che ne riducono la potenzialità dovuti, a titolo esemplificativo, dalla presenza di ben 15 gruppi consiliari per appena trenta consiglieri regionali e dalla elevata capacità di interdizione dei singoli consiglieri sia per l'attività delle Commissioni sia per quella della Assemblea.

In queste circostanze l'Assemblea ha saputo fare egregiamente fronte per tutta la legislatura al doppio lavoro sul fronte dello Statuto e su quello dell'attività ordinaria.

Il Consiglio ha approvato, nel corso della legislatura, **234 leggi**, con un andamento “decrescente”⁶.

L'intervento legislativo più incisivo si è registrato nei settori “Sviluppo economico e attività produttive” e “Territorio, ambiente e infrastrutture”. Inoltre, nel macrosettore “Bilancio e Finanza regionale” si può riscontrare un andamento costante in tutti gli anni, a differenza del macrosettore “Ordinamento istituzionale” dove si rileva, invece, un calo dell'attività legislativa nell'anno 2003, dovuto anche all'istituzione della Commissione

⁶ L'attività legislativa più intensa risale all'anno 2000 (62 leggi) mentre quella più bassa si riferisce al 2004 (27 leggi). I dati sono aggiornati al 22 marzo 2005.

speciale per la riforma dello Statuto regionale, che ha assorbito la materia istituzionale.

Appare altresì rilevante il fatto che la Basilicata, con la L.R. n. 4 del 2003, sia stata una delle poche Regioni a legiferare in materia di ricerca e innovazione dopo che – a seguito della riforma del titolo V della Costituzione - tale materia, prima rientrante nella competenza esclusiva dello Stato, è passata alla competenza concorrente delle Regioni.

Accanto alla legislazione prodotta, va attribuita la massima rilevanza agli altri strumenti che si intrecciano con le leggi, quali atti amministrativi di vario tipo, piani, programmi, oltre alla concertazione con gli enti locali e le categorie produttive, cui viene fatto ricorso in modo oramai dilagante.

La tendenza invalsa a dare attuazione alle politiche pubbliche anche attraverso strumenti diversi dalla legge costituisce il maggiore fattore innovativo, che contribuisce a dare una speciale connotazione di svolta alla legislatura precedente. Naturalmente, il sempre più frequente uso di strumenti che, per la loro natura, tendono oggettivamente a favorire l'esecutivo rispetto al Consiglio, incide ovviamente sull'assetto dei rapporti tra Consiglio e Giunta e sulle rispettive attività ⁷. Ciò richiede un ampio rinnovamento delle procedure di lavoro del Consiglio che devono differenziarsi in relazione al contesto che ciascuna politica offre e specializzarsi.

Cresce la rilevanza politica dei piani e dei programmi senza che la loro stesura si adegui necessariamente alle esigenze di un effettivo esame in sede consiliare. In materia di piani, la ripartizione delle competenze tra Consiglio e Giunta è legata alla loro natura pluriannuale o annuale: spetta al primo l'approvazione dei piani e dei programmi pluriennali, mentre la seconda è competente circa la predisposizione dei piani annuali, che possono prevedere l'acquisizione del parere delle Commissioni competenti.

⁷ A questo proposito, può essere utile citare un semplice dato, per cui, a fronte delle 338 sedute della Giunta, il Consiglio regionale ne ha tenute 164 (il dato è aggiornato al 22 marzo 2005).

2.2.2. Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali.

Area ordinamentale

Come già si è accennato, il Consiglio regionale ha svolto un intenso dibattito sul nuovo Statuto, che non è stato approvato per la forte dialettica registratasi intorno ai seguenti punti: a) la forma di governo, con particolare riferimento al rapporto tra Consiglio e Giunta; b) la configurazione del Consiglio sulle autonomie locali, organo costituzionalmente necessario ex art. 123, ultimo comma, della Costituzione; c) la definizione dei valori fondamentali (ad es. il riconoscimento della famiglia di fatto); d) la legge elettorale, questione considerata connessa con quella della forma di governo.

Un particolare rilievo hanno assunto le politiche regionali in **materia comunitaria e finanziaria**.

Le politiche in materia comunitaria vengono elaborate principalmente attraverso il DAPEF e la sessione comunitaria. Nell'ambito di quest'ultima, il Consiglio verifica lo stato di attuazione dei programmi attivati a livello regionale e definisce gli indirizzi regionali in materia di politiche comunitarie (art. 10 della L.R. n. 30 del 1997).

In materia finanziaria, l'atto più significativo della passata legislatura è la **legge di contabilità** (L.R. n. 34 del 2001), che contiene norme in materia di programmazione e di dinamica nei rapporti Giunta-Consiglio. Tale legge mette a punto una essenziale strumentazione di programmazione annuale dei principali flussi di attività attraverso la regolazione finanziaria.

Il Documento Annuale di Programmazione Economica e Finanziaria (**DAPEF**) diviene lo strumento fondamentale della programmazione economico-finanziaria, che viene esaminato e approvato dal Consiglio regionale e che collega la pianificazione delle politiche alle spese e, quindi, al bilancio.

La legge finanziaria regionale viene introdotta con la medesima riforma del 2001 ed è divenuta uno strumento legislativo molto importante. Essa espone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo

compreso nel bilancio pluriennale e regola annualmente le grandezze previste dalla legislazione regionale vigente, al fine di adeguare gli effetti finanziari agli obiettivi espressi nel DAPEF. Con la legge finanziaria si interviene in numerosi settori dell'ordinamento, apportando tra l'altro numerose modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali. Essa diviene così uno strumento a vocazione intersetoriale, di notevole corposità: a titolo esemplificativo, si segnala che le ultime due leggi finanziarie per il 2004 e per il 2005 sono composte – rispettivamente – da 65 e da 44 articoli.

La stessa legge n. 34 del 2001 affida ad un **Comitato tecnico** istituito presso la Giunta regionale la **verifica della congruità della copertura finanziaria** degli **atti normativi ed amministrativi**. Questo organo si compone di dirigenti della Giunta più un certo numero di componenti variabili, provenienti dai vari dipartimenti, a seconda della competenza di volta in volta in oggetto.

Il Comitato tecnico esprime un parere in corso di esame che, nella prassi, ha spesso bloccato l'*iter* delle proposte di legge.

I principali problemi riguardano, come si dirà in seguito, la natura del parere dell'organismo tecnico e il fatto che un atto amministrativo sia idoneo a bloccare l'attività legislativa del Consiglio. Il comitato infatti unifica in un unico organismo le funzioni che nel Parlamento nazionale si dividono tra il Governo che predisponde la relazione tecnica per la quantificazione e la copertura degli oneri e le Commissioni bilancio assistite dagli uffici bilancio della Camera e del Senato.

Area del welfare

Una delle politiche regionali più significative è senz'altro la politica sanitaria, anche in conseguenza dell'Accordo dell'8 agosto 2001, stipulato tra Governo, Regioni, e province autonome di Trento e di Bolzano, che ha posto le Regioni in una posizione di massima responsabilità nella gestione finanziaria di flussi di notevolissima portata.

Tutte le leggi finanziarie approvate dalla Regione Basilicata contengono un ampio capitolo sulla sanità. E' interessante notare che tutto il resto, ed

in particolare le misure per il contenimento della spesa, al pari degli **investimenti** e di molti altri atti, anche di notevole rilevanza, come gli atti di indirizzo gestionali, sono approvati con delibera della Giunta.

Tra le questioni affrontate nel corso della passata legislatura, si segnalano in particolare quella concernente la **mobilità sanitaria interregionale**, orientata al 50% verso la Regione Puglia. L'analisi sulla mobilità ha avuto inizio nel 1998, l'ultimo studio regionale annuale si riferisce al 2003 (sono state predisposte pubblicazioni dettagliate sulla mobilità interregionale per il 2003 ed il 2002) ed ha registrato 29.000 ricoveri fuori Regione. In data 1° aprile 2005 è stata adottata una delibera sul contenimento della mobilità.

L'altra questione riguarda la **spesa farmaceutica**. Con una delibera adottata dalla Giunta nel luglio 2001, senza consultazione del Consiglio, è stata introdotta la c.d. **monoprescrizione** (con decorrenza dal 1° agosto), al fine di contenere la spesa farmaceutica. Tale meccanismo prevede l'obbligo per il medico ospedaliero di prescrivere non più il farmaco, ma il principio attivo. Il risultato immediato della riforma è consistito nella riduzione della spesa farmaceutica. Essa è stata però abbandonata nel dicembre 2002, avendo portato ad un sovraccarico di lavoro per i medici. Successivamente, in data 1° aprile 2005, con decorrenza a partire dal 1° maggio, la monoprescrizione è stata reintrodotta in forma più mitigata.

Area del governo del territorio

Per quanto riguarda le **politiche del territorio**, si segnalano in primo luogo alcune leggi alle quali si può riconoscere il carattere di riordino di interi settori (è il caso della L.R. n. 17 del 2005, in materia di agriturismo e turismo rurale, e della L.R. n. 13 del 2005, recante norme per la protezione dei boschi dagli incendi). Va inoltre rammentata la legge n. 6/2001, recante disciplina delle attività di gestione dei rifiuti ed approvazione del relativo piano, più volte modificata nell'arco della legislatura.

In questo campo svolgono un ruolo cruciale gli strumenti di programmazione, che assumono spesso carattere intersetoriale. Si

sottolinea l'importanza tra gli strumenti intersettoriali del **Piano turistico regionale**, adottato dalla Giunta e approvato dal Consiglio. Il piano ha lo scopo di promuovere il territorio, ripartito in cinque sistemi territoriali omogenei per vocazione turistica, ricollegando aspetti di promozione economica e infrastrutture con la vocazione turistica e la tutela ambientale e dei prodotti tipici.

In questo contesto, va menzionata senz'altro la politica condotta dalla Regione Basilicata a proposito delle **royalties petrolifere**: il programma biennale di utilizzo del petrolio, che viene approvato dal Consiglio, sulla base della L.R. n. 40 del 1995, cerca di contemperare le esigenze legate allo sviluppo economico con quelle connesse alla difesa dell'ambiente, prevedendo dei meccanismi compensativi in favore dei Comuni il cui territorio è interessato dalle estrazioni petrolifere.

Fra gli interventi più rilevanti sul versante delle **infrastrutture**, si segnalano l'approvazione dei **Programmi ERP** (edilizia regionale pubblica) e del **Piano regionale sulla viabilità**. Al varo è anche una legge - che dovrebbe essere approvata nel corso della legislatura appena iniziata - sull'unificazione delle procedure in materia di appalti (in attuazione della direttiva CE 18/04).

Area dello sviluppo economico

I principali strumenti attraverso i quali si sono sviluppate le politiche regionali in questo settore sono costituiti dalla programmazione finanziaria collegata alle procedure di programmazione negoziata e territoriale. L'opzione per la programmazione come modalità primaria di esercizio delle proprie funzioni e competenze in materia di sviluppo socio-economico e territoriale e quale terreno permanente di confronto e di cooperazione con i soggetti del territorio è già contenuta nella legge n. 30/1997, più volte modificata nel corso della VII legislatura.

Il DAPEF svolge un ruolo fondamentale unitamente agli stanziamenti disposti dalla legge finanziaria, mentre il Programma Operativo Regionale (POR) rappresenta il principale documento di programmazione dei Fondi Strutturali comunitari. Dal momento che la

Regione Basilicata rientra nell'obiettivo 1, il POR definisce la strategia di sviluppo della Regione, gli interventi prioritari e le condizioni di attuazione che bisogna attivare per determinarne la crescita.

Ulteriore strumento è il **PRINT** (Piano regionale per l'internazionalizzazione della Regione).

Particolarmente significativa è la L.R. n. 1 del 2001, sull'istituzione dei **distretti industriali**. Dal punto di vista procedurale, la richiesta di riconoscimento del distretto deve essere approvata dal Consiglio. I distretti sono gestiti dalle imprese, che svolgono la propria attività con il duplice fine di competere sul mercato e di promuovere il proprio settore ed il proprio territorio. Allo stato attuale, sono stati istituiti, con provvedimenti della Giunta sottoposti a delibera consiliare, i seguenti quattro distretti industriali: mobile imbottito a Matera, agroalimentare del Metapontino, corsetteria di Lavello e agroalimentare del Vulture.

Già si è segnalato che la Basilicata è stata tra le poche Regioni a legiferare in tema di innovazione tecnologica, con l'approvazione della legge n. 4 del 2003, recante disciplina dell'attività di ricerca, sviluppo tecnologico ed innovazione. La legge, tra l'altro, istituisce il Piano regionale della ricerca e sviluppo tecnologico e dell'innovazione, approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta. Il piano ha durata triennale e può essere annualmente aggiornato con il DAPEF. Inoltre, vengono introdotti regimi di aiuto alla ricerca fondamentale, alla ricerca industriale ed all'attività di sviluppo precompetitiva.

Infine, si rileva un'intensa attività in materia di **formazione professionale**: anche in questo caso le politiche regionali sono state attuate attraverso strumenti assai diversificati: leggi regionali (v. la L.R. n. 33 del 2003, sul riordino del sistema formativo integrato), il Fondo Sociale Europeo declinato nel POR e nel Complemento di Programmazione, nonché i Piani annuali di formazione professionale.

Conclusioni

Dall'analisi sommaria delle politiche regionali della Basilicata, emergono alcuni aspetti salienti che meritano di essere evidenziati. In primo luogo, si evince che nella passata legislatura l'asse più importante è ruotato intorno ad una forma integrata e intersetoriale di politica del territorio, nel senso di conciliare i due interessi, spesso contrastanti, dello sviluppo economico e della tutela dell'ambiente (si vedano, tra le altre, le politiche relative al turismo, alle *royalties* petrolifere, ai distretti industriali eccetera).

L'altro asse fondamentale ruota intorno alle politiche sociali e alla esigenza di tenere sotto controllo la spesa.

In tutte le politiche regionali il dato più significativo è rappresentato dal ricorso sempre maggiore a procedure e strumenti diversi dalla legge, in taluni casi innovativi, che è stato effettuato nell'attuazione delle politiche regionali (piani, programmi, pareri delle Commissioni e, soprattutto, le diverse forme di concertazione e di programmazione negoziata, con il loro corollario di intese, accordi, contratti di area).

A seguito di tali trasformazioni, può affermarsi in modo assai sintetico che il baricentro del potere decisionale della Regione si è spostato verso l'organo esecutivo, ma è pur vero che il Consiglio, oltre ad aver approvato leggi di notevole spessore (si veda la legislazione prodotta in tema di smaltimento di rifiuti; sviluppo tecnologico, ricerca ed innovazione; agriturismo, eccetera) è riuscito a svolgere, in una buona misura, un ruolo di indirizzo e di controllo, anche se questo si è estrinsecato principalmente attraverso attività non formali, sviluppatesi a livello di prassi e di comportamenti.

In una prospettiva futura, sembra che il rilancio del ruolo del Consiglio sia legato alla sua capacità di riuscire a dotarsi di organi e procedure adeguate alla complessità e alla differenziazione dei compiti da svolgere nelle diverse aree di intervento. Ciò richiede una doppia linea di intervento. La prima linea di azione è già stato avviata nella legislazione di settore più recente e riguarda la predisposizione di specifici meccanismi procedurali atti a consentire la partecipazione degli organi consiliari o comunque un effettivo controllo nei confronti dell'attività della Giunta nell'ambito delle singole politiche e tenendo conto delle caratteristiche che

ciascuna di esse assume. Al riguardo assumono dunque rilievo politico e istituzionale le modalità di redazione dei documenti ed in particolare piani o programmi sottoposti al Consiglio o alle sue Commissioni per l'approvazione o per il parere. In relazione al carattere non generico e non troppo minuzioso dei piani si gioca la possibilità di un esame effettivo e mirato alle scelte politiche.

La seconda linea di azione si associa alla fase "costituente", che porterà all'approvazione del nuovo Statuto, e porta alla riorganizzazione del Consiglio, attraverso la revisione del regolamento interno. Potrebbe essere l'occasione per proceduralizzare meglio le fasi dell'esame dei provvedimenti in Commissione, sia in sede referente, sia in sede consultiva, e per valutare il problema della piena funzionalità delle commissioni anche rivedendo il criterio della rappresentanza nelle Commissioni di gruppi costituiti anche da un solo componente, e privilegiando il criterio della proporzionalità e la possibilità del funzionamento contemporaneo delle Commissioni.

2.3. Emilia-Romagna

2.3.1. Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio

La Regione Emilia-Romagna si distingue per un contesto istituzionale caratterizzato dalla forte integrazione tra i livelli di governo e della sistematica propensione alla concertazione con le parti sociali. Anche il nuovo statuto, promulgato sul finire della VII legislatura, va in questa direzione e sancisce principi, istituti, metodi e procedure che sottolineano in modo speciale questa particolare vocazione.

Nella VII legislatura, queste tendenze contribuiscono a rafforzare ulteriormente il ruolo della Giunta in relazione all'ampliarsi delle sue competenze. I rapporti tra le massime istituzioni della Regione, la Giunta e il Consiglio, sono stati ampiamente influenzati dalla ampiezza delle procedure di concertazione condotte dalla Giunta. Il Consiglio viene informato dalla Giunta e altrettanto spesso svolge autonome procedure conoscitive e di consultazione.

Sul piano legislativo, la legislatura segna il passaggio verso un tipo di legislazione ampia, organica e complessa di iniziativa della Giunta, che prevede procedure di ulteriore svolgimento normativo e di attuazione demandate ad altri soggetti. Tale tipo di legislazione presenta evidenti somiglianze con le grandi deleghe che costituiscono la tipologia più innovativa anche nella legislazione statale dell'ultimo decennio.

In relazione all'affermarsi di questa tendenza, il trend quantitativo discendente fatto registrare dalla produzione legislativa nel corso della VII legislatura appare fisiologico e risponde ai criteri più moderni di semplificazione e di riordino normativo.

Per quanto riguarda le aree di intervento, la produzione legislativa risulta distribuita in maniera omogenea tra i macrosettori :

- ordinamento istituzionale: 30 leggi;
- sviluppo economico ed attività produttive: 29 leggi;
- territorio, ambiente ed infrastrutture: 35 leggi;

- servizi alla persona e alla comunità: 33 leggi;
- bilancio e finanza regionale: 31 leggi.

Ai dati sulla produzione legislativa si affiancano quelli sull'uso della fonte regolamentare, tradizionalmente limitato in questa Regione. Dal 1971 ad oggi sono stati approvati infatti solo 75 regolamenti, di cui 41 sono stati successivamente abrogati. Nella VII legislatura, in particolare, oltre al Regolamento interno del Consiglio regionale per l'amministrazione e la contabilità, sono stati emanati 16 regolamenti: i 13 regolamenti emanati fino a tutto il 2003 sono di iniziativa della Giunta; successivamente alle sentenze della Corte costituzionale in materia (nn. 313 e 324 del 2003), il Consiglio ha approvato un regolamento nel 2004 e 2 nel 2005. La situazione di incertezza circa l'esatta applicazione della legge costituzionale n. 1/1999, in merito all'individuazione dell'organo regionale competente ad emanare regolamenti, giustifica la prudenza della Giunta nel ricorso a questi strumenti normativi: nel 2003, l'anno delle richiamate sentenze della Corte costituzionale, sono stati adottati dalla Giunta due soli regolamenti.

Più che sui regolamenti, l'attività di normazione secondaria poggia su una intensissima attività deliberativa del Consiglio e della Giunta; soltanto quest'ultima approva circa 3.000 atti all'anno. La quantità e spesso la elevata significatività delle delibere non legislative nel dispiegamento delle politiche regionali hanno indotto gli uffici del Consiglio ad effettuare una attività sperimentale al fine di osservare i ruoli rispettivamente giocati dall'organo assembleare e dall'organo di governo.

Il monitoraggio ha interessato circa 600 delibere, un sesto delle quali concernono la materia ambientale. Dall'esame effettuato, emerge che l'attività deliberativa del Consiglio è generalmente di largo respiro e trova la propria specificità nell'approvazione di atti di programmazione e di indirizzo, anche ad ampio contenuto strategico.

L'attività deliberativa della Giunta presenta invece estrema varietà, oscillando tra atti di natura generale e veri e propri provvedimenti amministrativi⁸.

⁸ Sono stati citati i seguenti casi significativi:

Le conclusioni del monitoraggio sono quindi orientate nel ritenere sostanzialmente rispettato il riparto di competenze tra Consiglio e Giunta, evidenziando anche la opportunità di una maggiore cura nella classificazione e formalizzazione di diverse tipologie di delibere della giunta e di rafforzare i contenuti politici e le concrete scelte di governo negli atti di programmazione sottoposti al Consiglio.

Incrociando i dati quantitativi con l'analisi delle politiche seguite nei diversi settori di intervento, si ricava la sensazione di una certa discontinuità e variabilità del ruolo svolto dal Consiglio regionale, a seconda delle aree di intervento e delle competenze coinvolte, in particolare per quanto riguarda i rapporti con l'esecutivo regionale.

Sono infatti assai diversi gli strumenti adottati per la realizzazione delle politiche e, soprattutto, la loro combinazione riflette diversi assetti nei rapporti e nei ruoli rispettivamente assunti dalla Giunta e dal Consiglio regionale. Nelle aree in cui interviene il nuovo tipo di legislazione organica regionale di cui si è parlato in precedenza, vengono introdotte procedure adeguate alle competenze, mentre ciò non avviene nelle aree dove le nuove competenze della Giunta si fondono direttamente su normative di origine nazionale o europea.

Il nuovo Statuto, approvato con la legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, oggetto di impugnazione da parte del Governo, apre la via ad un nuovo e più articolato sistema di rapporti tra i due massimi organi della Regione ed è assai significativo che esso preveda numerose leggi regionali speciali e tipiche per la organizzazione dei diversi settori di intervento: nella nuova legislatura vi sarà una importante evoluzione dei rapporti interistituzionali alla luce degli sviluppi che potrà assumere l'attuazione dello Statuto.

-
- in materia di agricoltura la Giunta ha attuato con proprie delibere, per 2 direttive su 3, il Piano di sviluppo rurale adottato dal Consiglio, che reca le scelte di fini;
 - in materia di ricerca il programma approvato dal Consiglio nel 2003 è stato attuato con delibere di Giunta nel 2004; le delibere hanno adottato i bandi, definendo anche i requisiti necessari per accedere ai finanziamenti;
 - in materia di tutela delle risorse idriche la Giunta ha emanato indirizzi alle province per l'uso di fanghi di depurazione in agricoltura. La delibera si riallaccia a normativa statale e regionale e, nelle premesse, si dice che nelle more della emanazione dell'atto si era creata disomogeneità nelle province, con incertezze per gli operatori. La Giunta ha quindi adottato gli indirizzi nelle more dell'adozione del regolamento.

La esperienza della VII legislatura dimostra che il Consiglio riesce a svolgere un ruolo significativo quando è coinvolto nel processo decisionale sulla base di procedure specificamente mirate sui passaggi essenziali per la impostazione delle politiche di settore, come avviene nel caso della approvazione dei piani o programmi, soprattutto quando il contenuto di tali atti è preordinato dalla legge. In altri casi, l'organo rappresentativo o le sue articolazioni vengono rimessi in causa quando divengono oggetto di sollecitazioni dirette da parte dei soggetti coinvolti (cittadini, associazioni di categoria etc.). In altre occasioni, il Consiglio sviluppa autonomamente un collegamento diretto con l'opinione pubblica, in occasione di importanti dibattiti legislativi e non legislativi. Succede anche che il Consiglio diventi la sede per esprimere la partecipazione e la valutazione della comunità regionale in merito alle vicende di maggiore rilievo in campo regionale, nazionale o mondiale, come è avvenuto sull'Iraq, ovvero nel caso di Consigli straordinari su eventi di particolare rilievo, come gli attentati dell'11 settembre 2001, di Madrid e contro il professor Biagi.

Dalla vicenda statutaria emerge una tendenza a bilanciare il rafforzamento dell'esecutivo con la ricerca di strumenti, procedimenti, tecniche per valorizzare il ruolo legislativo e di controllo del Consiglio regionale, con l'obiettivo di conciliare la capacità di governo dell'esecutivo con un ruolo forte dell'Assemblea nella produzione delle regole e nel sistema della rappresentanza.

Nei paragrafi seguenti, si darà sinteticamente conto dei contenuti del nuovo Statuto e delle politiche sviluppate nel corso della VII legislatura in tre aree fondamentali di intervento: il sistema di *welfare*, il governo del territorio, lo sviluppo economico. La cognizione, sia pure sommaria, delle linee seguite nelle diverse aree permette di cogliere i collegamenti e le interrelazioni, ricollegabili al fine di tenere insieme a tutti i livelli di governo le esigenze fondamentali proprie delle diverse aree, attraverso una prassi concertativa che, per intensità e diffusione procedimentale, appare essere la caratteristica peculiare del sistema della *governance* nella Regione.

2.3.2. *Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali.*

Area ordinamentale

Le politiche ordinamentali sono contrassegnate, in primo luogo, dall'approvazione dello Statuto (legge 31 marzo 2005, n. 13), la cui elaborazione si è caratterizzata per la scelta di un metodo improntato alla partecipazione diffusa della società civile e delle organizzazioni sociali. Il Consiglio ha organizzato in piena autonomia e attraverso una successione di fasi diverse, improntate ad una fortissima comunicazione con la intera comunità regionale, l'opera di elaborazione e deliberazione dello Statuto.

Si è così proceduto ad una ampia consultazione (oltre 2.500 sono state le realtà regionali interessate), al termine della quale sono state raccolte le prime indicazioni dei consiglieri, affidate ad un gruppo di esperti che hanno formulato una proposta tecnica statutaria in 10 punti. La proposta è stata accolta all'unanimità dal Consiglio come base di partenza. Il testo è stato poi profondamente modificato in Commissione, ma sempre in un clima di grande armonia. Le votazioni in Commissione ed in Assemblea hanno sempre registrato un ampio consenso.

Per quanto riguarda i contenuti dello Statuto, va sottolineata la ricchezza ed elaborazione della parte relativa ai principi (articoli 1-13).

Particolare rilievo, nel sistema della *governance* regionale, tradizionalmente connotato da rapporti di equilibrio e non di gerarchia tra i diversi livelli territoriali, assume il rapporto tra gli organi della Regione e gli enti locali.

Nel nuovo contesto istituzionale si troverà ad operare anche la rete delle Agenzie regionali, che si ispirano, in linea di massima, a due diversi modelli:

- vi è l'agenzia che assorbe parti delle funzioni di un assessorato, con maggiore agilità di gestione: si tratta di agenzie strumentali, in interlocuzione diretta a volte con la Giunta regionale, a volte con altri soggetti. Un esempio è dato dalla Consip regionale, creata in funzione della riduzione delle spese delle pubbliche amministrazioni;

- vi sono poi agenzie caratterizzate da un maggiore coinvolgimento di soggetti esterni: un esempio di questo modello è l’Agenzia regionale per la protezione civile.

In relazione alla forma di governo, lo Statuto ha l’obiettivo di valorizzare il ruolo del Consiglio regionale, rafforzandone le funzioni di indirizzo delle politiche regionali, soprattutto attraverso:

- la discussione e l’approvazione del programma di legislatura predisposto dal Presidente della Giunta e la verifica e valutazione annuale dell’attuazione, con possibilità di approvare le modifiche (art. 28, c. 2);
- la partecipazione dell’Assemblea alla elaborazione delle norme comunitarie (art. 12);
- l’indizione da parte del Consiglio di una istruttoria pubblica per la partecipazione nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale (art. 17);
- la riconduzione all’Assemblea delle funzioni di valutazione e controllo delle politiche regionali (art. 28);
- la previsione della nomina immediata, all’inizio dell’*iter*, di un relatore per le proposte di legge (art. 50);
- la previsione nel Regolamento del consiglio di procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell’impatto delle leggi, nonché di forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguiti (art. 53).
- la previsione di una serie di leggi specializzate e tipiche in vari settori di intervento.

Area del welfare

Nell'area del *welfare*, le nuove politiche pubbliche regionali si sono sviluppate intorno a tre poli principali: il socio-sanitario, la scuola e il lavoro.

La Regione Emilia-Romagna si è dotata di una nuova legge assai organica e strutturata sul *welfare* con la legge n. 2 del 2003. Le linee portanti sono volte ad esplicitare l'integrazione socio-sanitaria come elemento di base, con la creazione delle Conferenze territoriali sanitarie e sociali.

Nei settori della scuola e del lavoro sono state approvate due leggi di riforma altrettanto importanti ed organiche.

Il settore socio-sanitario

Lo sviluppo delle politiche nel settore socio-sanitario registra l'approvazione di alcune leggi dal forte contenuto strategico e l'adozione di importanti delibere di Giunta, soprattutto nel settore sanitario, volte al contenimento dei costi.

A titolo esemplificativo, si rammenta, in ambito sociale, la legge 12 marzo 2003, n. 2, recante "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Nata da una iniziativa della Giunta, era accompagnata da una ampia relazione che illustrava gli esiti dell'attività di concertazione con le parti sociali e con gli enti locali svolta dall'esecutivo. Nonostante la sua genesi fortemente partecipata, la Commissione consiliare competente ha deciso di procedere con ampie udienze conoscitive da svolgere sul territorio, in ogni provincia. Le proposte ed i contributi emersi nel corso delle udienze conoscitive hanno dato luogo ad un notevole arricchimento del testo, che ha richiesto anche un notevole impegno degli uffici per la predisposizione di un testo a fronte delle proposte di modifica.

Nell'ambito della sanità, nello scorso finale della legislatura, è stata approvata la legge 23 dicembre 2004, n. 29, recante norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale, nell'ottica di un alto livello di collaborazione del Servizio sanitario regionale

con gli enti locali e le università e secondo una logica di forte integrazione tra assistenza sanitaria ed assistenza sociale. La legge giunge al termine di un percorso fortemente connotato nel senso della riorganizzazione del sistema sanitario regionale, nel segno della cooperazione tra le diverse strutture sanitarie pubbliche e private e della realizzazione di reti integrate di servizi tra ospedale e territorio e nuovi modelli organizzativi per le alte specialità ospedaliere.

La riorganizzazione è funzionale anche a coniugare le necessità del contenimento della spesa con il livello qualitativo dei servizi erogati. Tale obiettivo è stato perseguito con un mix di interventi legislativi e delibere di Giunta. Sul versante legislativo, oltre alla già citata legge n. 29/2004, si segnalano: la legge n. 11/2004, che ha previsto l'istituzione dell'Agenzia regionale per l'acquisto di beni e servizi, la quale svolge la propria attività a favore di tutti i soggetti istituzionali della Regione, incluse le Aziende sanitarie; la legge n. 21 del 2003, che ha unificato le tre aziende Usl dell'area metropolitana bolognese. Sul versante della Giunta, si segnalano: la delibera di recepimento del DPCM 29 novembre 2001, sulla definizione dei livelli essenziali di assistenza (n. 295/2002) e la delibera attuativa della legge regionale; la delibera attuativa della legge regionale n. 34/1998, in materia di autorizzazione e di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e dei professionisti alla luce dell'evoluzione del quadro normativo nazionale (n. 327/2004); le delibere relative al trasferimento del Fondo sanitario alle ASL ed alla trasformazione delle IPAB.

La Commissione consiliare, in base alle previsioni di varie leggi regionali tanto in materia sanitaria che sociale, è chiamata ad esprimere parere sulle delibere di Giunta considerate di rilevante interesse ed in tali occasioni ha ricevuto le più ampie informative dalla Giunta e chiarimenti tecnici da parte dei dirigenti del settore.

E' invece ancora in corso di elaborazione il nuovo Piano sanitario regionale.

Scuola e lavoro

Nelle materie della scuola e del lavoro l'iniziativa legislativa regionale si è esercitata su temi di forte rilievo politico, anche in contrapposizione agli orientamenti maturati a livello nazionale.

Sono così state approvate la legge regionale n. 26/2001 in materia di diritto allo studio e la legge n. 12/2003 (“legge sul sapere”), in risposta alla riforma della scuola definita a livello nazionale con la legge n. 53/2003 ed i relativi provvedimenti attuativi. La normativa regionale ha superato anche il vaglio della Corte Costituzionale, di fronte alla quale era stata impugnata dal Governo nazionale.

In materia di lavoro, la legge regionale proposta dalla Giunta in alternativa alla riforma realizzata a livello nazionale con la cd. Legge Biagi (legge n. 30/2003) si è scontrata con l'ostruzionismo delle opposizioni e non è stata quindi approvata nel corso della legislatura.

Un clima di maggiore consenso si è invece registrato in ordine alla riforma dell'associazionismo (L. R. n. 34/2002) e sui provvedimenti che sono stati approvati nelle materie della cultura e dello sport. In quest'ultimo settore, poi, si segnala un caso di politica attuata interamente per via non legislativa: con due delibere di Giunta sottoposte al parere del Consiglio sono stati erogati alle associazioni sportive operanti in ambito regionale contributi a valere sui fondi recuperati sugli stanziamenti per i mondiali di calcio del 1990.

Area del governo del territorio

Nell'area del governo del territorio la Regione Emilia-Romagna si caratterizza per l'approvazione di alcune leggi organicamente regolatrici di singoli settori e per un'attività di programmazione molto attenta all'articolazione territoriale.

Nell'ambito dell'attività legislativa, sembrano emergere, essenzialmente, due filoni principali: il primo, riconducibile all'attenzione per il territorio ed il paesaggio; il secondo, attinente alle politiche edilizie ed abitative. Nella prima area di intervento, si segnalano le leggi n. 16/2002, recante norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la

promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio, e n. 2/2004, Legge per la montagna. Nella seconda area di intervento, sembrano assumere particolare rilievo: la legge n. 24/2001, che disciplina l'intervento pubblico nel settore abitativo; la legge n. 31/2002, che reca una disciplina generale dell'edilizia; la legge n. 37/2002, in materia di espropri; la legge n. 23/2004, sulla vigilanza e controllo dell'attività edilizia, che affronta anche il tema del condono.

L'attività di programmazione e pianificazione territoriale trova la sua cornice legislativa nella corposa (52 articoli) ed organica legge 24 marzo 2000, n. 20, approvata alla fine della VI legislatura e sottoposta a manutenzione nella VII legislatura, nel corso della quale è stata modificata ben sette volte, in un costante processo di adeguamento.

Spicca per ricchezza di prospettive strategiche, organicità e per il livello di integrazione tra Regione ed enti locali, il Piano territoriale regionale, del quale costituisce importante parte tematica il Piano territoriale paesistico regionale. Entrambi i piani vengono predisposti a seguito di una complessa procedura, in base alla quale il documento preliminare predisposto dalla Giunta è sottoposto a conferenze di pianificazione convocate a livello provinciale in modo da coinvolgere tutti gli enti locali e, una volta rielaborato all'esito di tali conferenze, è trasmesso al Consiglio, cui compete l'adozione. Possono intervenire nel procedimento, formulando osservazioni e proposte, gli enti ed organismi pubblici, il mondo dell'associazionismo ed i singoli cittadini interessati. Infine, le province ed i comuni possono assumere iniziative volte alla modifica dei piani.

Esemplificativamente, al fine di dare un'idea della complessità di tali strumenti di pianificazione, si segnala che il Piano territoriale paesistico regionale adottato nel 2003 si compone di numerose tavole (125 in totale), elenchi ed allegati.

A fronte della mole e della complessità degli strumenti della pianificazione, il Consiglio si è mosso anche in anticipo ed indipendentemente rispetto alla loro trasmissione da parte della Giunta, svolgendo ampie attività conoscitive ed in molti casi rinnovando le

consultazioni degli enti locali e delle forze sociali, svolte in prima battuta dall'esecutivo.

Area dello sviluppo economico

In relazione all'area dello sviluppo economico (ma il discorso ha ovviamente valenza generale) occorre prendere le mosse dalla corposa (210 articoli) e complessa legge 21 aprile 1999, n. 3, che riformando il sistema regionale e locale in attuazione delle leggi Bassanini, ha ridisegnato le competenze in materia di attività produttive, in una logica volta a privilegiare l'adozione di procedure di concertazione e di programmazione negoziata.

La legge n. 3 del 1999 è stata più volte modificata nella VII legislatura. Nel quadro definito da questa legge le politiche volte allo sviluppo economico sono definite in modo unitario nel programma triennale per le attività produttive 2003-2005, approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta, formulata previa consultazione della Conferenza per l'economia e il lavoro, ai sensi degli articoli 54 e 55 della citata legge n. 3/1999.

Il piano gestisce il fondo unico per le attività produttive industriali, istituito dall'articolo 53 della più volte citata legge n. 3/1999.

Dal momento che il piano triennale contiene solo indirizzi di tipo generale esso viene precisato e attuato mediante piani stralcio annuali, che sono formalmente trasmessi al Consiglio. Il Consiglio si è impegnato per ottenere la necessaria informazione, attraverso i rapporti diretti con l'assessore competente nelle diverse procedure conoscitive e di sindacato ispettivo.

Nel campo dell'agricoltura svolge la medesima funzione di programmazione di tipo generale il piano regionale di sviluppo che ha una durata di sei anni e viene ampiamente integrato e modificato da piani annuali approvati dalla Giunta regionale e solo comunicati al Consiglio.

Per quanto riguarda la materia del turismo, la Giunta promuove le leggi di organizzazione e di ordinamento generale (come è avvenuto ad esempio in tema di gestione del demanio marittimo). Su oggetti di

carattere più settoriale (*bed & breakfast, scout, impianti sciistici*), si è invece esercitata con successo l'iniziativa consiliare, che richiede tempi considerevolmente più lunghi di quelli mediamente necessari per le iniziative dell'esecutivo.

Nel campo si registrano esempi significativi di attivazione del nuovo quadro di competenze delineato dalla riforma del titolo V. Si segnalano, in particolare, la legge n. 7/2002 sui trasferimenti tecnologici e la legge n. 26/2004 sulla programmazione energetica, che toccano materie tra le più importanti e significative tra quelle di competenza concorrente.

Conclusioni

Nei paragrafi precedenti sono state poste in evidenza le peculiari caratteristiche dell'assetto ordinamentale dell'Emilia-Romagna, caratterizzato da una forte integrazione tra i livelli di governo e dalla grande apertura nei confronti delle parti sociali.

Si è già rilevato come i rapporti tra la Giunta ed il Consiglio si presentino disuguali nei vari settori anche in relazione alla loro più o meno intensa copertura legislativa regionale.

Lo Statuto apre nuove importanti prospettive destinate a valorizzare emblematicamente – sia per procedura adottata sia per contenuti del nuovo Statuto – un più equilibrato assetto, ponendo alcuni presupposti di carattere procedimentale e normativo per valorizzare il ruolo del Consiglio, sia assicurando forme di partecipazione specifiche alle diverse politiche regionali sia differenziandolo da quello della Giunta, come strumento di identificazione della comunità regionale.

A partire dallo Statuto, sono state prospettate ulteriori linee di approfondimento e di sviluppo del ruolo del Consiglio. La prima linea passa attraverso leggi di attuazione dello Statuto per i grandi settori delle politiche regionali che garantiscano forme specifiche di partecipazione e informazione per le attività più rilevanti poste in essere dalla Giunta anche nei rapporti con gli altri livelli territoriali. La seconda linea passa attraverso la riforma del regolamento interno. In particolare, occorre assicurare l'idoneità a svolgere efficacemente procedure legislative e non legislative

sempre più complesse. A tal fine viene in primo piano l'adeguatezza dell'attuale sistema delle Commissioni, che oggi sono solo 5. Ai fini della funzionalità delle Commissioni e dell'Assemblea va valutato il migliore equilibrio tra la tutela dei diritti dei singoli consiglieri e la funzionalità degli organi collegiali. In particolare va assicurato lo svolgimento di una maggiore gamma di compiti da parte delle Commissioni attraverso la possibilità del loro contemporaneo funzionamento.

In terzo luogo, il nuovo statuto prospetta un ruolo crescente del Consiglio nel campo delle valutazioni delle politiche pubbliche e della qualità legislativa in generale. In questo quadro, dovrebbero assumere rilievo politico le avanzate sperimentazioni già svolte in tema di qualità della legislazione e di orientamento verso la verifica dei risultati. Nella VIII legislatura dovrebbero dare compiutamente i loro frutti le iniziative già da tempo avviate, e che pongono la Regione in una posizione di avanguardia: l'adozione del manuale di tecnica legislativa OLI, l'adesione al progetto CAPIRE, l'incentivazione della introduzione nelle leggi di clausole valutative, la formazione tecnica dei funzionari regionali per studi di fattibilità e per le schede per l'analisi tecnico-normativa dei progetti di legge presentati.

Tali schede, che consistono in un inquadramento legislativo (regionale, nazionale e comunitario), giurisprudenziale e dottrinale della materia trattata dai progetti di legge e che sono accompagnate da un dossier di documentazione giuridica, vengono realizzate dal Servizio legislativo e qualità della legislazione del Consiglio, in collaborazione con il Servizio commissioni e la biblioteca del Consiglio. Realizzate fino ad ora per i progetti di legge più complessi, per la ottava legislatura il Consiglio conta di estenderle ad ogni progetto di legge in esame in Commissione consiliare.

Si ricorda infine 'Demetra', la nuova banca dati delle leggi e dei regolamenti della Regione, in ambiente XML (il linguaggio di 'norme in rete'), che contiene l'intera raccolta dei testi delle leggi e dei regolamenti sia storici che vigenti, consultabile in internet, gratuitamente, da chiunque. La banca dati è stata integrata di recente con i testi delle delibere di

consiglio e dei progetti di legge presentati, consentendo svariate modalità di ricerca e navigazione.

2.4. Lazio

2.4.1. Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio.

La Regione Lazio, nel corso della VII legislatura, ha portato a compimento un processo evolutivo di fondamentale rilevanza sul piano della sperimentazione di nuove modalità di esercizio delle funzioni ad essa attribuite, manifestando anche una tendenza innovativa circa il modo di interpretare il proprio ruolo in rapporto alla popolazione, alle istituzioni locali ed alle autonomie funzionali della Regione.

In stretta connessione a tale processo, si è sviluppata una profonda azione di rinnovamento della cornice istituzionale dell'Ente regionale, attuata in particolare con l'approvazione del nuovo Statuto regionale - avvenuta nell'ultimo anno della legislatura – che è stata tuttavia preceduta da un'ampia serie di riforme di tipo amministrativo.

Lo Statuto opera al più alto livello dell'ordinamento regionale la ridefinizione dei poteri e delle funzioni politico-istituzionali della Giunta e del Consiglio, nei loro reciproci rapporti e nelle loro relazioni con gli altri organi e soggetti del sistema regionale.

Nello Statuto sono altresì recepiti e reinterpretati in chiave evolutiva i più significativi fattori di mutamento dei processi decisionali e delle funzioni della Regione che, come si vedrà più chiaramente nell'analisi specifica delle più rilevanti politiche regionali nelle diverse aree di intervento, sono emersi nel corso della VII legislatura.

Tra le tendenze più rilevanti emerse nella VII legislatura, va in particolare evidenziata quella volta ad indirizzare i processi decisionali verso una combinazione di strumenti normativi e non normativi di diverso tipo, la cui selezione avviene in modo differenziato e funzionale al conseguimento dello scopo primario dettato da ciascuna politica. Dal punto di vista contenutistico, gli strumenti adottati mirano frequentemente all'attuazione di politiche che traggono la loro origine in sede nazionale o europea ed in riferimento alle quali l'atto normativo o non normativo regionale è chiamato a svolgere una funzione di organizzazione delle

politiche sul territorio, definendone gli obiettivi e coordinando con essi le successive attività poste in essere dal sistema delle autonomie locali e funzionali.

Ciò si traduce, sul piano istituzionale, in un affiancamento agli atti legislativi di numerosi atti secondari, di più rapida adozione e dotati di un maggior contenuto tecnico, nonché maggiormente idonei a svolgere quella funzione di programmazione che è connaturale al ruolo della Regione nel sistema istituzionale.

Nel Lazio, nell'ambito delle politiche in campo economico, socio-sanitario e di pianificazione territoriale, si è assistito allo sviluppo di forme di programmazione molto sofisticate: esse sono frequentemente oggetto di negoziazione con gli enti locali e sono strutturate su numerosi piani generali e particolari, in un'ottica pluriennale ed intersetoriale nell'ambito della quale si intersecano - in un rapporto di flessibile fungibilità - fonti di diverso tipo (atti normativi primari e secondari, atti amministrativi generali, convenzioni che disciplinano lo svolgimento dell'attività degli enti strumentali, delibere di "indirizzo" o "di attuazione"), di volta in volta approvate dal Consiglio o dalla Giunta, e la cui attuazione, non di rado, è rimessa agli enti locali ovvero ad altri soggetti (ad enti strumentali ovvero alle varie agenzie regionali, cui sono affidate funzioni operative ed istruttorie).

In questo quadro in continua evoluzione, l'introduzione di nuove regole e procedure consiliari nell'ambito dello Statuto e nello stesso Regolamento interno del Consiglio regionale (il cui processo di revisione, già iniziato nel 2001, andrà completato al fine di coordinarlo alla nuova disciplina contenuta nello Statuto in materia di organizzazione e funzioni del Consiglio) rappresenta certamente uno stimolo per il Consiglio a proseguire sulla strada - già intrapresa nel corso della VII Legislatura - di individuazione e di rimodulazione delle forme attraverso cui svolgere la propria funzione politico-istituzionale, non solo nel settore della legislazione, ma anche come organo di raccordo tra il potere esecutivo e le istanze collettive, mediante gli strumenti di indirizzo e di controllo che risultano essenziali in un sistema democratico.

La Regione Lazio ha quindi intrapreso un cammino – che la definitiva entrata a regime dello Statuto potrà consolidare – verso la ricerca di nuovi equilibri istituzionali, che valorizzino la funzione del Consiglio regionale sotto un duplice profilo: da un lato, nella deliberazione di leggi ed atti di programmazione generale, come strumenti di regolazione di procedimenti che, pur traendo la fonte istitutiva ed organizzativa nella delibera consiliare, si svolgono in sedi esterne; dall'altro lato – soprattutto mediante la procedura secondo cui la Giunta riferisce alle Commissioni consiliari in ordine ai risultati dell'attività di vigilanza e controllo svolta sugli organi degli enti pubblici dipendenti (per i quali è la legge regionale ad approvarne l'istituzione e il bilancio) – nell'esercizio di una più penetrante funzione di indirizzo e controllo anche in relazione a quelle attività dell'Ente regionale nelle quali, alla funzione programmatica, si coniuga anche un concreto ruolo propulsivo nell'attuazione delle politiche pubbliche, eventualmente attraverso organismi (sottoposti alla propria vigilanza) costituiti *ad hoc* per lo sviluppo di determinate politiche di intervento diretto sul territorio.

2.4.2. *Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali.*

Area ordinamentale

Come si è rilevato nella premessa, l'elemento più qualificante della VII legislatura regionale è sicuramente rappresentato dall'intensa attività di riforma dell'ordinamento regionale, di portata così ampia da poter definire quella appena conclusa una **legislatura costituente**.

Nel Lazio, infatti, si sono portati a compimento i procedimenti di approvazione del nuovo Statuto regionale, della legge elettorale regionale, della legge di contabilità, nonché di riforma del Regolamento interno del Consiglio regionale. Sul piano delle politiche ordinamentali, appare inoltre possibile ricomprendere anche altri provvedimenti, quali la legge sull'insindacabilità dei Consiglieri regionali e la legge di organizzazione dell'attività amministrativa (n. 6 del 2002).

L'aspetto di maggior rilievo della succitata normativa di carattere ordinamentale può essere ravvisato nel tentativo di operare una riallocazione delle competenze degli organi istituzionali funzionale al

migliore svolgimento dei compiti che maggiormente ne caratterizzano l'attività. In particolare, lo **Statuto** ha ampliato i poteri normativi della Giunta (affidando ad essa l'esercizio della potestà regolamentare, anche mediante l'emanazione dei cosiddetti "regolamenti autorizzati"), aumentando nel contempo i poteri di indirizzo e controllo del Consiglio, soprattutto in sede di deliberazioni di atti (proposti dalla Giunta) di programmazione generale. Un'analogia finalità è sottesa al processo di modifica del **regolamento del Consiglio** avviato nel 2001 e che presumibilmente proseguirà nel corso della nuova legislatura al fine di armonizzarlo con le previsioni contenute nello Statuto.

Particolare importanza assume la legge n. 25 del 2001, che reca una complessa disciplina in materia di programmazione, bilancio e contabilità regionale, volta a definire principi, obiettivi e strumenti dell'ordinamento finanziario e contabile e della programmazione economico-sociale e territoriale regionale. La legge definisce tra l'altro il ciclo di bilancio annuale, impostato sull'approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria regionale, della legge finanziaria (di cui sono definiti i contenuti tipici) e di eventuali leggi collegate, contenenti norme a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio ed altre norme non inseribili nella legge finanziaria, aventi riflessi sul bilancio.

Ulteriore tassello della politica di riforma organizzativa è poi costituito dalla già citata **legge sul personale amministrativo** (n. 6 del 2002), che detta norme generali di disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio, nonché sulla dirigenza ed il personale regionale, provvedendo contestualmente all'abrogazione di oltre 100 leggi.

Area del welfare

Le politiche pubbliche in materia di servizi alla persona realizzate dalla Regione Lazio costituiscono un momento particolarmente qualificante dell'attività svolta nel corso dell'ultima legislatura, sia per ciò che concerne gli obiettivi programmati e perseguiti, come definiti nei vari atti di programmazione, sia per le modalità di attuazione degli interventi secondo una metodologia che privilegia modelli organizzativi caratterizzati dalla

logica della sussidiarietà orizzontale e della integrazione tra politiche sanitarie e politiche sociali.

I principali obiettivi perseguiti nell'attuazione delle politiche socio-sanitarie sono indicati nel **Piano Sanitario Regionale** per il triennio 2002/2004 (PSR) che si pone come punto di riferimento dell'intera politica sanitaria nonché il **Piano Socio-Assistenziale** 2002/2004 (PSA), che si integra con esso e ne amplia i contenuti.

Una delle indicazioni più significative, contenute nel PSR, è relativa alla costruzione di un sistema sanitario la cui produzione di servizi sia orientata a **privilegiare la funzione di committenza esercitata dalle Aziende Sanitarie Locali** nei confronti degli erogatori, pubblici o privati, accreditati sulla base di criteri predeterminati. Si è inteso, cioè, attribuire un ruolo di carattere organizzatorio alle ASL, sgravandole da compiti di prestazione diretta dei servizi sanitari, che sono invece erogati da soggetti terzi, anche esterni all'area della pubblica amministrazione. In attuazione di questa linea programmatica è stata emanata la legge regionale n. 4 del 2003 ("Norme in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali"), che rimodula l'intero sistema delle cosiddette "Convenzioni sanitarie".

Non meno rilevante è stata l'attenzione riservata all'**obiettivo della sostenibilità economica del Sistema Sanitario regionale**, attuata con politiche di razionalizzazione della spesa e di responsabilizzazione dei centri di costo, principalmente mediante delibere di Giunta, cui affiancare forme di coinvolgimento dei soggetti che operano nel contesto del sistema sanitario, nonché forme di compartecipazione degli utenti alla spesa, in particolare di quella relativa alla spesa farmaceutica. L'attuazione di tale linea programmatica è avvenuta in diverse forme: intese con le associazioni di categoria dei medici; introduzione dei ticket per prestazioni sanitarie e acquisti di farmaci; incentivazione dell'uso dei cosiddetti farmaci generici; costituzione di una società a prevalente capitale regionale che gestisca sotto il profilo economico deficit e patrimonio immobiliare delle ASL e dalle aziende ospedaliere; limitazioni nella prescrizione di farmaci.

Infine, altro profilo qualificante delle politiche regionali di servizi alla persona è sicuramente rinvenibile nella **promozione di strumenti intersettoriali** nell'attuazione degli interventi per la salute e lo sviluppo sociale, sia con riguardo ai settori di intervento (politiche sociali e di tutela delle fasce deboli, politiche ambientali, di programmazione territoriale, ecc.) sia con riguardo alla tipologia di servizi offerti e dei soggetti chiamati a cooperare alla realizzazione dell'obiettivo (enti locali, associazioni di volontariato o *no-profit*). Anche in questo caso, l'attuazione dell'obiettivo politico è avvenuto mediante la definizione programmatica di linee di azione amministrativa (programmazione a livello di distretto degli interventi di carattere socio-sanitario; definizione di forme di collaborazione tra ASL, enti locali, scuole, enti *no-profit* e associazioni di categoria e di volontariato; attivazione di sportelli "Informa famiglia", ecc), cui hanno fatto seguito una pluralità di interventi - normativi e non - a sostegno della famiglia e dell'infanzia, nonché a tutela delle persone disabili e delle associazioni di volontariato.

Area del governo del territorio

La materia del "Governo del territorio" - che costituisce uno dei campi nei quali si è tradizionalmente concentrato l'intervento legislativo regionale - ha conosciuto una consistente produzione normativa, pari a quasi il 25% dell'intera attività svolta.

Nel corso della VII legislatura, è stato adottato il Piano Territoriale Regionale Generale (PTRG), strumento fondamentale che si pone come un modello di assetto generale del territorio.

Non ha invece prodotto risultati il parallelo tentativo di giungere all'elaborazione di un testo unico (la cui redazione era stata affidata alla cosiddetta "Commissione Cassese").

La Regione non ha ancora adottato un nuovo Piano territoriale paesistico di carattere generale, ma sono stati però approvati un numero consistente di piani territoriali paesistici relativi a specifiche realtà territoriali).

Pertanto le politiche pubbliche della Regione Lazio, in questo ambito, si sono sviluppate mediante l'adozione di strumenti normativi e di pianificazione a contenuto parziale, atteso anche che i principali interventi della legislazione regionale in materia hanno assunto la forma di novelle alla legge regionale n. 38 del 1999, il cui avvio a regime, peraltro, a parecchi anni di distanza, non è stato ancora del tutto completato.

Tale considerazione induce a ritenere che gli elementi pregnanti di intervento in questo settore siano collegati solo in via mediata a principi ispiratori di carattere generale, dovendosi invece evidenziare come, di volta in volta, si sia privilegiata l'esigenza di dare **risposte specifiche a peculiari situazioni di carattere territoriale**. A titolo esemplificativo, si richiama in particolare l'approvazione della legge regionale n. 1 del 2001, recante norme per la **valorizzazione e per lo sviluppo del litorale del Lazio**, cui ha fatto seguito l'adozione di un programma integrato di interventi per lo sviluppo del litorale del Lazio e l'istituzione di Litorale S.p.a. con compiti operativi e di gestione.

Sotto altro profilo, la politica regionale in materia di governo del territorio si caratterizza per l'ampia delega di funzioni attinenti all'attuazione concreta degli interventi ad una serie di **agenzie ed enti strumentali** deputati alla gestione concreta di specifici settori (si segnalano, in particolare, l'A.R.P.A, Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, ente strumentale della Regione Lazio, istituita con legge Regionale n. 45 1998, L'A.R.P., l'Agenzia Regionale per i Parchi; l'Ardis, Agenzia Regionale per la Difesa del Suolo e la Agenzia Sviluppo Lazio).

Area dello sviluppo economico

L'elemento che appare maggiormente evidente nell'ambito dell'esame delle politiche regionali volte ad incentivare lo sviluppo economico è sicuramente rappresentato dalla scelta adottata in ordine agli **strumenti di intervento ed alle procedure di consultazione e di partecipazione dei soggetti interessati**, sia con riguardo ai soggetti istituzionali sia con riguardo alle rappresentanze delle categorie produttive interessate. In termini generali, in quest'area di intervento emerge la scelta consapevole di riservare alla fonte di rango primario un ruolo di legge cornice, affidando

invece a provvedimenti della Giunta regionale compiti di selezione e definizione concreta delle misure di sostegno ai diversi settori economici, previo confronto con i soggetti pubblici e privati.

Sotto altro profilo, si può evidenziare come le politiche in materia di attività produttive siano caratterizzate dall'esigenza di coniugare lo sviluppo economico con le caratteristiche e le **vocazioni specifiche del territorio**, con particolare riguardo alle esigenze sociali, turistiche ed ambientali espresse dalla collettività locale.

Tali considerazioni risultano di particolare evidenza nella disciplina del commercio, ove si è giunti, attraverso una lunga ed articolata serie di novelle (oltre 40 modifiche testuali) della legge regionale n. 33 del 1999, ad una sorta di "testo unico" avente ad oggetto il commercio al dettaglio – nelle sue varie forme – ed il commercio all'ingrosso. Numerosi, infatti, sono i casi di rinvio ad atti di enti locali ed a fonti secondarie per la definizione di importanti aspetti quali, ad esempio, la programmazione del commercio su aree private e su aree pubbliche, nonché la definizione dei criteri per le deroghe agli orari. Analoga logica permea anche gli interventi normativi di carattere settoriale (quali ad esempio, quelli contenuti nella "legge sull'Esquilino", che intende riqualificare il territorio del centro storico di Roma o la legge sui "mercati delle qualità") diretti, in modo più specifico alla valorizzazione di attività d'impresa tradizionali e legate al territorio.

Sotto altro profilo, alcuni interventi normativi sembrano evidenziare l'esigenza di perseguire l'obiettivo di sostenere e incentivare attività di sviluppo, attraverso **nuovi strumenti organizzativi**. Si segnala in particolare la legge regionale n. 36 del 2001, che provvede all'individuazione dei distretti industriali (DI) e dei sistemi produttivi locali (SPL), come definiti dalla legge statale di riferimento, affidando un ruolo amministrativo tecnico di rilievo alle società controllate dalla Regione, in particolare l'Agenzia Sviluppo Lazio. Rilevante è infine la "legge sulla cooperazione" (legge n. 20 del 2003), anche sotto il profilo della tecnica normativa (il provvedimento, dal contenuto fortemente strutturato, individua le finalità, gli aspetti fondamentali, l'organizzazione e la distribuzione delle funzioni e delle competenze con un articolato sistema di programmazione).

Conclusioni

Dalla disamina delle politiche regionali nei diversi macrosettori di intervento esaminati, emerge un contesto di forte programmazione e direzione da parte dell'esecutivo regionale e delle sue agenzie che tuttavia assicurano in forme diverse il pieno **coinvolgimento dei soggetti istituzionali locali**, titolari di una funzione di codeterminazione delle scelte, piuttosto che di compiti di mera attuazione delle stesse. Ne consegue che la partecipazione degli enti locali alla definizione degli strumenti di intervento e della loro applicazione richiede forme sempre più raffinate di concertazione nonché specifiche sedi di collegamento stabile in cui verificare, di volta in volta, le modalità di realizzazione concreta del principio di sussidiarietà.

Nella fase di definizione degli strumenti di carattere programmatico, come nella fase di adozione di quelli di carattere attuativo delle politiche regionali, sono state sperimentate variegate modalità di partecipazione alle scelte fondamentali ed alle azioni di concreta predisposizione degli interventi sul territorio. In questo ambito, vale la pena di evidenziare come, tra le diverse forme di coinvolgimento delle autonomie locali e funzionali, sia stato sviluppato anche quello della partecipazione dei loro rappresentanti non semplicemente presso gli organi istituzionali di raccordo (quale ad esempio il **Consiglio delle autonomie locali**, previsto dallo Statuto) ma anche negli **organi direttivi di Agenzie, società** (a prevalente o totale partecipazione regionale) o altri organismi, cui sono affidati, peraltro, compiti di amministrazione diretta in specifici settori, assurgendo così a sedi di codecisione di più soggetti istituzionali.

2.5. Lombardia

2.5.1. Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio.

La Regione Lombardia nel corso della VII legislatura si è posta come soggetto propulsore di scelte politicamente incisive e in alcuni casi decisamente innovative, che hanno fatto parlare di un vero e proprio “modello lombardo” nella elaborazione ed attuazione delle politiche regionali.

Tale specificità emerge dall’analisi concreta delle decisioni politiche, caratterizzate da diversi gradi di complessità ed elementi di differenziazione a seconda delle aree di intervento. Vi sono però dei significativi tratti comuni che possono costituire il filo conduttore dell’analisi stessa e contribuire al tentativo di definire le caratteristiche peculiari del “modello”.

Una prima considerazione riguarda la strumentazione tramite la quale si sono esplicate le scelte pubbliche regionali e conseguentemente il ruolo dei principali attori istituzionali in tali processi decisionali. Al riguardo, si può rilevare che la VII legislatura ha confermato per la Lombardia la tendenza, comune a molte altre Regioni, di una decisa responsabilizzazione dell’Esecutivo quale effettivo centro del processo decisionale, con conseguente riallocazione delle competenze tra Consiglio regionale e Giunta.

Si sono parallelamente verificate una flessione⁹ del numero delle leggi approvate – la cui netta preponderanza è tra l’altro ascrivibile all’iniziativa legislativa della Giunta¹⁰ – e la determinazione dei contenuti delle

⁹ La VII legislatura registra, in linea con quelle immediatamente precedenti, una flessione del numero delle leggi approvate. Va tra l’altro considerato che la sostanziale continuità politico-istituzionale tra la VI e la VII legislatura, nonostante l’impatto delle riforme costituzionali, ha fatto sì che alcune leggi di riforma nei singoli settori fossero già state adottate nella seconda metà della VI legislatura demandando alla legislatura successiva i compiti di attuazione più che di definizione.

¹⁰ Il 71% delle leggi approvate nel corso della VII legislatura sono di iniziativa della Giunta, contro il 19 per cento di iniziativa del Consiglio ed il 9% di iniziativa mista; si registra una sola legge di iniziativa popolare.

decisioni politiche in atti di diversa natura adottati direttamente dall'organo esecutivo.

Tale dato non è di per sé segno di una marginalizzazione del Consiglio. E' vero che la legislazione non è più l'unico strumento di definizione delle decisioni pubbliche, ma è anche vero che l'attività legislativa regionale della VII legislatura è stata significativa: tutti i macrosettori sono stati interessati da fonti di rango legislativo, sia con interventi che hanno inciso in profondità ponendo le basi per una riforma organica della materia – in particolare per quanto attiene all'area del *welfare* e a quella afferente al governo del territorio e ai pubblici servizi - sia con interventi più mirati di carattere settoriale, in particolare nell'area economica e dello sviluppo. Accanto all'intervento legislativo inoltre va data maggiore importanza rispetto al passato agli atti di programmazione, di indirizzo e ai Piani, l'adozione dei quali comporta un assestamento variabile delle competenze tra Consiglio e Giunta regionale. Se da un lato infatti la legislazione di settore ha sottratto alla competenza del Consiglio compiti di amministrazione attiva, demandandoli alla Giunta, dall'altro vi sono atti amministrativi di programmazione e pianificazione rimasti alla competenza del Consiglio, i quali assumono una rilevanza fondamentale nella definizione delle politiche settoriali.

Si verifica una espansione nella tipologia degli strumenti adottati nella definizione delle politiche pubbliche ed una loro differenziazione per ciascuna di esse. Ciò comporta dunque che anche il ruolo degli attori istituzionali, *in primis* ovviamente Consiglio regionale e Giunta, non può misurarsi esclusivamente con riguardo all'attività legislativa. Alla complessità della domanda nelle diverse aree di intervento, la Regione ha risposto con una molteplicità di soluzioni articolate in modalità di realizzazione delle scelte di governo spesso innovative e differenziate a seconda dell'area sulla quale sono andate ad incidere.

La varietà delle soluzioni per la realizzazione delle scelte politiche dipende innanzi tutto dai contenuti delle decisioni stesse, dall'oggetto trattato, dagli interessi coinvolti, a seconda del settore di intervento cui afferiscono le scelte stesse. Nel prosieguo dell'analisi si tenterà di dare

conto di tali differenziazioni e dei contenuti e soluzioni delle diverse scelte politiche.

Si può però brevemente tentare di cogliere alcuni tratti caratterizzanti delle politiche regionali della Lombardia, che consentono di considerare queste ultime come frutto di una strategia complessiva unitaria.

Il primo tratto comune alle scelte pubbliche nelle diverse aree di intervento può essere ravvisato nell'impegno a dare un'applicazione concreta al principio di sussidiarietà, inteso sia nella sua accezione "verticale", attinente al rapporto con gli enti locali, sia nella sua accezione "orizzontale", attinente al coinvolgimento, alla responsabilizzazione e valorizzazione di tutti i soggetti della società civile destinatari e allo stesso tempo protagonisti attivi delle decisioni pubbliche. Tale principio è stato quindi declinato, come si vedrà più diffusamente, in maniera diversa a seconda dell'area di intervento.

In stretta relazione con la costante attenzione alla ricerca di formule di applicazione della sussidiarietà, va considerato l'altro elemento comune alle politiche regionali della VII legislatura, ossia la pratica diffusa e generalizzata di forme e modalità di programmazione negoziata. Il rapporto con gli enti locali e con i soggetti della società civile ha trovato un significativo sbocco nella creazione, tramite leggi regionali di settore ovvero tramite prassi di fatto, di strumenti di collegamento stabile tra livelli di governo. Tali strumenti si articolano e si definiscono in modo diverso a seconda della politica cui ineriscono, ma sono strutturati per lo più intorno al modello dei "Tavoli interistituzionali". Come si vedrà nell'analisi delle singole politiche, tali momenti di confronto prevedono quasi sempre anche il coinvolgimento delle c.d. "autonomie funzionali" (università, camere di commercio) e della rappresentanza delle parti sociali.

Da tali "luoghi" di raccordo scaturiscono modelli decisionali diversi (accordi, patti, intese), in cui le competenze si modulano a seconda del settore, e con i quali la Regione, le autonomie locali, le parti sociali e gli altri soggetti del partenariato economico-sociale indicano ed esplicitano le scelte strategiche e le priorità condivise, nonché gli interventi consequenti

rispetto ai quali assumono il reciproco impegno a cooperare e ad agire sinergicamente, secondo le modalità individuate nell'accordo stesso¹¹.

La Regione ha utilizzato largamente tali strumenti per la progettazione delle politiche e delle azioni di governo, applicandoli sistematicamente alla programmazione sul territorio. Nella VII legislatura è stata infatti approvata la legge 2/2003, che ha reso la programmazione negoziata l'ordinario metodo di gestione delle politiche territoriali e soprattutto il metodo di raccordo tra le politiche comunitarie e quelle locali.

Ad una domanda di governo complessa ed estremamente articolata la Regione ha quindi risposto nella VII legislatura da un lato consolidando le linee portanti delle politiche già tracciate nella legislatura precedente e dall'altro sperimentando soluzioni spesso innovative, delineando un percorso delle azioni di governo connotato da vitalità e capacità progettuale.

La traduzione ordinamentale della nuova impostazione dei rapporti istituzionali avrebbe dovuto sfociare nell'approvazione dello Statuto, in merito al quale è iniziata una riflessione che era però al termine della VII legislatura, lunghi dal concludersi.

Se da un lato la mancata approvazione dello Statuto può sorprendere, data l'energia e la capacità progettuale della Regione, dall'altro può forse trovare la sua spiegazione proprio nella intensità dell'esperienza in corso, nella accentuata dinamica di cambiamento delle politiche pubbliche e nella

¹¹ Il metodo del partenariato ha previsto e attuato iniziative articolate: dalla Conferenza delle autonomie agli undici Tavoli territoriali (provinciali) di coordinamento, al Patto per lo sviluppo, ai numerosi tavoli di coordinamento settoriali (per l'internazionalizzazione, l'ambiente, l'agricoltura, il welfare, il trasporto pubblico, la *net economy*). Sono state adottate norme sulla programmazione negoziata regionale che disciplinano gli strumenti (l'Accordo quadro di sviluppo territoriale, i PISL, il Contratto di recupero produttivo, l'Accordo di programma quadro, sui quali v. infra) volti a favorire la collaborazione dei diversi soggetti nella realizzazione dei progetti a impatto locale e settoriale.

Le esperienze più significative che si possono portare a titolo di esempio sono certamente quelle riconducibili al Patto per lo sviluppo e ad alcuni Accordi di programma quadro particolarmente complessi. Il "Patto per lo sviluppo dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale in Lombardia" ha coinvolto oltre 70 attori istituzionali e rappresentanze della società e del lavoro. Il protocollo, firmato nel settembre del 2001 dopo un lungo confronto definisce un sistema di regole e procedure che, su tutti i temi di governo della Regione, indica come attuare i confronti con le parti sociali senza peraltro sostituire i rapporti bilaterali.

conseguente riallocazione delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali, con la partecipazione di una pluralità di soggetti, variabile a seconda degli interventi. La ampia sperimentazione di formule innovative potrebbe avere avuto come risvolto una maggiore difficoltà a consolidare in uno Statuto un assetto ancora in via di verifica e di adattamento e la necessità di aspettare una maggiore maturazione.

In questo quadro, in mancanza di disposizioni statutarie che definiscano con chiarezza i nuovi equilibri tra gli organi coinvolti nei processi decisionali, si è progressivamente andata affermando, nel corso della VII legislatura, l'esigenza di un ripensamento del ruolo del Consiglio regionale. In questo ambito sono in via di sperimentazione nuovi metodi di analisi e valutazione delle politiche, nell'ottica di un rafforzamento significativo delle funzioni di controllo e di indirizzo politico. Al riguardo, il Consiglio regionale della Lombardia ha istituito una struttura tecnica preposta alla produzione di strumenti per l'analisi *ex ante* delle leggi nella loro fase ascendente ed un'analisi *ex post* delle politiche nel loro concreto impatto sociale ed economico.

2.5.2. Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali.

Area ordinamentale

La spinta innovativa che la Regione ha dimostrato in tutti i settori di intervento non si è tradotta, come si è visto, in una razionalizzazione istituzionale degli strumenti e dei metodi utilizzati nelle scelte politiche.

Infatti, rispetto all'opportunità offerta dalle modifiche degli articoli 122 e 123 della Costituzione, la VII legislatura non ha portato all'approvazione del nuovo Statuto né della nuova legge elettorale¹².

Tale compito è dunque rinviato alla legislatura attualmente in corso. Il nuovo Statuto potrà quindi tradurre sul piano più alto dell'ordinamento

¹² Con deliberazione del Consiglio regionale n. VII/0020 del 27 luglio 2000 era stata istituita la Commissione speciale per lo Statuto della Regione Lombardia, con il compito di elaborare il testo dello statuto regionale, il testo della legge elettorale regionale e il testo del nuovo regolamento interno del Consiglio regionale. I lavori della Commissione, che si è avvalsa dell'aiuto di un Collegio tecnico di esperti, si sono conclusi con un nulla di fatto.

regionale gli esiti delle soluzioni sperimentate in via di prassi o introdotte dalle singole leggi di settore. Di importanza centrale resta quindi la questione della riallocazione delle competenze tra Consiglio regionale e Giunta, tramite una positiva interpretazione del nuovo assetto dei poteri e l'ulteriore promozione delle funzioni di controllo e di indirizzo politico del Consiglio. Un nuovo assetto che comporti un maggiore equilibrio tra gli organi istituzionali potrà poi trovare un significativo riscontro nell'approvazione del nuovo regolamento interno del Consiglio che valorizzi gli istituti e le procedure che consentano al Consiglio stesso di partecipare pienamente ai nuovi processi decisionali che si svolgono all'esterno (pareri su atti della Giunta, partecipazione ai Tavoli interistituzionali, modalità di svolgimento delle audizioni, rafforzamento degli strumenti di valutazione delle politiche e di sindacato ispettivo).

Ulteriore questione aperta, che potrà trovare una soluzione nelle nuove disposizioni statutarie, attiene alle fonti normative ed in particolare alla potestà regolamentare. All'indomani dell'entrata in vigore della riforma Costituzionale (l. 1/1999), anche in Lombardia è prevalsa la tesi per cui la potestà regolamentare compete alla Giunta. Numerose leggi regionali di settore hanno pertanto attribuito tale competenza normativa alla Giunta, che ha proceduto effettivamente all'adozione di numerosi regolamenti. Successivamente, com'è noto, è intervenuta la Corte Costituzionale che, con sentenza 313/2003 ha affermato il principio in base al quale spetta allo Statuto la distribuzione della potestà regolamentare tra i vari organi della Regione. Non avendo approvato il nuovo Statuto, in Regione Lombardia è ripreso l'esercizio della potestà regolamentare da parte del Consiglio¹³, con il relativo *iter* analogo a quello di approvazione delle proposte di legge. Ciò ha comportato una drastica diminuzione del numero dei regolamenti adottati e conseguentemente una maggiore difficoltà del perseguitamento degli obiettivi sottesi ai processi di delegificazione.

Infine, nelle nuove disposizioni statutarie potrà trovare spazio una nuova regolazione della sede “generale” di confronto tra la Regione e le

¹³ Con la LR 12 del 5 maggio 2004 “Modifiche a leggi regionali in materia di potestà regolamentare” si è provveduto pertanto a modificare le leggi regionali che prevedevano l'esercizio della potestà regolamentare da parte della Giunta, attribuendola alla Regione, secondo le competenze statutarie, facendo contestualmente salvi gli effetti dei regolamenti nel frattempo adottati.

autonomie, costituita dalla Conferenza delle Autonomie, istituita con legge regionale n. 1 del 5 gennaio 2000, ed insediatasi il 23 ottobre 2000. Tale organo, infatti, ha sofferto spesso l'impossibilità di raggiungere il *quorum* di presenze necessarie per assumere decisioni e non è stato in grado di incidere sui provvedimenti più rilevanti sulle modalità attuative e sulle risorse destinate alla realizzazione del programma politico regionale, ma solo su singole proposte disarticolate.

L'approvazione del nuovo Statuto dovrà quindi essere la sede per un ripensamento della Conferenza, destinata a trasformarsi – secondo la previsione del nuovo articolo 123 della Costituzione – in “Consiglio delle autonomie locali”, affinché essa svolga effettivamente il ruolo di sintesi della complessità delle diverse istanze presenti sul territorio, in particolar modo relativamente all'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, alla luce dei principi di leale collaborazione.

Spostandosi sul piano delle politiche ordinamentali effettivamente perseguite nel corso della VII legislatura, merita particolare considerazione quella afferente al **riordino normativo**, considerata una priorità trasversale a tutte le altre politiche nell'ottica di una decisa semplificazione delle norme, delle procedure e degli strumenti operativi.

Al riguardo, la legge regionale n. 2 del 2000 ha previsto (articoli 19-22) la predisposizione da parte della Giunta di un Programma annuale di semplificazione e delegificazione, che è stato effettivamente approvato dal Consiglio regionale con delibera del luglio 2001 ed è aggiornato annualmente in sede di approvazione del DPEFR.

Obiettivi del Programma sono lo snellimento e la riduzione delle procedure amministrative regionali previste da leggi, l'abrogazione delle leggi che hanno esaurito i loro effetti (tipico esempio le leggi finanziarie), la redazione di testi unici che raggruppino la disciplina della materia per settori organici. Nel corso della legislatura sono state approvate due leggi di semplificazione (la LR 15 del 22 luglio 2002 e la LR 1 del 1 febbraio 2005) con le quali si è proceduto ad una massiccia abrogazione espressa di intere leggi o parti di esse, all'introduzione di strumenti per la semplificazione amministrativa ed infine all'introduzione dell'analisi

d'impatto della regolamentazione (AIR), che dovrà accompagnare tutte le proposte di legge o di regolamento presentate dalla Giunta.

Area del welfare

L'area di intervento dei servizi alla persona è una di quelle in cui le politiche regionali della Lombardia hanno assunto una caratterizzazione più marcata, individuabile da un lato nel tentativo di coinvolgere la "comunità", privilegiando un modello di sussidiarietà orizzontale tra famiglie, associazionismo, volontariato e terzo settore, dall'altro nell'obiettivo di contenimento della spesa pubblica e affidamento di funzioni a soggetti privati.

Le scelte di governo della VII legislatura hanno inteso dare piena attuazione alle leggi di riforma del sistema (legge regionale n. 31 del 1997 di **riordino del sistema sociosanitario regionale** e legge regionale n. 23 del 1999 sulle **politiche regionali per la famiglia**) approvate nella seconda parte della legislatura precedente. La cornice istituzionale e programmatica entro cui le politiche di settore hanno trovato concreta espressione è costituita dal **Piano Socio Sanitario Regionale 2002-2004 (PSSR)**, approvato dal Consiglio regionale nel marzo 2002, su proposta della Giunta, previo confronto e con la partecipazione dei soggetti organizzati impegnati direttamente nel settore.

Le linee portanti del sistema possono essere individuate: nel principio della separazione tra il soggetto acquirente delle prestazioni sanitarie (la ASL) ed il soggetto produttore delle stesse (le Aziende Ospedaliere) e finalizzato alla realizzazione della parità pubblico-privato; nella progressiva introduzione con delibere della Giunta, previo parere del Consiglio, di **sistemi di accreditamento delle strutture di erogazione e di forme di remunerazione delle prestazioni** al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa sanitaria.

Un altro punto cardine delle politiche della Regione Lombardia nel settore del *welfare* può essere individuato nel **sostegno alla famiglia**, intesa come soggetto attivo, tramite l'ampio utilizzo dello strumento dei **buoni e dei vouchers**. Con delibere di Giunta, la Regione Lombardia ha

destinato una parte importante del Fondo sociale regionale ad interventi volti a fornire ai cittadini la possibilità di acquistare presso erogatori pubblici o privati (*profit* e *no-profit*) prestazioni di assistenza domiciliare attraverso lo strumento del **voucher sociosanitario**.

Analoga filosofia della libertà di scelta del cittadino-utente e valorizzazione dei soggetti erogatori privati è sottesa alla previsione del **“buono-scuola”** (in base all'articolo 4, comma 121, della legge regionale n. 1 del 2000 e alla legge regionale n. 10 del 2002), uno strumento che la Regione ha introdotto per coprire le spese sostenute dalle famiglie degli alunni frequentanti scuole statali e non statali, paritarie, legalmente riconosciute e parificate. Le modalità per l'attuazione degli interventi sono definite dalla Giunta regionale, con propria deliberazione, sulla base degli indirizzi del Consiglio regionale.

Ulteriore filone che caratterizza le politiche regionali nel campo del welfare è, in stretta relazione con quelli in precedenza esaminati, la **valorizzazione del ruolo delle istituzioni *no-profit*** o del cosiddetto terzo settore. La legge più significativa in materia è senza dubbio quella di riordino della disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) operanti in Lombardia (l.r. n. 1 del 2003) con la quale è stata attuata la trasformazione di tali enti in persone giuridiche di diritto privato senza scopo di lucro o Aziende di servizi alla persona.

Un'ultima considerazione sulle politiche della Regione nel settore del *welfare* riguarda gli **strumenti di definizione delle politiche stesse**. Anche in tale campo vi è una forte presenza della programmazione partecipata, che vede il coinvolgimento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti e dei diversi soggetti della società civile chiamati ad una definizione concorsuale delle decisioni. Un esempio particolarmente esplicativo può essere considerata l'attivazione del processo di definizione, a partire dal 2002, dei **Piani sociali di zona**, quali modalità di utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, secondo quanto disposto dalla legge 328/00 e recepito dalla Regione Lombardia con una delibera della Giunta nel novembre del 2001.

Area del governo del territorio

Le politiche regionali nella vasta area del “governo del territorio” appaiono caratterizzate dal tentativo della Regione di non svolgere più il ruolo di controllore delle scelte di pianificazione degli enti locali, ma di assumere il compito di programmatore degli interventi a sostegno dello sviluppo, della promozione e verifica della sostenibilità territoriale ed ambientale.

Nel settore dell'**urbanistica** il filo conduttore già tracciato nella VI legislatura è rintracciabile nella semplificazione delle procedure e nella concezione dell’atto amministrativo “negoziabile” interprete della sussidiarietà orizzontale, con una forte responsabilizzazione del cittadino.

La legge maggiormente significativa in materia è la n. 12 del 16 febbraio 2005: **“Legge per il governo del territorio”**¹⁴, approvata alla fine della legislatura. Si tratta di un intervento normativo molto ambizioso che, pur nel solco dei parziali interventi precedenti, prevede una strumentazione urbanistica comunale profondamente innovata. L’obiettivo principale della legge sembra essere la codificazione di procedure che consentano il coinvolgimento di tutti i soggetti preposti all’amministrazione del territorio, con le modalità di semplificazione dell’azione amministrativa. Viene inoltre ridefinita la programmazione di governo del territorio a tutti i livelli istituzionali.

Con riguardo alla **gestione dei servizi di pubblica utilità**, la Regione ha approvato, nel corso della VII legislatura, la legge regionale n. 26/2003, testo unico sui servizi di pubblica utilità, che regola in modo trasversale tutti i servizi locali di interesse economico e generale. Punto qualificante della disciplina è la separazione tra le gestione delle reti ed erogazione del servizio: le reti restano di proprietà e di gestione pubblica, il servizio è gestito dal mercato, tramite la messa a gara dei servizi per ottenere le migliori prestazioni al costo più conveniente.

Per comprendere le politiche della Regione nel settore delle *public utilities* non ci si può limitare però al pur importante intervento normativo

¹⁴ Va segnalato che il Governo ha impugnato la legge n.12 del 2005 con riferimento ad alcune disposizioni di essa che sarebbero in contrasto tra l’altro con la normativa nazionale e comunitaria degli appalti pubblici.

nella materia. Particolarmente rilevanti risultano infatti i piani di settore, in accordo con gli strumenti essenziali: Programma Regionale di Sviluppo e Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale.

Tra quelli maggiormente significativi si può ricordare il **Programma Energetico Regionale (PER)**, approvato dalla Giunta sulla base di un atto di indirizzo per le politiche energetiche regionali del Consiglio Regionale, con il quale si individuano gli strumenti concreti per il perseguitamento degli obiettivi dell'incremento nell'uso delle fonti rinnovabili, della diffusione degli impianti di cogenerazione e del teleriscaldamento.

Anche nel settore delle **risorse idriche**, la definizione degli obiettivi delle politiche regionali è avvenuta attraverso l'azione combinata di Consiglio e Giunta, secondo quanto disposto dalla citata legge 26/2003 sui servizi pubblici. Il Consiglio ha infatti approvato il 28 luglio 2004 un atto di indirizzo sulla base del quale la Giunta approva il "Programma di tutela e uso delle acque".

Area dello sviluppo economico

Se, come si è visto nei settori appena esaminati, è difficile valutare le politiche regionali limitandosi al solo corpus legislativo, ciò diventa particolarmente evidente nella valutazione dell'impatto delle politiche regionali sull'area dello sviluppo economico.

In tale quadro è estremamente significativa l'approvazione, nel corso della VII legislatura, della legge regionale n.2 del 14 marzo 2003 con la quale la Regione ha dato una veste normativa alle attività inerenti alla **programmazione negoziata**, che segna il passaggio dalla concezione della programmazione negoziata quale intervento straordinario ad una concezione che vede la stessa quale modello ordinario di decisione.

Nell'area dello sviluppo economico è stato dunque fondamentale il ruolo che la Regione ha esercitato, proprio tramite gli strumenti della programmazione negoziata, per l'attivazione dei Fondi statali e comunitari. Il raccordo tra le linee d'intervento degli aiuti europei e la programmazione locale è costituito dai Programmi Integrati di Sviluppo Locale - PISL (le cui procedure sono previste dalla citata legge 2/2003). Il PISL è adottato dalla

Giunta ma risulta espressione del partenariato istituzionale, economico e sociale fra soggetti pubblici e privati che concordano uno o più obiettivi di sviluppo locale di una determinata area omogenea.

Le politiche della Regione non si sono però limitate all'attivazione dei fondi comunitari e nazionali (in particolare i Fondi unici per gli investimenti e per le attività produttive). Nel corso della legislatura infatti la Regione ha adottato interventi ad hoc, realizzati sul piano normativo anche con il metodo dei provvedimenti "collegati" ed estrinsecati in una serie di strumenti attuativi demandati alla Giunta, con l'obiettivo di sostenere ed incentivare attività di sviluppo nei diversi settori. Tali interventi si sono risolti in particolar modo in misure di incentivazione alle **imprese** (disciplina dei distretti industriali di piccole imprese); nella riforma (l. r. 3/2002) degli enti agricoli e forestali e istituzione dell'Ente regionale per l'agricoltura e le foreste, nonché nell'introduzione di un doppio livello (indirizzi del Consiglio e piano operativo della Giunta) di programmazione regionale nel settore dell'**agricoltura**; nella promozione del **turismo** con la legge regionale n. 8 del 14 aprile 2004 "Norme per il turismo in Lombardia", che definisce il nuovo assetto dell'organizzazione turistica regionale, valorizzando e promuovendo le sinergie tra pubblico e privato per lo sviluppo delle attività turistiche; nel sostegno e valorizzazione del settore del **commercio** con la legge n. 30 del 2002, "Promozione e sviluppo del sistema fieristico lombardo", che introduce il principio delle pari opportunità e trattamento tra operatori nazionali e esteri, la garanzia della libera concorrenza, nonché la parità di condizioni per l'accesso alle strutture.

Conclusioni

Dalla sommaria esposizione delle più significative aree di intervento della Regione Lombardia nella VII legislatura, sono dunque emerse una serie di tendenze diverse, ma che possono essere accomunate dall'impegno di interpretare e promuovere nei fatti un nuovo ruolo dell'istituzione regionale.

La Lombardia non si è infatti tirata indietro rispetto alle opportunità offerte sia pure in modo non sempre chiaro dal nuovo quadro istituzionale,

tracciato dalle c.d. "leggi Bassanini" prima e dalle riforme costituzionali poi, cercando da un lato di valorizzare e mobilitare la pluralità di risorse, progettuali, umane, finanziarie offerte dai diversi soggetti protagonisti dei processi decisionali, dall'altro ponendosi come luogo di sperimentazione di nuove modalità di definizione e realizzazione delle stesse decisioni politiche.

Alle soglie dell'VIII legislatura la Regione si presenta dunque pronta per affrontare le sfide e le questioni rimaste aperte.

Si tratta in primo luogo dell'implementazione delle politiche il cui disegno è stato tracciato negli anni precedenti. In particolar modo occorrerà dare attuazione alle leggi approvate nel corso e alla fine della VII legislatura, alcune delle quali, come si è visto, tracciano le linee per ambiziosi disegni di riforma di settore (basti pensare alla legge sul governo del territorio, n.12 del 2005).

Il principale nodo da sciogliere nella legislatura in corso attiene, però, all'approvazione dello Statuto. Occorrerà cioè dare forma costituzionale al "sostrato materiale", ossia ai significativi fattori di mutamento dei processi decisionali e delle funzioni della Regione, che sono andati definendosi nel corso degli ultimi anni, e in particolare nella VII legislatura. Il nuovo Statuto dovrà infatti affrontare la questione della forma di governo regionale, dei poteri e delle funzioni politico-istituzionali della Giunta e del Consiglio, nei loro reciproci rapporti e nelle loro relazioni esterne.

L'impegnativa sfida cui dovrà fare fronte la Lombardia sarà dunque quella di maturare e promuovere, nel quadro di una cornice istituzionale adeguata, una sempre maggiore organicità e intersettorialità delle politiche pubbliche regionali, in una visione "di sistema" che favorisca un progressivo potenziamento dell'integrazione e collaborazione con gli enti locali, le imprese, i cittadini e, su un diverso piano, con le altre Regioni e con lo stesso Governo centrale.

2.6. Piemonte

2.6.1. *Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio*

Nel corso della VII legislatura, la Regione Piemonte si è mostrata il motore di politiche particolarmente ampie ed incisive, elaborate e attuate in stretto rapporto con i governi locali e i soggetti pubblici e privati operanti sul territorio.

L'amministrazione regionale ha infatti risposto attivamente al processo di responsabilizzazione innescato dal nuovo Titolo V della Costituzione e da altre riforme in campo nazionale e comunitario. Ne è risultata considerevolmente ampliata la sua personalità ed il suo livello di efficienza. In questo contesto la Regione ha adottato un modello di azione fortemente incentrato su politiche di programma e su una costante attività di mediazione, concertazione e dialogo con gli interlocutori istituzionali e la società civile.

Si è verificato parallelamente un arricchimento qualitativo e di contenuti della legislazione regionale sulla quale si riflettono spesso i caratteri di multisettorialità e pluriennalità delle politiche. La attività legislativa è stata accompagnata da una significativa opera di delegificazione e dal frequente rinvio, nelle disposizioni di legge, a regolamenti, che hanno in diversi casi assunto rilievo pari, se non addirittura superiore, alle stesse norme sovraordinate. A questa tendenza è corrisposta una riduzione del numero complessivo di leggi promulgate rispetto alle precedenti legislature (si è passati da una media di 320 leggi nelle legislature dalla II alla VI a 171 leggi nel quinquennio 2000-2005).

Il mutamento nel ruolo svolto dalla Regione, che ha improntato la propria azione al metodo e alle esigenze di pianificazione, ha condotto ad una differenziazione nelle modalità di definizione e di realizzazione degli interventi, a seconda delle materie affrontate e del diverso combinarsi dei soggetti coinvolti. In alcuni settori – quale, ad esempio, quello del governo del territorio – si è proceduto principalmente mediante l'approvazione di leggi quadro, mentre in altri compatti – si pensi soprattutto all'area del

welfare ed in particolare all'area della sanità – gli interventi, in assenza dell'approvazione del piano sanitario, sono stati prioritariamente realizzati con provvedimenti assunti dalla Giunta regionale, o, ancora, come è avvenuto per le politiche del lavoro, soprattutto attraverso disposizioni recate dalle norme di finanza pubblica.

Questa differenziazione nelle tipologie di intervento è stata anche determinata dal diverso ruolo assunto, di volta in volta, dal Consiglio e dalla Giunta regionale, sia rispetto alle istanze derivanti da spinte e vincoli di carattere 'esterno', che nell'ambito della dinamica dei rapporti tra i due organi, anche in relazione alla necessità o meno di passare attraverso leggi e/o programmi, ove la competenza del Consiglio resta ineludibile.

2.6.2. Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali

L'area ordinamentale

L'esigenza dell'amministrazione regionale di intervenire con politiche pianificatorie, definite in continuo rapporto dialettico con i suoi interlocutori, sia pubblici che privati, si manifesta anche nel nuovo Statuto, approvato a larga maggioranza dal Consiglio regionale il 19 novembre 2004 ed entrato in vigore il 22 marzo 2005.

Merita in particolare di essere richiamato, da questo punto di vista, quanto dichiarato nel preambolo in ordine al principio di sussidiarietà in senso sia verticale che orizzontale, assunto quale criterio ispiratore delle modalità di partecipazione dei cittadini alle funzioni legislative e amministrative, sia attraverso gli enti locali che per mezzo delle autonomie funzionali e delle formazioni sociali, culturali, politiche ed economiche.

Inoltre, sempre con riferimento ai profili programmatici dello Statuto, appare particolarmente innovativa rispetto al panorama costituzionale tradizionale anche l'indicazione della programmazione e collaborazione istituzionale come criteri guida del metodo cui si ispira la Regione, recata dall'articolo 62. Il comma 4, in particolare, stabilisce che i documenti di programmazione siano assunti anche sulla base di confronti e negoziati

che coinvolgano le forze e i soggetti sociali, le autonomie funzionali e le istituzioni locali.

Se poi si guarda alle disposizioni radicalmente nuove introdotte nel testo rispetto al precedente Statuto, si può rilevare come siano tutte dedicate agli istituti di garanzia e di partecipazione. Sotto il profilo della partecipazione, in particolare, vengono inseriti nel circuito decisionale regionale due nuovi organi: il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, istituito con l'articolo 87, il cui compito è di contribuire all'elaborazione delle politiche di sviluppo della Regione, e il Consiglio delle autonomie locali, definito dallo Statuto "organo di consultazione tra la Regione e il sistema delle autonomie locali", in attuazione di quanto disposto dall'articolo 123 della Costituzione. Altra significativa novità è stata introdotta per rafforzare il ruolo di controllo del Consiglio regionale sulla attuazione delle politiche intraprese.

Sotto il profilo ordinamentale, è di particolare rilievo anche l'approvazione della nuova legge di **contabilità regionale** (l.r. 11 aprile 2001, n. 7), applicata a partire dal 2002 e che presenta numerosi profili innovativi coerenti con i processi evolutivi ed i principi in materia di autonomia, devoluzione e sussidiarietà. Si prevede, in particolare, il ricorso a specifiche metodologie di delegificazione, nonché la previsione del documento di programmazione economico finanziaria (Dpefr) come strumento per la pianificazione strategica e come sede per la definizione delle politiche regionali di bilancio e di settore. Si deve tuttavia evidenziare al riguardo che il Dpefr – la cui presentazione da parte della Giunta è fissata dalla legge entro la data del 5 luglio di ciascun anno, ma è di fatto slittata in avanti – ha registrato alcuni problemi di coordinamento con il bilancio pluriennale, essendo stati i due documenti esaminati dal Consiglio quasi contemporaneamente. Ciò ha fatto sì che il Dpefr recasse indicazioni piuttosto generiche in ordine alla distribuzione delle risorse, con, conseguentemente, una ridotta capacità programmativa.

Alle nuove linee di tendenza tracciate dallo Statuto e dalla richiamata legislazione non si è invece ancora affiancata una riforma del **regolamento consiliare** che possa tenere conto delle medesime esigenze di efficienza e di programmazione. L'attuale regolamento si

ispira ad una impostazione fortemente garantista nei confronti dei singoli consiglieri, che possono addirittura costituire, da soli, un gruppo consiliare e condurre anche individualmente forme di ostruzionismo non superabili. Ciò conduce alla possibilità di una sostanziale paralisi dei lavori delle Commissioni e dell'Aula e concorre a favorire lo spostamento del momento decisionale dalla dialettica Giunta/Consiglio alle mani dell'Esecutivo, ovunque quest'ultimo disponga di strumenti alternativi.

Area del welfare

Nell'area dei servizi alla persona le politiche regionali sono state prioritariamente rivolte al settore della **sanità**, ove Giunta e Consiglio hanno svolto entrambi un'attività particolarmente intensa, che si è tuttavia spesso concretizzata in interventi formali riconducibili all'attività del solo organo esecutivo regionale.

Malgrado un ampio ed approfondito lavoro istruttorio condotto dal Consiglio sul piano sanitario regionale, non si è infatti pervenuti alla sua approvazione. La proposta di riforma avanzata dalla Giunta regionale - che risentiva di una impostazione ispirata ad un modello di stampo 'lombardo', con forte caratterizzazione a favore del rapporto pubblico-privato nel sistema sanitario - è stata trasmessa ai rappresentanti delle istituzioni e delle categorie di settore, con la consultazione di oltre 3.000 soggetti, articolati su tutto il territorio regionale, ma ha fatto registrare una consistente contrarietà. Il piano è stato quindi oggetto, da parte della Giunta, di un maxi-emendamento che ne ha modificato sostanzialmente l'impianto. Sul testo, così emendato, è stata avviata una nuova consultazione, che ha ottenuto una risposta più favorevole; ciononostante non si è mai passati, in sede di Consiglio, all'esame dell'articolato.

Accanto a questo imponente lavoro istruttorio svolto dal Consiglio, rimasto privo di esiti formali ma non di effetti politici, si è registrata una notevole attività della Giunta in materia di organizzazione sanitaria, che ha di fatto – in assenza di un quadro programmatico di riferimento e sotto la spinta delle nuove responsabilità in materia di contenimento della spesa – tracciato le linee-guida delle politiche regionali di settore. Le numerose delibere sono tutte adottate “nelle more dell'approvazione del piano

sanitario". Esse hanno definito sia questioni di carattere contingente che misure di ordine strutturale, quali, ad esempio, la riduzione delle spese sanitarie o la disciplina dei ticket. Su tale ultimo argomento, deve essere peraltro segnalato il ruolo svolto dal Consiglio, che, a fronte della pressione dell'opinione pubblica per l'estensione dell'esenzione dal ticket per tutti gli ultra sessantacinquenni, ha approvato, nell'aprile del 2002, un ordine del giorno, che ha poi trovato accoglimento nella delibera adottata dalla Giunta. La spinta della cittadinanza si è quindi dimostrata, in questo come in altri casi dei quali si dirà più avanti, un elemento capace di incidere in misura assai penetrante nei rapporti tra Giunta e Consiglio, recuperando in un secondo tempo il ruolo di quest'ultimo nella determinazione delle politiche regionali.

Sempre nell'area del *welfare*, importanti risultati sono stati conseguiti in materia di **assistenza**, con particolare riferimento all'approvazione della legge, di carattere programmatico, per la realizzazione del sistema integrato di assistenza (l.r. 1/04, in attuazione di quanto disposto dalla legge nazionale n. 328 del 2000, n. 328,) volta alla realizzazione di un sistema di sussidiarietà orizzontale che coinvolge gli enti locali interessati, il mondo associativo e del volontariato. La legge ha, tra l'altro, operato un riordino del sistema normativo, mediante l'abrogazione espressa di 30 leggi regionali.

Area del governo del territorio

Le politiche di governo del territorio si sono sviluppate in ampia misura con riferimento alla organizzazione dei **giochi olimpici del 2006** ed alle opere pubbliche connesse. Si è assistito, soprattutto in questo campo, al dispiegarsi di una forma di legislazione programmatica, intersetoriale e pluriennale. L'attività politica si è svolta in raccordo tra diversi organi e livelli istituzionali, in un intreccio di competenze che, sulla base di quanto disposto dalla legge statale n. 285 del 2000, ha visto la presenza di un Comitato di regia presso la regione Piemonte, di una fondazione di diritto privato costituito dal comune di Torino e dal CONI (il Comitato organizzatore dei Giochi), di un'agenzia per lo svolgimento dei giochi, che

realizza gli interventi definiti dal Comitato di regia, sino all'Unione europea e al Comitato olimpico internazionale.

Nell'ambito della Regione l'attività si è incentrata sulle iniziative di carattere amministrativo adottate dalla Giunta, con significative ripercussioni anche in tema di opere pubbliche e di trasporti. Il Consiglio regionale ha affiancato a tali iniziative una Commissione speciale sui giochi olimpici, con compiti di carattere prevalentemente informativo, senza intervenire direttamente in ordine alla realizzazione delle singole opere, se non in via indiretta, con il costante monitoraggio dello stato di attuazione. Anche in questo caso, l'attivazione dell'organo legislativo si è resa più penetrante – mediante la presentazione di atti di sindacato ispettivo – a seguito di sollecitazione da parte delle comunità locali e dell'opinione pubblica, in connessione con la realizzazione di specifici interventi o opere.

Anche in **materia ambientale**, si è pervenuti all'approvazione di disposizioni con prevalente carattere programmatico, che, dal punto di vista delle specifiche misure adottate, pongono la Regione all'avanguardia nel settore: il Piemonte è stato infatti una delle prime Regioni per quantità di aree protette istituite sul territorio regionale (l'8% del totale). Anche a motivo dei positivi rapporti di collaborazione instaurati tra organi della Giunta e del Consiglio in tale settore, si è potuta constatare in questo caso un'ampia attività legislativa, che ha condotto all'approvazione di numerose leggi di rilievo, quali, ad esempio, la legge regionale n. 61 del 2000, recante "Attuazione del decreto legislativo 152/99 sulla tutela delle acque", la legge regionale n. 23 del 2002, recante "Disposizioni in campo energetico", la legge regionale n. 24 del 2002 sulla "Gestione dei rifiuti" e la legge regionale n. 19 del 2004, recante "Norme sull'inquinamento elettromagnetico".

Diverso esito si è invece dovuto registrare con riferimento al progetto di legge generale in materia di **lavori pubblici** (n. 504), volto a dotare la Regione di una disciplina completa ed organica nel settore. Il disegno di legge, infatti, è stato oggetto di un lungo ed ampio dibattito in seno alla competente Commissione, arricchito da numerose consultazioni, ma non è tuttavia mai pervenuto all'approvazione da parte dell'Assemblea.

Area dello sviluppo economico

Sempre con riferimento alle politiche aventi prevalente carattere programmatico, in tale settore appare particolarmente rilevante, nel corso della VII legislatura, l'approvazione della legge regionale n. 34 del 2004, recante interventi per lo sviluppo delle **attività produttive**, con la quale si è inteso stabilire gli obiettivi generali e definire gli strumenti d'intervento e le modalità per la loro attuazione in ordine agli interventi della Regione per lo sviluppo e la qualificazione delle attività produttive, per l'incremento della competitività e per la crescita del sistema produttivo e dell'occupazione, in una prospettiva di sviluppo sostenibile e di contenimento dei consumi energetici.

Anche in materia di **agricoltura** vi sono stati importanti interventi di rango legislativo che istituiscono nuovi organismi, mentre la politica agricola viene svolta per via amministrativa in diretta attuazione di norme e programmi di carattere comunitario. La legge regionale n. 16 del 2002 ha ad oggetto l'istituzione dell'organismo per le erogazioni in agricoltura di aiuti, contributi e premi comunitari. Altrettanto importante è la legge istitutiva dei distretti rurali agroalimentari (l.r. n. 26 del 2003). La Giunta ha approvato il **piano di sviluppo rurale**, con il quale l'organo esecutivo regionale ha provveduto ad erogare finanziamenti nel settore.

Non si è pervenuti invece all'approvazione del piano dei trasporti, né del piano di tutela delle acque.

Conclusioni

Come si può rilevare da questa sintetica ricostruzione, le principali politiche regionali sono caratterizzate da una significativa espansione nella VII legislatura. In questa fase di crescita a volte tumultuosa e disordinata delle competenze e delle responsabilità, esse hanno assunto tra loro caratteristiche assai disomogenee nelle diverse aree di intervento, sia a causa del diverso intreccio di competenze coinvolte (enti locali, Regione, Stato, Unione europea), sia a causa del diverso peso assunto

dalla Giunta e dal Consiglio regionale in rapporto agli strumenti formali in gioco (legge, regolamenti, programmi o delibere).

Queste differenze appaiono più evidenti negli ambiti ove si verifica l'attribuzione di nuove responsabilità in capo all'amministrazione regionale ovvero un significativo ampliarsi verso ulteriori contenuti del ruolo programmatico o gestionale già svolto in passato. L'amministrazione è direttamente investita dalla necessità di assumere iniziative e decisioni delle quali è direttamente responsabile anche verso interlocutori esterni di rango europeo. La pressione di questo insieme di responsabilità tende a comprimere quei momenti di raccordo – sia nei rapporti con soggetti esterni che tra organi della stessa Regione - che, di volta in volta, si dimostrano più deboli. Questa dinamica emerge in particolare modo per quanto concerne il rapporto Giunta/Consiglio, in quei casi nei quali, anche a motivo della struttura del regolamento consiliare, non si riesce a pervenire all'assunzione dei necessari atti legislativi. Le esigenze politiche ed amministrative dell'organo esecutivo regionale trovano, in questi casi, risposta al di fuori del circuito parlamentare.

Emerge con evidenza in molti campi la opportunità di un adeguamento delle procedure all'effettivo contenuto delle politiche, sia all'interno dell'esecutivo, sia nell'ambito dell'Assemblea e nei loro rapporti relativi allo svolgimento delle singole politiche. Il potenziamento delle procedure relative alla partecipazione assembleare agli atti dell'esecutivo può essere perseguito parallelamente nell'ambito della legislazione di settore e nel regolamento consiliare.

In generale un maggiore coordinamento tra Statuto (con la forma di governo da esso definita), legislazione cornice per le maggiori politiche pubbliche regionali e regolamento consiliare potrebbe pertanto consentire un rafforzamento ed un consolidamento di procedure e di prassi che potenzino nel nuovo quadro il rapporto tra i due organi di vertice politico, con un conseguente incremento, in termini di efficacia e di rappresentatività, delle politiche regionali.

2.7. Toscana

2.7.1. Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio

La Toscana rappresenta, nel corso della VII legislatura, un'esperienza particolarmente avanzata nel panorama delle regioni italiane, per l'ampiezza e la complessità del suo raggio d'azione e per l'incisività delle politiche adottate in stretto rapporto con gli enti locali e con i soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio; incisività che, in taluni casi, ha finito per alimentare un contenzioso costituzionale assai vivace e politicamente rilevante.

L'approvazione del **nuovo Statuto regionale** rappresenta il fatto culminante alla fine di una legislatura molto intensa, disegna un quadro istituzionale assai articolato e lancia nella legislatura appena iniziata un ambizioso programma di leggi attuative.

Lo Statuto rafforza il ruolo del Consiglio sotto il profilo sia degli organi sia delle procedure, ma lo impegnerà a fondo per la sua attuazione nella legislatura che si apre.

Già nella VII legislatura, il Consiglio regionale toscano ha sviluppato una forte iniziativa concorrendo con la Giunta nel governo della regione sia attraverso le procedure legislative sia attraverso quelle extralegislative. In alcuni settori il Consiglio ha saputo anche realizzare una tendenziale divisione del lavoro con la Giunta. All'interno di questa divisione del lavoro, il Consiglio si è riservato un ruolo autonomo sia nelle attività di elaborazione e approvazione dello Statuto sia nella tutela dei valori condivisi della comunità regionale. Emblematico è il caso della **Festa della Toscana**, frutto di un'iniziativa dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, e di tutte le attività ad essa collegate.

L'analisi delle politiche nei diversi settori (ordinamentale, socio-sanitario, del governo del territorio e dello sviluppo economico) ha evidenziato un'interpretazione ampia delle competenze regionali e in questo ambito lo stesso contenzioso costituzionale assume una connotazione marcatamente politica. Sebbene dal raffronto tra la VI e la

VII legislatura emerge, sul piano strettamente quantitativo, una riduzione del numero di leggi e delibere approvate, particolarmente evidente subito dopo l'approvazione del nuovo titolo V della Costituzione, l'esame qualitativo delle politiche di settore ha evidenziato una forte **crescita del grado di intensità e di complessità della legislazione regionale**. Si sono gradualmente affermate forme di legislazione organizzata, caratterizzate dall'integrazione tra leggi e regolamenti (come confermato dal frequente differimento dell'efficacia delle leggi al momento dell'adozione dei regolamenti attuativi) e dallo spostamento, disciplinato e organizzato, di competenze verso gli enti locali.

In quest'ottica deve anche essere inserito il consistente ricorso alla **delegificazione** e, in generale, il **trasferimento della disciplina sostanziale verso i regolamenti**, con conseguente spostamento di poteri decisionali in capo alla Giunta, anche se il Consiglio ha saputo bilanciare tale spostamento non già contrastando l'esecutivo, bensì intensificando l'attività di indirizzo e controllo.

Lo sviluppo intensivo delle politiche legislative regionali ha visto la Regione confrontarsi in misura crescente con la problematica dei **vincoli di bilancio**, sviluppando una strumentazione normativa idonea a fronteggiare lo spostamento verso le Regioni dell'asse della responsabilità finanziaria; circostanza confermata anche dal fatto che, da quando la legge regionale di contabilità (l.r. 36/01) ha introdotto la facoltà della Giunta di affiancare al bilancio una **legge finanziaria regionale**, questa se ne è avvalsa in modo costante. Inoltre, la Regione è venuta elaborando innovative strategie di intervento volte al contenimento dei costi, specie in ambito sanitario: si pensi alla delibera adottata nel 2000 per contenere la spesa farmaceutica, favorendo il ricorso ai farmaci generici, o all'istituzione dei Consorzi d'area vasta per la razionalizzazione della spesa in ambito sanitario.

Si è altresì rilevata una forte evoluzione dell'attività di **programmazione**, con un graduale passaggio da una programmazione annuale del Consiglio a piani tendenzialmente di legislatura, approvati dal Consiglio e gestiti dalla Giunta. Già a partire dalla fine della VI legislatura, è venuta accentuandosi una tendenza all'affermazione di procedure,

regolate con legge, che si sostanziano in piani e programmi. La tendenza complessiva è verso l'elaborazione di piani sempre più intersetoriali, che quindi coinvolgono le competenze di più Commissioni consiliari. Molte leggi prevedono che, nella gestione di piani e programmi, la Giunta riferisca periodicamente (di solito, annualmente) al Consiglio.

Dal quadro appena delineato, già emerge una significativa evoluzione nelle attività espletate dal Consiglio, che trova conferma, nel raffronto tra la VI e la VII legislatura, anche in relazione alle **attività conoscitive e di indirizzo**, in evidente crescita. Si registra infatti un forte aumento del numero di mozioni e di comunicazioni della Giunta a fronte di una riduzione, più o meno accentuata, del numero di interpellanze, interrogazioni scritte, delibere, sedute e disegni di legge. I tempi di approvazione sono passati, anche per effetto della più approfondita attività istruttoria, da 66 a 85 giorni per le leggi e da 37 a 66 giorni per le delibere. Anche le Commissioni hanno incrementato notevolmente l'attività conoscitiva nel corso della VII legislatura, attraverso le indagini conoscitive ma anche attraverso strumenti più informali, quali convegni e seminari.

Il tentativo di rilanciare gli atti di sindacato ispettivo, attraverso l'introduzione del **question time** (sono ammesse due interrogazioni dell'opposizione e una della maggioranza, scelte dalla Conferenza dei Capigruppo; una circolare della Presidenza prevede l'obbligo per l'Assessore assente di fornire risposta scritta entro tre giorni), ha avuto pieno successo: il tasso di risposta è stato pari al 100%.

Dal 2003, seguendo il modello della Camera, è stata poi avviata una forma di controllo sull'esito di mozioni e atti di indirizzo in genere, la quale ha evidenziato che nel 55% dei casi tali atti hanno avuto un seguito; ai risultati di tale attività non è però data pubblicità.

Sebbene anche in Toscana si registri una netta preponderanza della Giunta nell'iniziativa delle leggi che giungono all'approvazione, il "tasso di successo" delle proposte di iniziativa consiliare (ivi comprese quelle di iniziativa dell'U.d.P., aventi spesso, anche se non sempre, carattere istituzionale) è stato comunque pari al 22%. Va inoltre rilevato come, nel caso di 26 leggi e di 69 delibere, si sia proceduto direttamente all'esame da parte del Consiglio, senza passaggio in Commissione (possibilità

prevista espressamente per le proposte approvate dall’U.d.P. all’unanimità). Infine, si segnala come l’attività emendativa in Commissione sia stata complessivamente modesta: modifiche sostanziali e formali hanno riguardato il 45% delle leggi e il 28% delle delibere.

2.7.2. *Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali*

Area ordinamentale

L’evoluzione dell’ordinamento regionale nella VII legislatura è stata segnata dalla discussione e approvazione del nuovo **Statuto regionale**. Lo Statuto opera un deciso **riequilibrio a favore del Consiglio**, nei confronti della Giunta, assegnando al Consiglio funzioni di indirizzo e controllo, e prevede forme di tutela dell’opposizione. Il Consiglio è chiamato ad approvare il programma di governo presentato dal Presidente della Giunta e può esprimere il proprio non gradimento verso un Assessore, obbligando così il Presidente della Giunta a prendere posizione. Il potere di nomina è ripartito tra i due organi e sulle nomine di competenza della Giunta il Consiglio ha diritto a esser informato e svolge, in alcuni casi, una funzione di controllo. Lo Statuto ha altresì proceduto a porre dei limiti all’attività di concertazione preventiva da parte della Giunta (che nel corso della VI legislatura aveva finito per mettere sovente il Consiglio di fronte a soluzioni già ampiamente concordate e difficilmente modificabili).

La Regione ha improntato la propria evoluzione ordinamentale allo sviluppo della sussidiarietà in senso sia verticale sia orizzontale. In sede di elaborazione del nuovo Statuto, si conferma e si potenzia il ruolo del **Consiglio delle Autonomie Locali** (già attivo nella VI legislatura) e si affianca ad esso la **Conferenza delle autonomie sociali**, che dovrà essere istituita con legge.

Anche in materia di **enti** e **società** istituiti dalla Regione, lo Statuto opera un riequilibrio, volto a tutelare sia gli enti locali sia il Consiglio, subordinando la creazione di enti al principio di sussidiarietà (effettiva esistenza di un interesse unitario della Regione) e ripartendo le competenze di nomina tra Giunta e Consiglio.

Un'innovazione statutaria potenzialmente assai rilevante consiste nella previsione del **Collegio di garanzia**, organo composto da giuristi (alla cui individuazione concorrono, sia pure in misura ridotta, gli enti locali), con la facoltà di esercitare un controllo di legittimità sulla normazione regionale, provocando se del caso il riesame dell'atto normativo.

Area del welfare

L'atto fondamentale della VII legislatura, intorno al quale si sono organizzati, secondo la duplice direttrice dell'integrazione settoriale e dell'integrazione dei livelli di governo, rilevanti interventi dell'Amministrazione regionale in materia di welfare, è certamente l'approvazione del **Piano Sanitario Regionale 2002-2004**. Tale approvazione ha segnato un'innovazione significativa anche sul piano del metodo, in quanto è stata preceduta da una consistente fase di **sperimentazione** sul territorio: solo successivamente la Commissione competente e il Consiglio sono stati pienamente investiti della questione. In particolare, la Commissione ha proceduto a una lunga fase di consultazione e ha elaborato numerose proposte di modifica dell'impostazione originaria della Giunta, in massima parte accolte. Le principali novità del piano sono rappresentate dall'istituzione dei **Consorzi d'area vasta**, al fine di centralizzare su più ampia scala la gestione degli acquisti, dei magazzini etc., e dall'istituzione della **Società della salute**. Quest'ultima rappresenta un esempio importante di integrazione delle politiche sociali e sanitarie, frutto di un approccio complesso alla problematica della salute, che ha portato ad attribuire agli **enti locali** un ruolo centrale nel coordinamento delle politiche sanitarie sul territorio. Successivamente, è stato adottato il **Piano sanitario 2005-2007**, poi prorogato di due anni per coordinarlo con gli altri strumenti di programmazione e con la durata della legislatura.

Al termine della legislatura, l'intera politica sociale viene ridisegnata dalla legge n. **41/2005** secondo una logica di forte integrazione dei settori sociale e sanitario, ispirata alle esperienze già compiute attraverso i consorzi di area vasta e la Società della salute. Questa legge ha percorso un iter parallelo all'approvazione del Piano sanitario 2005-2007,

ma al tempo stesso ha introdotto la **Programmazione integrata socio-sanitaria**: a questo punto, dovrebbe perciò intervenire un Piano integrato socio-sanitario, destinato ad assorbire il Piano sanitario e a sancire definitivamente l'intreccio di questi due tradizionali ambiti di intervento delle politiche regionali.

La stessa ampiezza ed incisività delle politiche socio-sanitarie ha prodotto un esteso **contenzioso costituzionale**, non privo di una forte connotazione politica. Tale contenzioso, frutto anche della nettezza con cui la Regione ha ritenuto di interpretare la nozione di competenza residuale esclusiva, rappresenta, comunque, un elemento comune ai diversi settori di politica legislativa che si verranno esaminando.

Area del governo del territorio

Anche nell'ambito delle politiche territoriali, la Regione Toscana ha fortemente incrementato la propria attività di programmazione e pianificazione, attraverso interventi volti alla promozione dello sviluppo e alla verifica della sostenibilità territoriale e ambientale.

In campo ambientale, in particolare, accanto a interventi di carattere più specifico, si segnala una serie importante di **piani** volti a organizzare l'intervento amministrativo in materia, definendo e coordinando gli ambiti di competenza dei diversi attori istituzionali coinvolti. È il caso, ad esempio, del Piano di indirizzo territoriale, autorizzato con legge, del Programma di tutela ambientale 2002 – 2003, del Piano di tutela delle acque, del Piano di tutela della montagna, del Piano di riordino territoriale, del Piano sull'erosione delle coste, del Piano di edilizia residenziale pubblica e del Piano di mobilità e logistica: come risulta evidente, si è in presenza di un complesso di interventi programmati particolarmente ampio e articolato, che ha per così dire incanalato l'attività amministrativa regionale in tutti i principali ambiti di politica ambientale.

Per quanto attiene poi alla pianificazione territoriale e urbanistica, mentre la VI legislatura aveva visto l'approvazione di numerose leggi organiche sul governo del territorio, durante la VII legislatura l'attenzione si è concentrata sulla manutenzione e sull'attuazione delle norme

approvate in precedenza. Ciò non deve far sottovalutare, tuttavia, la portata della **I.r. 1/2005, recante norme sul Governo del territorio**: si tratta, in sostanza, di un testo unico della disciplina in materia, che definisce i livelli (regionale, provinciale e comunale) e gli strumenti della pianificazione territoriale. La legge contiene, tra l'altro, norme di attuazione del Codice dei beni culturali e ambientali: il Governo ha proceduto a impugnarla perché farebbe venire meno la priorità del livello paesistico rispetto a quello edilizio (non è ancora intervenuta sentenza).

Oggetto di impugnativa da parte del Governo è stata anche la **I.r. 53/2004, in materia di sanatoria edilizia**. La legge in questione limitava sostanzialmente la portata del condono edilizio deciso a livello statale: le censure della Corte hanno dato luogo, successivamente, all'emanazione di una nuova legge regionale in materia.

Area dello sviluppo economico

L'area dello sviluppo economico fa registrare una significativa evoluzione degli strumenti programmati e politiche legislative caratterizzate, accanto al recepimento della disciplina statale, da innovazioni e scostamenti anche significativi, e comunque tali da determinare un ampio contenzioso costituzionale. Emblematica sotto quest'ultimo profilo è la vicenda della **I.r. 26 luglio 2002, n. 32, T.U. in materia di educazione, formazione professionale, servizi all'impiego**. Al riguardo, il contenzioso si è sviluppato con riferimento alla legge Biagi ed alle disposizioni attuative (dopo l'emanazione del D. Lgs. 276/03), a seguito della cui approvazione sono state apportate alcune modifiche alla normativa regionale (artt. 22-bis e 22-ter): contro tali modifiche il Governo è ricorso alla Corte e ha ottenuto ragione (sent. 26/2005). Successivamente, sempre in materia di impiego, è intervenuta la **I.r. 20/2005**, a sua volta impugnata dal Governo (non è ancora intervenuta sentenza).

Per quanto attiene all'attività di programmazione, sul finire della VI legislatura è stata approvata l'importante legge 11 agosto 1999, n. 49, che ha definito finalità, principi, strumenti, procedure, attuazione, valutazione, monitoraggio e verifica della programmazione regionale. Lo strumento

programmatorio a valenza generale di medio termine è rappresentato dal Programma regionale di sviluppo (PRS), adottato dalla Giunta entro nove mesi dal suo insediamento ed approvato dal Consiglio. Il PRS è la cornice strategica che enuncia tutte le politiche principali da sviluppare nel corso della legislatura, aggiornato annualmente con il DPEF. Nel corso della VII legislatura, il Consiglio regionale ha approvato, con proprie risoluzioni e previo esame delle Commissioni permanenti, un primo programma di sviluppo 2001-2005 il 18 ottobre 2000 ed un secondo programma 2003-2005 il 18 dicembre 2002.

AI PRS ed al DPEF si accompagnano numerosi atti di programmazione, tra i quali assumono particolare rilevanza quelli riferiti alle politiche comunitarie: il Documento unico di programmazione 2000-2006, che stanzia oltre un miliardo di euro per lo sviluppo del tessuto economico e produttivo (approvato nel 2001 ed aggiornato nel 2004); il Piano di sviluppo rurale 2000-2006 (approvato nel 2000 ed aggiornato nel 2002 e nel 2004); il programma operativo del Fondo sociale europeo (oggetto della decisione della Commissione europea C(2004)2622 del 1° luglio 2004). Si tratta di strumenti programmatori dalla procedura articolata, la cui approvazione finale è rimessa alla Commissione europea. A volte, l'esame da parte del Consiglio è reso più difficile dal fatto che gli strumenti di programmazione sono il risultato di trattative tra la Giunta e gli uffici della Commissione europea, nonché dalla loro ponderosità (il piano di sviluppo rurale è composto di 310 pagine) ed elevata tecnicità.

Nell'ottica di valorizzare gli apporti del Consiglio, rafforzandone l'attività di indirizzo, l'articolo 48 del nuovo Statuto garantisce all'organo assembleare la concreta possibilità di **esprimere indirizzi preventivi** in relazione a tutti gli atti di iniziativa della Giunta.

Conclusioni

Come si è avuto già modo di segnalare, la Regione Toscana appare dinamicamente orientata allo sviluppo della **sussidiarietà** in senso sia verticale sia orizzontale, prestando attenzione, nello sviluppo delle proprie politiche, sia agli enti locali, peraltro rappresentati nel C.A.L., sia alle parti sociali (si rammenta in proposito la previsione statutaria della Conferenza delle autonomie sociali).

I **rapporti tra Consiglio e Giunta** appaiono orientati – in buona misura – ad una **tendenziale divisione del lavoro**, con l'individuazione di un'area propria del Consiglio per quanto attiene alle politiche ordinamentali (con specifico riguardo alla qualità della legislazione) e alla rappresentanza dell'intera comunità regionale. Si può ritenere che il punto di equilibrio depositato nello Statuto – su cui ci si è soffermati più sopra – rifletta l'evoluzione in concreto di questi rapporti nel corso della VI e della VII legislatura.

Il Consiglio regionale ha inoltre sviluppato una decisa attitudine – che trova diversi punti di emersione nello Statuto (in particolare: artt. 11, comma 5, 39, 44 e 45) a promuovere la **qualità della legislazione**, dal punto di vista del drafting sia formale, sia sostanziale. Con riguardo a quest'ultimo, si segnala l'introduzione di controlli effettuati sia *ex ante* (soprattutto, la scheda preliminare di fattibilità, che ha il compito di segnalare eventuali criticità e si concentra su aspetti organizzativi e procedurali) sia *ex post* (il ricorso frequente alla clausole valutative, senza che lo strumento fosse sufficientemente collaudato, non si è peraltro dimostrato del tutto efficace). I Consiglieri regionali possono altresì chiedere agli Uffici la predisposizione di un dossier su singoli provvedimenti.

A partire dal 2001, inoltre, si pubblica il Rapporto sullo stato della legislazione regionale (suddiviso in una parte quantitativa e una qualitativa), che si arricchisce del confronto con gli Uffici della Camera, con le altre Regioni e con l'Osservatorio legislativo interregionale. Alla luce di quanto esposto, si può affermare che il complesso degli interventi sulla qualità della legislazione abbia contribuito effettivamente ad affinare la

capacità della Regione di valutare compiutamente il concreto impatto sociale ed economico degli interventi normativi.

Significativa è stata anche l'attività di **semplificazione** normativa attraverso l'adozione di **testi unici** e il consistente ricorso alle abrogazioni oltre che, naturalmente, attraverso la legge di abrogazione e semplificazione (l'ultima legge del genere è la legge n. 22 del 2002).

La bozza di nuovo Regolamento del Consiglio, elaborata in attuazione del nuovo Statuto, si ispira a tre principi: **qualità, partecipazione, efficienza**. Per quanto attiene alla qualità, oltre alle norme cui si è fatto riferimento sulla qualità della normazione, viene in rilievo il ruolo del Presidente rispetto alla questione della procedibilità e alla programmazione dei lavori. Per quanto concerne il tema della partecipazione, rilevante è il ruolo riservato al C.A.L., alla Conferenza delle Autonomie Sociali, alla Commissione Pari Opportunità e al Collegio di Garanzia. Sotto il profilo dell'efficienza, infine, si è cercato di individuare soluzioni volte a ridurre i tempi di approvazione delle leggi. Non si prevede la possibilità di questioni pregiudiziali e sospensive sulle proposte di iniziativa consigliare, mentre il contingentamento è previsto solo per la discussione di taluni atti.

La bozza di Regolamento si preoccupa, inoltre, di delineare un nucleo di prerogative e tutele dell'opposizione nell'ambito delle dinamiche consiliari: si introduce la figura del **portavoce dell'opposizione**, che non interviene nella programmazione ma ha diritto a tempi aggiuntivi in alcuni dibattiti, a richiedere indagini, a formulare interrogazioni aggiuntive nell'ambito del *question time* e a replicare alle comunicazioni del Presidente della Giunta. Inoltre, si prevede che la Commissione di controllo sia presieduta da un membro di opposizione.

PARTE II

TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

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

INTRODUZIONE

Se si considera che nell'aprile 2005 si è chiusa la legislatura regionale, può comprendersi perché, nel rapporto che si licenzia, le deroghe temporali rispetto all'anno di riferimento – il 2004 – siano più frequenti di quanto non si registri nei rapporti che l'hanno preceduto. In alcuni capitoli è stato, infatti, pressoché inevitabile che la trattazione, da un lato, si estendesse ai primi mesi dell'anno successivo, d'altro lato, si volgesse all'intero quinquennio, per azzardare le linee di un primissimo bilancio.

Si è trattato – com'è noto – di un quinquennio particolarmente intenso. Nel quale i temi delle riforme hanno rivestito un'incontestabile centralità. In una prima fase, si è trattato dell'attuazione delle riforme amministrative “a costituzione invariata” e del dibattito sulla riforma costituzionale annunciata; nella seconda fase, il tema della riforma costituzionale realizzata si è intrecciato con quello della riforma della riforma, il cui tortuoso cammino ha avuto inizio contemporaneamente all'entrata in vigore della prima.

Tutto ciò si è riverberato sulla produzione normativa regionale (che costituisce l'oggetto centrale del rapporto). La quale ha gradualmente sperimentato un radicale mutamento delle coordinate fondamentali di riferimento.

All'inizio della legislatura, le novità erano quelle prodotte dalla l.cost. 1/1999, che – com'è noto – ha dato vita ad una radicale modifica degli equilibri istituzionali all'interno delle Regioni. Ci si riferisce alla trasformazione della forma di governo (ed alla conseguente perdita, da parte dei Consigli regionali, della centralità che era loro precedentemente propria). Sul piano della normazione, il mutato equilibrio ha trovato il proprio terreno di elezione nella lettura inizialmente affermatasi della nuova disciplina della competenza regolamentare. Non è, infatti, casuale che, all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale di riforma, le Regioni, dall'abrogazione della norma che riservava la competenza predetta alle assemblee legislative, hanno inferito lo spostamento della

titolarità della medesima, in capo alle Giunte. Al che è conseguita un'autentica “riscoperta” della fonte corrispondente. Che ha trovato immediata espressione nella crescita esponenziale degli atti ad essa ascrivibili, rispetto agli atti legislativi.

A partire dal 2002, il tema fondamentale è stato quello delle nuove competenze legislative regionali, per effetto del “rovesciamento” dell’enumerazione. Un tema reso estremamente complesso dalla natura della nuova disciplina costituzionale. La quale, pur avendo apparentemente ripudiato tecniche di riparto disponibili dal legislatore centrale, ha rapidamente mostrato virtualità, per molti, inattese. Ci si riferisce alla potenzialità espansiva delle competenze statali di tipo finalistico (non lontane dal modello tedesco della *konkurrierende Gesetzgebung*) ed a quella della disciplina delle funzioni amministrative. Quanto alla seconda, è noto che la legge costituzionale che l’ha dettata, affidando, per intero, l’allocazione delle competenze corrispondenti ad una disciplina di principio, ha aperto una breccia nel principio della tassatività delle attribuzioni legislative dello Stato. Una breccia, che la Corte ha fatto valere in tutta la sua estensione (e, forse, anche al di là di essa).

Nella fase finale, una posizione centrale è stata assunta dall’elaborazione statutaria, che, nell’approssimarsi della scadenza elettorale, ha registrato una notevole accelerazione.

A tutto questo si è aggiunto l’intervento del legislatore statale, in sede di attuazione della Costituzione novellata, con evidenti riflessi sulla legislazione regionale. Si pensi, da un lato, alla disciplina dettata dalla legge La Loggia (la l. 131/2003) in materia di competenza concorrente; d’altro lato, ai principi posti dalla l. 165/2004, che ha fissato le coordinate entro cui è stata chiamata ad operare la potestà legislativa elettorale riconosciuta alle Regioni dalla l.cost. 1/1999.

Se si mettono insieme tutti questi tasselli, può agevolmente constatarsi che la transizione dalla vecchia alla nuova disciplina costituzionale, pur non essendo giunta a conclusione (si pensi alla persistente latitanza di norme attuative strategiche, come quelle in materia di finanza e di funzioni fondamentali degli enti locali), ha fatto indiscutibili passi in avanti,

contribuendo a precisare le coordinate basilari di un ambiente istituzionale profondamente diverso da quello con cui si era aperta la legislatura.

Ma le dinamiche sviluppatesi nel quinquennio non si sono svolte solo all'insegna della discontinuità con il passato. Ciò è, in particolare, confermato dai processi di razionalizzazione della produzione normativa: dalla semplificazione, al riordino, alle procedure di valutazione. Processi, che, avviati prima della riforma del titolo V, sono proseguiti successivamente.

Nel rapporto che si licenzia, l'intreccio tra gli elementi passati in rassegna è dipanato nelle sue componenti fondamentali. Le sezioni in cui il rapporto si articola affrontano, in particolare: la tematica del riordino legislativo (Aida G. Arabia), quella dei rapporti tra Giunte e Consigli regionali (Laura Ronchetti), le questioni poste sul tappeto dall'elaborazione degli Statuti e dalle leggi regionali di tipo istituzionale (Antonio Ferrara), le procedure di consultazione istituzionale e sociale (Paolo Zuddas), il nodo dei rapporti tra le Regioni e l'Unione europea, con riferimento alla fase ascendente ed alla fase discendente dei processi di decisione (Letizia R. Sciumbata). Esso si confronta, inoltre, con la problematica specifica che si pone in settori, non solo, nevralgici, ma anche ad enorme complessità sistematica, come l'agricoltura (Carlo Desideri), la sanità (George France) e la finanza (Enrico Buglione). Un quadro d'insieme sull'intera legislatura è offerto, infine, dal *focus* che precede le sezioni di cui s'è detto (curato anch'esso da Aida G. Arabia).

Antonio D'Arena

FOCUS SULLA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA VII LEGISLATURA REGIONALE

Mai come in questi ultimi anni le Regioni sono state al centro di importanti riforme. Il primo pensiero va alla legge n. 59 del 1997 e ad una serie di decreti attuativi che segnano l'avvio di quel processo conosciuto come federalismo amministrativo a Costituzione invariata. Più in particolare, è a seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 112 del 1998 che le Regioni, per la prima volta, sono considerate al centro della fase di un processo di riordino delle funzioni amministrative che - contrariamente a quanto avvenuto nelle prime due precedenti fasi del decentramento (1972 e 1977) - le ha coinvolte pienamente, almeno per le materie dell'art. 117 Cost. (nel testo prima della riforma costituzionale) e, forse, in modo più "impegnativo" che in passato, nella definizione organica delle competenze locali. Il secondo pensiero va alla legge costituzionale n. 1 del 1999, che interviene a modificare parzialmente la Costituzione ridisegnando profondamente la figura del Presidente della Regione, i ruoli della Giunta e del Consiglio regionale e l'assetto dei loro rapporti. Il terzo pensiero, infine, va alla legge costituzionale n. 3 del 2001 che riscrive il Titolo V della Costituzione ampliando i margini di manovra dei legislatori regionali, titolari, dopo la riforma, non solo di potestà legislativa concorrente ma, per tutto ciò che non è enumerato nell'art. 117 novellato, di potestà legislativa a carattere residuale, dunque, generale.

La produzione normativa regionale della VII legislatura regionale è, dunque, determinata dalle riforme costituzionali richiamate.

Per quanto riguarda la legislazione, a ridosso della riforma del Titolo V della Costituzione, alcuni primi commentatori ne avevano ipotizzato un incremento: sia di quella concorrente, perché soggetta solo ai principi fondamentali, sia di quella cd. residuale, perché esclusiva e generale. In termini assoluti, invece, è si registrata una costante diminuzione della fonte legislativa, con un "abbattimento" di 164 leggi dal 2000 al 2004. Il fenomeno, però, era iniziato già dal 1998 (tabella 1). Infatti, se si parte da quella data, si registra la diminuzione di 222 unità (tabella 1). Soprattutto

in alcune Regioni la diminuzione è costante. In Abruzzo, ad esempio, fino al 2003 la produzione legislativa si riduce di 93 unità, per segnare un nuovo incremento nel 2004 (51 leggi totali contro le 28 del 2003). Il fenomeno della diminuzione della produzione legislativa non si spiega con l'incremento della produzione regolamentare, almeno nella Regione richiamata. Al decremento legislativo, infatti, non corrisponde un sostanziale aumento della fonte regolamentare (*infra* nel testo). Forse, la diminuzione del ricorso alla legge deve essere ricercata soprattutto nella difficoltà delle Regioni ad attuare una riforma costituzionale piena di contraddizioni, con materie concorrenti "condivise" con lo Stato - non solo per i principi fondamentali, ma spesso per "grandi pezzi" - e materie "residuali", in massima parte "limitate" dalle competenze statali di tipo trasversale (ad esempio, tutela della concorrenza, libertà di impresa, determinazione dei livelli essenziali, tutela dell'ambiente). Ma la riduzione della produzione legislativa potrebbe essere ricercata anche nel ricorso sempre più costante a leggi di riordino settoriale o intersetoriale, in luogo di una molteplicità di leggine che, da sempre, sono state emanate in alcuni ordinamenti regionali, per disciplinare una sola materia. Queste conclusioni non valgono, però, in termini assoluti, visto che il fenomeno del ricorso a normative esaustive di settore si ritrova in modo marcato in alcune Regioni e per alcune materie. Potrebbero valere, ad esempio, per la Toscana che dal 1998 al 2003 ha ridotto di circa un terzo il numero delle leggi prodotte ed ha aumentato l'emanazione di leggi organiche. Ma non potrebbero valere, ad esempio, per l'Abruzzo che, rispetto alla drastica riduzione del numero delle leggi registra un numero limitato di leggi di riordino organico e un ricorso, come già evidenziato, ancor più limitato alle fonti secondarie. Esempi di leggi organiche si ritrovano anche in altri ordinamenti regionali dove, comunque, non si è verificato né un sostanziale abbattimento della produzione legislativa che, comunque, è da sempre stata molto contenuta, né un aumento di quella regolamentare. Il riferimento è, ad esempio, alle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Veneto.

I dati della produzione legislativa vanno, inoltre, rapportati alla legislazione cd. di manutenzione, vale a dire a tutti quegli interventi di modifica e di integrazione della legislazione vigente che permettono,

appunto, un adeguamento della stessa alle riforme. Basti pensare che, su 2214 leggi totali (anni 2001-2004), 662 (il 29,9%) sono leggi di manutenzione (tabella 2 e grafico 1). Naturalmente alcune Regioni presentano valori più marcati (Toscana, Abruzzo, Liguria, Basilicata e Molise) ma il dato non è trascurabile nemmeno in quelle che presentano una percentuale inferiore. Si pensi, ad esempio, al Molise (29,3%), alle Marche (28,7%) e al Piemonte (25,7%). Naturalmente le leggi di manutenzione entrano nel computo della produzione legislativa, ma sostanzialmente, sono la “prosecuzione” della legge originaria. Le leggi di manutenzione possono essere, pertanto, soggette ad una doppia lettura. Nelle Regioni che intervengono con leggi di riordino a carattere generale sono “giustificate” per la necessità di adeguamento della legge alle riforme. Così ad esempio potrebbe giustificarsi il dato del 49% di leggi di manutenzione sul totale delle leggi della Toscana nei quattro anni di riferimento. Nelle Regioni, come l’Abruzzo, invece, che non è intervenuta in modo massiccio con provvedimenti organici, la percentuale del 40% (con addirittura il 47% del 2002) pesa di più rispetto ad altre Regioni in quanto sicuramente testimonia un modo di legiferare frazionato in tanti piccoli interventi, con il proliferare di leggi provvedimento, a danno della chiarezza del complesso normativo.

Inoltre, il dato complessivo può essere valutato anche rispetto al settore che maggiormente è stato disciplinato. Negli anni 2001 e 2003 ha fatto la parte del leone il settore dello sviluppo economico, negli anni 2002 e 2004 il settore dei servizi alla persona e alla comunità. Tuttavia, se si considerano congiuntamente le leggi di manutenzione e di finanza regionale, si nota che ammontano circa al 51% della legislazione nel suo complesso; restando, quindi, la legislazione di “aggiustamento” di leggi precedenti e la legislazione finanziaria, comunque superiore alla legislazione “nuova” dedicata alle discipline settoriali (tabella 3 e grafico 2).

La VII legislatura regionale è, inoltre, caratterizzata dalla riscoperta della fonte regolamentare, dovuta, in particolare, al concorso delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001. Con la prima viene sottratto al Consiglio il privilegio del potere regolamentare, senza peraltro attribuirlo espressamente alla Giunta, e viene qualificata come “emanazione” e non

più come “promulgazione” la potestà del presidente della Giunta su tali atti. Con la seconda viene ridotta la sfera di competenza materiale dello Stato e ampliata notevolmente l’azione regionale. In particolare, in base all’art. 117, sesto comma, Cost., il governo può adottare fonti secondarie solo nelle materie di propria competenza esclusiva, mentre alle Regioni è riconosciuta, oltre alla competenza sulle materie cd. residuali anche quella sulle materie concorrenti. Inoltre, è prevista anche l’ipotesi di regolamenti delegati dallo Stato su materie di esclusiva competenza legislativa di quest’ultimo.

La tesi dell’immediata titolarità del potere regolamentare alla Giunta era stata accolta, a ridosso della riforma costituzionale, da una parte della dottrina e da parte della giurisprudenza amministrativa, nonché dal Dipartimento per gli affari regionali e da alcune commissioni statali di controllo sugli atti amministrativi delle Regioni. In un primo momento anche dalla Corte costituzionale che, con ordinanza n. 87 del 2001, lasciava spazio a differenti valutazioni circa l’attribuzione del potere regolamentare, compreso il sostegno dell’immediata competenza giuntale. A superare dubbi e incertezze arriva, però, la sentenza n. 313 del 2003 del medesimo organo, che rimette definitivamente al legislatore statutario la scelta organizzativa circa la titolarità del potere regolamentare. Pertanto, in attesa dei “nuovi” Statuti, la Corte ritiene ancora vigente la distribuzione delle competenze normative stabilita nei testi ancora vigenti i quali, riproducendo il testo originario dell’art. 121 Cost., attribuivano la competenza regolamentare al Consiglio. Gli effetti della sentenza sono a tutti noti. Nel 2004 l’esercizio del potere regolamentare da parte delle Giunte, almeno in alcune Regioni, si è arrestato e i regolamenti emanati nell’anno, ad esclusione di quelli della Basilicata, Campania e Piemonte sono tutti del Consiglio regionale. Le Regioni Calabria, Lazio e Puglia hanno ripreso ad emanare regolamenti di Giunta dopo l’entrata in vigore dei nuovi Statuti.

Fino alla sentenza n. 313 del 2003 però anche le Regioni hanno interpretato l’art. 121 Cost. a favore dell’immediata attribuzione alle giunte della potestà regolamentare. In conseguenza di ciò è avvenuta rispetto al passato una rivalutazione della fonte in esame. I regolamenti dell’esecutivo, infatti, incominciano ad aumentare come dato complessivo,

in modo più marcato, negli anni 2001, 2002 e 2003. Ammontano, rispettivamente, a 101, 107 e 152, con Regioni che registrano un aumento costante (tabella 4). Ad esempio in Lombardia si passa dai 9 del 2001 ai 14 del 2002, fino ad arrivare ai 23 del 2003. Il cambiamento di rotta è notevole se si pensa che in 15 anni (1971-1986) la stessa Regione aveva fatto ricorso alle fonti secondarie solo 39 volte. Accanto alla Lombardia, comunque, anche altre Regioni ordinarie hanno rivalutato la fonte in esame che, nel 2003, in alcuni casi è stata utilizzata dalle 11 alle 19 volte (in ordine crescente Basilicata, Umbria, Liguria, Piemonte, Toscana, Puglia e Campania).

I dati relativi al numero dei regolamenti adottati nei tre anni indicati mettono in evidenza che il 14% (2001), il 16% (2002) e circa il 23% (2003) della produzione normativa (leggi e regolamenti) delle Regioni ordinarie è avvenuta ad opera di regolamenti: a fronte di 615 leggi, nel 2001 sono stati emanati 101 regolamenti, così nel 2002 (563 leggi e 107 regolamenti) e nel 2003 (514 leggi e 152 regolamenti).

La situazione cambia nel 2004, anno che vede il Consiglio riappropriarsi del potere regolamentare. Sono tre le Regioni che in modo più marcato hanno fatto ricorso ai regolamenti (di Consiglio) nell'anno in esame e precisamente la Toscana con 16 regolamenti, la Regione Marche con 13 regolamenti e la Lombardia con 10 regolamenti. Nelle altre Regioni l'esercizio del potere si è pressoché bloccato e le restanti Regioni ordinarie ricorrono a tale fonte in modo limitato come in passato (dalle due alle quattro volte). Solo in Basilicata e in Piemonte la funzione non è ritornata al Consiglio e nel 2004 sono stati emanati, rispettivamente, 3 e 16 regolamenti di Giunta.

Il 2004 è anche l'anno dell'adeguamento degli ordinamenti regionali alla decisione della Corte costituzionale. Il problema, infatti, era quello di "sanare" i regolamenti di Giunta emanati dal 2000 al 2003, a rigore tutti illegittimi.

Parte della dottrina aveva in proposito ipotizzato la necessità dell'elaborazione di una norma statutaria per sanare gli atti di Giunta emanati nel periodo di vigenza dell'equivoco se non addirittura di anticiparla rispetto all'approvazione degli Statuti. Una soluzione

tempestiva arriva, comunque, dalla Regione Liguria che, nel gennaio 2004, emana un regolamento (n. 1) di adeguamento dell'ordinamento regionale agli effetti della sentenza n. 313 della Corte costituzionale. Il Consiglio regionale con l'atto in oggetto convalida, infatti, i 20 regolamenti emanati dalla Giunta dal 2001 al 2003. All'iniziativa della Regione richiamata seguono quella dell'Emilia-Romagna che, con l'art. 55 della l.r. n. 6 del 2004, provvede alla sanatoria dei regolamenti emanati dalla Giunta; del Lazio che, con due regolamenti del Consiglio (n. 1 del 2004 e 1 del 2005), provvede a ratificare i regolamenti di Giunta; della Regione Lombardia che, con l.r. n. 12 del 2004, nell'articolo 1 opera la sostituzione delle disposizioni di legge che avevano attribuito la potestà regolamentare alla Giunta e, nella norma finale, salvaguarda l'efficacia dei regolamenti precedentemente approvati dalla Giunta medesima; della Regione Marche che, con l.r. n. 1 del 2004, ha previsto che i regolamenti restino in vigore fino a che "non siano fatti propri dal Consiglio regionale con propria delibera"; della Puglia che preliminarmente approva una mozione (19 dicembre 2003) intesa ad impedire alla Giunta l'approvazione di regolamenti in contrasto con lo Statuto e successivamente, con l'art. 35 della finanziaria (l.r. n. 1 del 2004), provvede a sanare (approvandole) solo due deliberazioni di Giunta, rispettivamente, concernenti il piano sanitario regionale e il piano di riordino della rete ospedaliera; infine, della Regione Veneto che è intervenuta con l.r. n. 23 del 2004 a modificare 9 leggi regionali - eliminando il riferimento all'esercizio della potestà regolamentare da parte della Giunta - e a convalidare 10 regolamenti. Il Piemonte, invece, ha affrontato il problema della convalida dei regolamenti nella II norma transitoria del nuovo Statuto, dove espressamente si fanno salvi gli effetti dei regolamenti emanati dalla Giunta dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999.

Comunque, è lo Statuto la fonte che ha definitivamente legittimato il futuro esercizio del potere regolamentare, alcune volte confermando il Consiglio, altre "riabilitando" la Giunta. Dei nove Statuti entrati in vigore¹⁵ solo quello della Regione Marche si è mosso verso la prima direzione,

¹⁵ Cfr. l.r. Calabria n. 25 del 2004; l.r. Emilia-Romagna n. 13 del 2005; l. statutaria Lazio n. 1 del 2004; l. statutaria Liguria n. 1 del 2005; l. statutaria Marche n. 1 del 2005; l.r. statutaria Piemonte n. 1 del 2005; l.r. Puglia n. 7 del 2004; Statuto Toscana del 2005; l.r. Umbria n. 21 del 2005.

anche se ha previsto la possibilità di delega alla Giunta. Gli altri Statuti attribuiscono il potere all'organo esecutivo, sia pure con qualche "temperamento". In Liguria, Puglia e Toscana i regolamenti sono approvati previo parere obbligatorio della commissione consiliare di settore. Nel Lazio il parere è affidato all'organo di garanzia statutaria. In Emilia-Romagna è previsto sia il parere dell'Assemblea legislativa sia, nei casi previsti dalla legge, dell'organo di garanzia statutaria. Lo Statuto del Lazio sembra vietare l'emanazione di regolamenti di Giunta che non siano espressamente previsti da leggi regionali, e così si legge negli Statuti della Calabria, dell'Emilia-Romagna e del Piemonte. Inoltre, in Calabria, Lazio, Puglia, Piemonte e Umbria, la Giunta può essere autorizzata con legge, che determina le norme generali della materia, all'adozione di regolamenti di delegificazione. In tutti gli Statuti che attribuiscono la competenza alla Giunta è previsto, infine, l'esercizio del potere del Consiglio nei casi di regolamenti "delegati" dallo Stato nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva.

Certamente l'attribuzione alla Giunta è la soluzione più aderente alle modifiche istituzionali già avvenute. Nei quattro anni di esercizio "viziato" si è sicuramente registrata una rivalutazione della fonte regolamentare, mentre il ritorno al Consiglio sembra aver riportato all'"indifferenza" sulla scelta dello strumento legislativo o regolamentare data la competenza per entrambi del medesimo organo, ad eccezione come già detto di Toscana, Marche e Lombardia.

Infine, il ricorso a tale tipo di fonte può essere opportuno soprattutto per arginare due fenomeni che da sempre caratterizzano gli ordinamenti regionali. Il primo è quello dell'utilizzo della legge in luogo del regolamento che, soprattutto fino alla riforma dell'art. 121 della Costituzione, era molto diffuso in alcune Regioni, ma che, anche dopo, ha continuato a manifestarsi. Il secondo fenomeno è quello della proliferazione di atti formalmente amministrativi ma a contenuto generale, i cd. "regolamenti travestiti" che, nel precedente regime costituzionale, proprio per arginare il monopolio consiliare, ha caratterizzato in modo marcato alcuni ordinamenti regionali, e ha continuato paradossalmente ad essere evidente anche dopo. La progressiva estensione del ricorso ad atti a contenuto generale con valore normativo esterno adottati da organi

afferenti all'esecutivo (regolamenti in senso sostanziale, piani, regolamenti assessorili) ha di conseguenza favorito il "restringimento" della regolazione legislativa. Questi atti, definiti anche come "criptonormazione", non disciplinati sotto il profilo procedurale e dei limiti – e nemmeno pubblicati - producono effetti rilevanti dal punto di vista delle garanzie istituzionali e delle posizioni soggettive e, pertanto, bisognerebbe evitarne la proliferazione. Sicuramente i nuovi Statuti, con l'attribuzione alla Giunta del potere regolamentare, sia pure con qualche temperamento, hanno intrapreso la strada giusta per arginare tali fenomeni.

Tabella 1 Regioni ordinarie: numero delle leggi (1998 - 2005)

Regione	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	Totale
Abruzzo	165	148	121	88	38	28	51	24	663
Basilicata	49	40	62	47	40	36	27	24	325
Calabria	15	28	22	38	52	30	36	10	231
Campania	19	7	19	19	33	30	16	14	157
Emilia R.	41	38	38	44	36	28	28	11	264
Lazio	57	40	30	41	46	44	21	15	294
Liguria	38	46	48	47	41	32	34	7	293
Lombardia	34	30	28	29	34	30	41	12	238
Marche	47	39	30	35	28	29	30	16	254
Molise**	20	44	48	20	45	37	38	19	271
Piemonte	46	32	61	38	33	37	40	6	293
Puglia	32	36	28	37	28	30	25	6	222
Toscana	101	73	82	54	39	55	62	33	499
Umbria	47	34	43	38	35	26	35	20	278
Veneto	33	62	26	40	35	42	38	10	286
TOTALE	744	697	686	615	563	514	522	227	4568
%	16,3	15,3	15,0	13,5	12,3	11,3	11,4	5,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati BUR

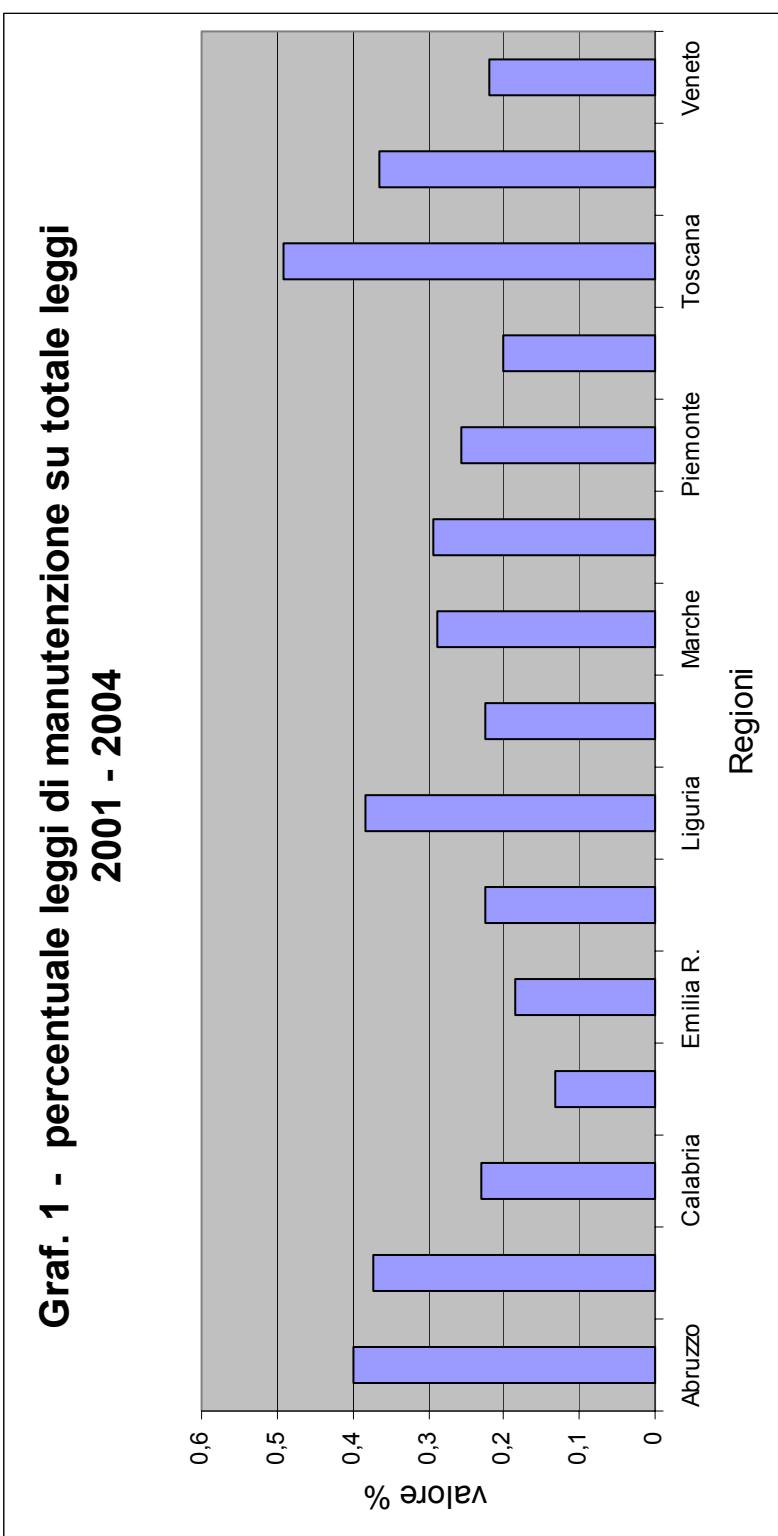
*I dati sono riferiti al 31 marzo 2005

**I dati 2005 sono alla data del 5 maggio

Tabella 2
Raffronto tra legislazione complessiva e legislazione di manutenzione (2001 - 2004)

Regione	Totale leggi				Leggi di manutenzione				% Leggi di manutenzione su totale					
	2001	2002	2003	2004	Totale	2001	2002	2003	Totale	2001	2002	2003	2004	
Abruzzo	88	38	28	51	205	35	18	12	82	39,8%	47,4%	42,9%	33,3%	40,0%
Basilicata	47	40	36	27	150	19	17	11	9	56	40,4%	42,5%	30,6%	33,3%
Calabria	38	52	30	36	156	9	18	7	2	36	23,7%	34,6%	23,3%	5,6%
Campania	19	33	30	16	98	1	3	4	5	13	5,3%	9,1%	13,3%	31,3%
Emilia R.	44	36	28	28	136	10	9	7	2	28	22,7%	25,0%	25,0%	7,1%
Lazio	41	46	44	21	152	9	9	11	5	34	22,0%	19,6%	25,0%	23,3%
Liguria	47	41	32	34	154	19	18	14	8	59	40,4%	43,9%	43,8%	23,5%
Lombardia	29	34	30	41	134	7	7	8	8	30	24,1%	20,6%	26,7%	19,5%
Marche	35	28	29	30	122	14	9	7	5	35	40,0%	32,1%	24,1%	16,7%
Molise	20	45	37	38	140	4	13	12	12	41	20,0%	28,9%	32,4%	31,6%
Piemonte	38	33	37	40	148	9	6	12	11	38	23,7%	18,2%	32,4%	27,5%
Puglia	37	28	30	25	120	11	4	3	6	24	29,7%	14,3%	10,0%	24,0%
Toscana	54	39	55	62	210	23	20	28	32	103	42,6%	51,3%	50,9%	51,6%
Umbria	38	35	26	35	134	21	10	10	8	49	55,3%	28,6%	38,5%	22,9%
Veneto	40	35	42	38	155	11	8	6	9	34	27,5%	22,9%	14,3%	23,7%
TOTALE	615	563	514	522	2214	202	169	152	139	662	32,8%	30,0%	29,6%	26,6%
%	27,8	25,4	23,2	23,6	100,0	30,5	25,5	23,0	21,0	100,0				

Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati BUR



**Tabella 3 - Numero delle leggi regionali per tipologia e tecnica redazionale
2001 - 2004**

	2001	2002	2003	2004	Totale
Leggi settoriali di manutenzione	202	169	152	139	662
Finanza regionale	131	120	105	107	463
Leggi settoriali nuove*	282	274	257	276	1089
Totale	615	563	514	522	2214

	2001	2002	2003	2004	%
Leggi settoriali di manutenzione	32,8	30,0	29,6	26,6	29,9
Finanza regionale	21,3	21,3	20,4	20,5	20,9
Leggi settoriali nuove*	45,9	48,7	50,0	52,9	49,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati BUR

*Sono comprese le leggi relative ai settori: ordinamento istituzionale; sviluppo economico e attività produttive; territorio ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità

Graf. 2 - Leggi regionali per tipologia e tecnica redazionale

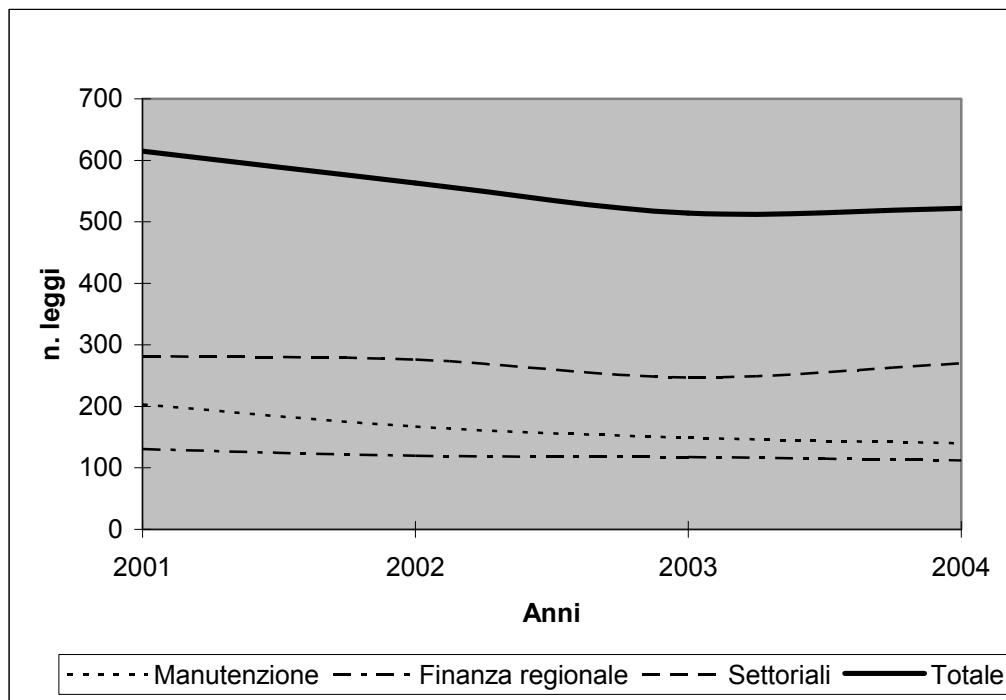


Tabella 4 - Regolamenti emanati nelle regioni ordinarie (2001-2004)

Regione	2001			2002			2003			2004		
	G.	C.	Totale	G.	C.	Totale	G.	C.	Totale	G.	C.	Totale
Abruzzo	3	-	3	5	-	5	4	-	4	-	3	3
Basilicata	7	-	7	10	-	10	11	7	18	3	1	4
Calabria	5	-	5	3	-	3	8	-	8	2*	-	2
Campania	-	-	-	-	-	-	19	-	19	3	4	7
Emilia-Romagna	6	-	6	4	-	4	2	-	2	-	1	1
Lazio	4	-	4	3	-	3	3	-	3	1*	2	3
Liguria	2	-	2	6	-	6	12	-	12	-	2	2
Lombardia	9	-	9	14	-	14	23	-	23	-	10	10
Marche	2	-	2	3	-	3	5	-	5	-	13	13
Molise	4	-	4	13	-	13	3	-	3	-	2	2
Piemonte	21	-	21	15	-	15	12	-	12	16	-	16
Puglia	16	-	16	10	-	10	17	-	17	14*	-	14
Toscana	12	-	12	8	-	8	13	-	13	-	17	17
Umbria	7	-	7	7	-	7	12	-	12	-	2	2
Veneto	4	-	4	6	-	6	1	-	1	-	-	-
Totale	101	0	101	107	0	107	145	7	152	39	57	96

Fonte: i dati riferiti al 2001 - 2003 sono estratti dai Rapporti Camera sulla legislazione del 2002 e del 2003; i dati riferiti al 2004 sono estratti dalle risposte delle regioni al questionario per l'elaborazione del presente Rapporto, in www.parlamentiregionali.it

*Si tratta di regolamenti emanati dopo l'entrata in vigore del nuovo Statuto

1. Riordino normativo e qualità della legislazione: esperienze regionali a confronto

1.1. Premessa

Il bilancio degli ultimi anni su questi argomenti necessita di una breve premessa. I temi della quantità e della qualità della legislazione hanno origini antiche. L'interesse per questi aspetti si registra, infatti, alla fine degli anni settanta. In primo luogo, ad opera del rapporto Giannini sullo stato della pubblica amministrazione, dove per la prima volta si denunciava "l'abbondanza" legislativa e si auspicava l'istituzione di un gruppo di personale specializzato cui affidare il "miglioramento" della legislazione. In secondo luogo, a seguito della relazione della Commissione Barettoni Arleri che dedicata, in particolare, all'analisi di fattibilità ed applicabilità delle leggi – integrata, però, anche con aspetti relativi alle tecniche di progettazione degli enunciati normativi – rappresenta il punto di partenza dell'attenzione statale e regionale verso questi temi e – almeno in un primo momento – verso gli aspetti da ultimo richiamati.

Raccogliendo alcuni suggerimenti contenuti nella relazione, infatti, le Regioni e, a seguire lo Stato, hanno elaborato utili strumenti diretti alla migliore conoscibilità e redazione dei testi normativi. In particolare, si sono dotati, le prime, su impulso della Toscana, nel 1984, dei *Suggerimenti per la redazione dei testi normativi* mentre Camera, Senato e Presidenza del Consiglio lo hanno fatto nel 1986, adottando tre circolari, identiche nel contenuto, sulla *Formulazione tecnica dei testi legislativi*. Negli anni seguenti, si è manifestata anche l'esigenza di accorpare, in un unico documento, le numerose ed eterogenee direttive di "legistica" in vigore negli uffici dei Consigli e delle Giunte. Tale esigenza ha trovato realizzazione, nel 1992, quando la Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali ha proposto un testo unificato, adottato, poi, formalmente, da sette Regioni in Consiglio e in Giunta, da quattro solo in Consiglio e dalle altre applicato in via di prassi. Del Manuale sulle *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* è stata elaborata, nel

2002, una seconda versione, adottata o in fase di adozione da quasi tutte le Regioni, così come già avvenuto a livello statale, nel 2001, con l'aggiornamento, ad opera del Governo e delle Camere, delle formule di *drafting* redatte nel 1986.

Solo di recente, il programma regionale di semplificazione si è mosso verso direzioni che vanno oltre la “buona” redazione dei testi normativi. In primo luogo, a seguito delle riforme Bassanini, in secondo luogo, delle riforme costituzionali del 1999-2001, grande impulso è stato dato alla semplificazione della legislazione regionale, attraverso l’abrogazione della normativa desueta e la riduzione della legislazione in vigore mediante l’adozione di testi unici o di leggi di riordino generale di settore; alla delegificazione della normativa regionale, attraverso lo spostamento della disciplina della materia dal livello legislativo al livello regolamentare; alla semplificazione dei procedimenti amministrativi previsti dalla normativa di settore. La qualità tecnica delle fonti normative regionali (organicità e coerenza, chiarezza e semplificazione delle procedure previste), la facile reperibilità e conoscenza delle stesse (magari anche mediante pubblicazione telematica), la necessità che i progetti di legge assegnati alle Commissioni siano accompagnati da una relazione relativa all’analisi tecnico-normativa e di impatto della regolazione, la razionalizzazione della legislazione vigente, mediante la redazione di testi unici, nonché la previsione di abrogazioni esplicite per le disposizioni contenute in leggi non più operanti, sono una serie di obiettivi in parte trasformati, da molte Regioni, così come si può leggere nei “nuovi” Statuti, anche in proposizioni normative statutarie.

L’indagine che segue è dedicata alle iniziative avviate e realizzate, sia rispetto alla chiarezza e leggibilità dell’intero corpo normativo sia, anche se pur ancora in modo marginale e non generalizzato come sarebbe auspicabile, rispetto all’utilizzo di altri strumenti (studi di impatto, clausole valutative, monitoraggi) inquadrabili più propriamente nella qualità sostanziale della legislazione. Completa lo studio l’analisi dei principi sul riordino e la qualità normativa contenuti nei “nuovi” Statuti regionali. Infine, si dà conto, nelle conclusioni, dell’uso di ulteriori strumenti, attinenti più propriamente alla attività di divulgazione, che accanto alla pubblicazione, possono favorire e semplificare l’accesso all’universo normativo.

1.2. *La semplificazione legislativa*

Gli strumenti con i quali si può modificare, ridurre, semplificare e coordinare il “troppo diritto” sono numerosi e diversi.

Le singole Regioni sembrano privilegiare a volte disegni di razionalizzazione complessiva dell'intero *corpus* normativo, adottando vere e proprie leggi di semplificazione legislativa, altre volte intervenendo con abrogazioni esplicite in singole leggi di settore o in sede di leggi finanziarie.

La prima esperienza innovativa che merita di essere segnalata riguarda la Provincia autonoma di Trento che, già nel 1995, istituisce il Comitato per la semplificazione normativa, al fine di realizzare, tra gli altri, anche l'obiettivo dell'abrogazione sistematica di norme desuete e non più applicate. L'intervento del Comitato ha portato all'abrogazione, con la l.p. n. 15 del 1998, di circa 120 leggi provinciali e regionali e di numerose altre disposizioni sparse in vari testi legislativi. Anche la Regione Puglia, con la legge n. 28 dello stesso anno, procede alla semplificazione del sistema normativo con la “cassazione” espressa di 126 leggi implicitamente abrogate, 91 leggi non più applicate, 13 regolamenti regionali e numerosi articoli o partizioni contenuti in leggi diverse. Infine, anche l'Emilia-Romagna interviene a combattere l'inflazione normativa utilizzando, nel 1998 (l.r. n. 27), una vera e propria legge di semplificazione con la quale abroga 74 leggi regionali.

A partire dal 1999, comunque, altre Regioni hanno scelto la strada delle leggi di semplificazione legislativa per “ripulire” il sistema da una serie di leggi “superate”. Hanno emanato tre leggi di semplificazione le Regioni Toscana e Valle d'Aosta. La prima legge della Regione Toscana, che è del 1999 (l.r. n. 12), ha abrogato 358 leggi, distribuite tra leggi non più operanti e leggi implicitamente abrogate; la seconda (l.r. n. 19 del 2000) ha abrogato 374 leggi e 27 regolamenti, anch'essi divisi tra non più operanti e abrogati in modo implicito; la terza (l.r. n. 11 del 2002) ha ridotto il numero delle leggi vigenti di altre 584 unità, prevedendo anche 49 abrogazioni parziali e l'abrogazione di 8 regolamenti. La prima legge di

semplificazione della Valle d'Aosta (l.r. n. 25 del 2000) prende in considerazione la legislazione regionale dal 1950 al 1970, abrogando 131 leggi e 4 regolamenti; la seconda (l.r. n. 7 del 2001) prende in considerazione il periodo dal 1971 al 1980, "ripulendo" l'ordinamento di 295 leggi e 2 regolamenti; infine, la terza (l.r. n. 19 del 2002) riguarda il periodo 1981-2000 e abroga 712 leggi e 6 regolamenti.

Seguono, poi, nell'opera di "disbosramento", i due provvedimenti di semplificazione dell'ordinamento regionale della Liguria che hanno abrogato 400 leggi la prima (l.r. n. 34 del 1999) ed altre 27 la seconda (l.r. n. 1 del 2001); le due leggi di semplificazione della Regione Veneto che hanno operato corpose abrogazioni, rispettivamente 127 leggi nel 2000 (l.r. n. 15) e 249 leggi nel 2004 (l.r. n. 3)¹⁶; la legge di semplificazione n. 30 del 1999 della Regione Umbria che ha abrogato 149 leggi regionali integralmente e altre 6 parzialmente e, infine, la legge di semplificazione n. 10 del 2001 della Regione Marche che è intervenuta a "cancellare" dall'ordinamento 206 leggi e 5 regolamenti, emanati dal 1972 al 1998.

Da segnalare, poi, quattro provvedimenti di "bonifica" della legislazione esclusivamente dedicati a materie dello sviluppo economico. Le Regioni Molise, Basilicata, Valle d'Aosta e Veneto, infatti, hanno elaborato una legge di abrogazione di leggi regionali in materia di artigianato, industria, commercio e agricoltura (l.r. Molise n. 31 del 2000), una legge di abrogazione di leggi regionali in materia di agricoltura (l.r. Basilicata n. 40 del 2001), una legge di abrogazione di leggi e disposizioni regionali riguardanti la concessione di agevolazioni finanziarie a favore di imprese industriali ed artigiane (l.r. Valle d'Aosta n. 2 del 2004) e una legge di abrogazione di disposizioni regionali del settore primario (l.r. Veneto n. 18 del 2004).

Tutte le leggi elencate in precedenza, pur classificabili come leggi di "disbosramento" normativo presentano differenze rispetto all'enunciazione delle finalità, alla scelta della formula di abrogazione, all'oggetto dell'abrogazione, agli effetti della medesima, nonché alla collocazione

¹⁶ L'opera di ripulitura era stata avviata alcuni anni prima. Già con la legge finanziaria del 1995 (l.r. n. 6), infatti, la Regione era intervenuta ad abrogare 178 leggi regionali con la formula: "Sono o restano abrogate". L'operazione, ripresa con la legge finanziaria del 1997 (l. r. n. 6) ha comportato l'abrogazione di altre 58 leggi regionali.

delle disposizioni abrogate. Quanto al primo aspetto, in più casi (v. ad esempio Emilia-Romagna, Toscana e Veneto) la legge non contiene norme sulle finalità che, pertanto, si desumono dal titolo della stessa. Laddove, invece, il primo articolo è dedicato alle finalità, quasi sempre risulta privo di valore normativo, limitandosi a sottolineare che le finalità del provvedimento sono dirette a semplificare il sistema normativo regionale mediante l'abrogazione espressa di disposizioni regionali già abrogate o, comunque, non più applicate (v. ad esempio la legge della Puglia). Quanto al secondo aspetto, la formula di abrogazione più diffusa è "sono o restano abrogate" che, ripresa dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, mira a sottolineare che l'abrogazione espressa può essere confermativa di un'abrogazione implicita (v. ad esempio la legge della Provincia di Trento). Molto più semplice è la formula "sono abrogate" utilizzata dall'Emilia-Romagna e dalla Puglia, mentre superflua risulta essere la specificazione che si tratti di "abrogazione espressa" contenuta, ad esempio nelle leggi della Regione Toscana. Quanto all'aspetto concernente l'oggetto dell'abrogazione, come sottolineato in precedenza, questa riguarda in prevalenza leggi regionali, ma non mancano casi di abrogazione di atti secondari (v. ad esempio le leggi della Toscana e della Valle d'Aosta). Nel caso della legge della Provincia di Trento, poi, le abrogazioni di leggi provinciali sono integrate da dichiarazione di cessata efficacia anche di leggi regionali. Quanto agli effetti dell'abrogazione, tutte le leggi citate ribadiscono - ad eccezione della legge dell'Emilia-Romagna, formata da un solo articolo con l'elenco delle abrogazioni - che le leggi regionali abrogate continuano a trovare applicazione per la disciplina dei rapporti sorti e per l'esecuzione degli impegni di spesa assunti sulla base delle leggi medesime (così nelle leggi delle Regioni Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e Provincia di Trento). Inoltre, una disciplina più analitica è contenuta nella norma transitoria di entrambe le leggi della Liguria. In essa, infatti, sono precisate modalità di concessione, liquidazione di contributi, destino delle obbligazioni assunte, nonché, forse per eccesso di zelo, soppressione dei capitoli di bilancio conseguente alle abrogazioni previste. Quanto, infine, alla collocazione delle disposizioni abrogate, la scelta prevalente è quella di indicare le disposizioni abrogate all'interno di uno o più allegati, scelta

che, se da un lato rende più snello il testo normativo, dall'altro potrebbe produrre effetti negativi sulla conoscibilità del contenuto degli stessi. Ad esempio, gli allegati, mentre sono pubblicati nei bollettini ufficiali delle Regioni, spesso non sono pubblicati in Gazzetta ufficiale (così è avvenuto, per citare solo alcuni casi, per le leggi della Puglia e della Liguria). Non mancano, invece, esempi di leggi prive di allegati e composte di uno o più articoli con all'interno l'elenco delle leggi abrogate (v. ad esempio le leggi dell'Emilia-Romagna e della Valle d'Aosta). Quanto, infine, all'articolazione di questi allegati, a volte è utilizzato il criterio della distinzione delle disposizioni per materie e, al loro interno, a seconda che si tratti di abrogazioni totali o parziali (v. ad esempio la legge della Provincia di Trento), altre volte è utilizzato il criterio cronologico (v. ad esempio la legge delle Marche), altre ancora in base al fatto che l'abrogazione riguardi disposizioni "non più operanti" ovvero "già abrogate implicitamente" (v. ad esempio le leggi della Puglia e della Toscana).

Il medesimo obiettivo dello "sfoltimento" normativo è stato realizzato anche da altre Regioni che hanno però "agganciato" l'opera di ripulitura ad interventi legislativi diversi. E' il caso della Regione Emilia-Romagna che, in aggiunta alla già richiamata l.r. n. 27 del 1998, interviene, in modo più radicale e significativo, in occasione dell'attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998, avvenuto ad opera della l.r. n. 3 del 1999, ad abrogare 135 leggi integralmente e 20 regolamenti regionali, nonché, sparse nel testo, numerose abrogazioni di singole disposizioni riguardanti vari settori. La medesima situazione si registra in Lombardia, che lega il primo intervento di semplificazione al provvedimento dettato per apportare modifiche alla legislazione regionale per la realizzazione dei progetti del programma regionale di sviluppo (l.r. n. 15 del 1999). In quel contesto ha, infatti, disposto l'abrogazione di 239 leggi regionali vigenti. Inoltre, con altri due provvedimenti (l.r. n. 15 del 2002 e n. 1 del 2005), contenenti anche interventi di semplificazione amministrativa e di delegificazione, "cancella" dall'ordinamento, rispettivamente, 323 e 184 leggi regionali. Anche la Regione Marche, nel 2003, riprende l'opera del "disbosramento" con altre 94 abrogazioni di leggi regionali, ma lo fa nell'ambito di una legge che sopprime il comitato regionale di controllo e detta disposizioni di delegificazione in materia di organismi regionali (l.r. n. 7 del 2003). Le

abrogazioni, riportate in allegato, riguardano leggi di varie materie, emanate nel periodo 1973-1998. Un altro caso particolare è, poi, quello del Friuli Venezia Giulia che, con il provvedimento adottato per disciplinare lo sportello unico per le attività produttive (l.r. n. 3 del 2001), provvede ad abrogare 185 leggi e a confermare l'abrogazione, già avvenuta in forma implicita, di altre 129 leggi, interessanti vari settori.

Infine, per concludere, al di là delle vere e proprie leggi di semplificazione elencate in precedenza, in quasi tutte le altre leggi emanate negli ultimi anni sono presenti casi di abrogazione. In particolare, sono frequenti, in modo più marcato, nelle leggi generali di riordino settoriali e nelle leggi finanziarie.

Nel periodo precedente a quello di riferimento, molte Regioni hanno utilizzato le leggi di attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998 che, per alcune in modo più rilevante, hanno operato non solo sul riordino delle competenze e delle procedure ma anche sul riordino normativo. Altre volte, completano la mera "ripulitura" del sistema normativo anche la predisposizione e l'elaborazione, in molte Regioni, di leggi generali di riordino che provvedono, nel contempo, al riordino complessivo di interi settori o di importanti subsettori e campi di attività, con contestuale abrogazione della legislazione previgente. A titolo esemplificativo, la legge n. 20 del 2001 della Regione Marche, provvedimento di riordino della normativa regionale in materia di organizzazione e di personale, ha abrogato 50 leggi regionali e numerose altre disposizioni contenute in leggi precedenti di disciplina della materia. E' ancora marginale ed episodico il ricorso ai testi unici. Nell'intera legislatura, ad esempio, sono stati emanati, rispettivamente, 17 testi unici, e circa 180 leggi generali di riordino. Il dato complessivo deve, comunque, essere letto considerando che in alcune Regioni, soprattutto a seguito dei decreti di conferimento delle funzioni del 1998, è ormai consolidata la preferenza per questo tipo di fonte che realizza, come sopra evidenziato, il riordino sostanziale e formale di una materia se non di un intero settore. In alcune Regioni, infatti, nella legislatura sono state emanate dalle 10 alle 30 leggi di riordino (esempio, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, Umbria e Veneto).

L'utilizzazione della legge finanziaria come via preferenziale per intervenire sulla normativa vigente in diversi settori di competenza regionale permane - almeno in quelle Regioni "abituata" ad utilizzare lo strumento delle finanziarie per realizzare obiettivi "estranei" alla garanzia degli equilibri di bilancio - nonostante le disposizioni del d.lgs. n. 76 del 2000 che, tra gli altri principi ai quali le Regioni devono attenersi, contengono anche il divieto, per le leggi finanziarie, di prevedere norme a carattere ordinamentale e/o organizzatorio. Spesso, infatti, in queste ultime leggi è molto diffusa la modifica di leggi regionali in vigore, accompagnata dall'abrogazione espressa di precedenti norme il cui contenuto è in contrasto con le nuove disposizioni, in alcuni casi mediante il ricorso a formule generiche o, come accade in altri casi, con modalità che prevedono una possibile applicazione transitoria delle norme abrogate, in attesa di nuova disciplina della materia.

1.3. *La fattibilità e la valutazione delle leggi*

Combattere l'inflazione normativa è, come sottolineato in precedenza, un obiettivo perseguito e realizzato in molte Regioni. In molti casi, l'eliminazione delle numerose leggi inutili si accompagna anche all'utilizzazione di ulteriori strumenti diretti a bloccare il ricorso all'emanazione di altrettanti atti difficili da applicare. Molto spesso, infatti, l'adozione di un atto legislativo può "rimanere orfano di ricadute applicative": a volte, perché sono insufficienti strutture, mezzi e personale che dovrebbero materialmente dare esecuzione alla legge; a volte perché il provvedimento è privo di consenso dei destinatari; altre volte perché è privo di copertura finanziaria; altre, infine, perché a causa della sua formulazione, l'atto legislativo si risolve in una mera enunciazione di principi che richiedono ulteriori precisazioni normative che arrivano tardi o, in alcuni casi, non saranno mai emanate. Nasce da ciò l'importanza di far precedere il varo di ogni nuovo atto normativo dalla sua "analisi di fattibilità", strumento idoneo a valutare preventivamente la possibilità di realizzazione concreta degli obiettivi ad esso connessi. A tal fine chi redige un testo normativo dovrebbe simulare preventivamente gli effetti che da esso deriveranno, accettando anche di modificare indirizzi e

soluzioni se, in ipotesi, venisse fuori la “non fattibilità” degli stessi. Questa tecnica non è, però, particolarmente amata dai politici, spesso pronti a sbandierare efficienza e facile soluzione ai problemi. In altri termini sarebbe come riconoscere – così si legge testualmente in una *Nota* elaborata nell’ambito del progetto CAPIRE - “l’esistenza dell’incertezza rispetto alla concreta attuazione della politica e delle sua efficacia”¹⁷. Come sottolineato in premessa, in un primo momento, nonostante al tema della fattibilità delle leggi venisse data grande rilevanza a livello teorico sia nel Rapporto Giannini che nella Relazione Barettoni Arleri da esso originata, il problema delle ricadute applicative delle leggi è stato in pratica poco affrontato e solo di recente, almeno in alcune Regioni, si manifestano timidi tentativi non solo verso l’analisi preventiva di fattibilità di una legge ma anche verso la previsione di strumenti che, successivamente, permettono di indagare sull’attuazione degli interventi al fine di correggere distorsioni e carenze.

Quanto più in particolare alle esperienze di valutazione *ex ante* - in alcuni casi risalenti già agli anni novanta (esempio Toscana) – queste si risolvono nella predisposizione di schede preliminari di fattibilità, elaborate dagli uffici, a volte istituiti *ad hoc* e variamente denominati, di assistenza ai lavori delle commissioni consiliari. In alcuni casi le schede sono integrate, ad opera degli stessi servizi, dall’elaborazione di dossier e quaderni di documentazione completi di dati e di altri materiali utili ai fini dell’istruttoria in commissione. Inoltre, possono riguardare non solo progetti di legge ma anche atti amministrativi di grande rilevanza (esempio Lombardia). In quasi tutte le leggi regionali di contabilità (esempio I.r. Marche n. 31 del 2001 e I.r. Veneto n. 39 dello stesso anno) è previsto che tutti i progetti di legge siano corredati da una scheda di analisi economico-finanziaria, alla quale di norma è allegata l’analisi di compatibilità del progetto di legge sia con il quadro del decentramento, sia con il quadro costituzionale.

La scelta su cui effettuare l’analisi di fattibilità si manifesta in modo marcato per quei progetti di legge che disegnano politiche complesse e che presuppongono azioni difficili da gestire, ad esempio perché

¹⁷ Cfr. *Nota per CAPIRe n. 7, Valutazione (delle politiche) e (valutazione) politica: possono coesistere in un’assemblea elettiva*, novembre 2004, in www.capire.org

prevedono il coinvolgimento di più soggetti istituzionali. L'analisi di fattibilità non è, dunque, generalizzata come sarebbe auspicabile; in parte, per la scarsa collaborazione degli uffici della Giunta che spesso non forniscono i dati necessari; in parte, per problemi di organizzazione degli uffici preposti alla fattibilità, spesso dotati di funzionari con preparazione esclusivamente giuridica, mentre la fattibilità presuppone per definizione anche ulteriori conoscenze (ad esempio, economiche, statistiche e sociologiche); in parte, infine, perché i tempi di elaborazione dell'analisi in esame non sono in stretta relazione con i tempi della politica, considerando che spesso i testi legislativi approvati sono frutto di emendamenti che possono stravolgere completamente il testo iniziale sottoposto ad analisi di fattibilità.

Nelle Regioni, infine, stentano a decollare analisi strutturate in modo analogo all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), che dovrebbe privilegiare la produzione normativa concernente politiche regolative. Al di là di alcune esperienze (esempio Basilicata, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana), le grandi enfasi manifestate a livello nazionale per questo tipo di analisi - a partire dalla sua introduzione ad opera della legge n.50 del 1999 - non sono riscontrabili a livello regionale. Anche per questo tipo di analisi, l'incremento di tale attività è connesso a problemi organizzativi. Si tratta, infatti, di organizzare le strutture in modo da essere preparati non solo al miglior utilizzo delle relazioni AIR provenienti dalla Giunta, ma anche di elaborare quelle relativi a disegni di legge del Consiglio che in alcune Regioni, in modo più marcato, hanno incominciato a subire un notevole incremento. Per agevolare questi nuovi bisogni, in molte Regioni, l'attività di formazione del personale degli ultimi anni è dedicata a questi temi.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, accanto allo strumento di valutazione *ex ante* sembra prendere vigore un tipo di valutazione successiva all'emanazione degli atti legislativi. Si tratta, in particolare, di prevedere meccanismi che possano far valutare gli effetti prodotti sui destinatari delle disposizioni introdotte. In altre parole, si tratta di individuare strumenti, tempi e modalità di controllo dell'attività e della valutazione dell'efficacia di un intervento normativo. Sicuramente questa esigenza nasce dal voler "rafforzare" il ruolo di controllo del Consiglio

sull'azione di governo della Giunta che ha visto potenziare i suoi poteri anche a seguito dell'elezione diretta del suo presidente. Una risposta a tale esigenza è la nascita, nel 2002, del progetto CAPIRE (Controllo delle assemblee sulle Politiche e gli Interventi regionali) per iniziativa di quattro Consigli regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana), con appunto l'obiettivo di far crescere la funzione di controllo delle Assemblee regionali e di dotarle di strumenti statutari, legislativi e organizzativi idonei a realizzarla. La funzione in esame, che non deve essere ispettiva e sanzionatoria, vuole innescare meccanismi di collaborazione con i governi regionali al fine di un efficace funzionamento della Regione nel suo complesso e di una migliore soddisfazione dei cittadini beneficiari degli interventi legislativi.

Le Regioni, già da tempo, prevedono, soprattutto nelle leggi che attuano politiche complesse, "formule" per consentire il controllo e il monitoraggio degli effetti da esse prodotti. Molto spesso si tratta di relazioni che la Giunta deve presentare al Consiglio, contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli interventi. In modo marcato in alcune Regioni, nel corso della legislatura appena passata, ne sono state presentate un numero elevato. Rispettivamente 96 e 43 in Veneto e in Lombardia. Spesso, molte di queste leggi istituiscono organismi (comitati, conferenze, nonché osservatori) con finalità di monitoraggio e, a volte, anche di vigilanza sull'applicazione degli interventi. Ma una relazione al Consiglio non basta, spesso le formule in essa usate sono molto generiche e vaghe, poco utili, dunque, ai fini dell'instaurazione di un serio processo conoscitivo e, dunque, come evidenziato da alcune Regioni (esempio Friuli Venezia Giulia) poco utilizzabili ai fini di una effettiva e successiva verifica. Questo ruolo potrebbe, invece, essere sicuramente giocato dall'inserimento di vere e proprie clausole valutative - meccanismo legislativo innovativo "importato" dal sistema americano ma ancora poco diffuso in Italia - almeno nei casi in cui il controllo dei legislatori risulti necessario. Sicuramente dovrebbero essere previste nei casi in cui l'intervento legislativo comporti l'impegno di ingenti risorse finanziarie e che, pertanto, implichino un futuro controllo sul loro utilizzo da parte dei soggetti attuatori. Come si legge in un'altra *Nota* del progetto CAPIRE, "la condizione necessaria (anche se non sufficiente) affinché le clausole

valutative siano prese sul serio è che siano *scritte con la chiara volontà di innescare un reale processo informativo. E non soltanto l'ennesima produzione di documenti che nessuno legge*¹⁸. E' chiaro che per realizzare tale obiettivo la clausola dovrebbe, pertanto: definire gli obiettivi conoscitivi prefissati dal Consiglio; individuare i soggetti che dovranno fornire le informazioni; definire tempi e modalità previsti per l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni richieste; prevedere impegni finanziari "dedicati" allo svolgimento delle attività di controllo.

Solo di recente si registrano alcuni timidi tentativi nel senso di prevedere, in alcune leggi regionali più rilevanti (in particolare, Emilia-Romagna e Piemonte), norme specifiche contenenti una clausola valutativa. Per indicare solo un esempio recente, nella legge della Regione Basilicata sull'agriturismo (l.r. n.17 del 2005) è stata introdotta una clausola valutativa (art. 30) che si sostanzia nella determinazione di una costante vigilanza sul buon andamento del provvedimento e, dunque, sulla valutazione del conseguimento delle finalità che lo hanno originato.

In alcune Regioni (esempio Piemonte) per le relazioni sullo stato di attuazione delle leggi vengono elaborate apposite griglie di lettura dalle quali si rileva: l'oggetto della relazione, la normativa di riferimento, il periodo considerato, le previsioni normative a confronto con i contenuti della relazione, la lettura finanziaria e i dati analitici. Anche in Lombardia, dove ormai è a regime la sperimentazione di una pluralità di metodologie per la costruzione di rapporti di analisi *ex post* delle politiche, si realizzano numerose e diversificate pubblicazioni quali Report di analisi *ex post*, Rapporti di monitoraggio, Schede per la redazione di rapporti sull'attuazione di leggi vigenti e clausole valutative con i relativi documenti accompagnatori. In Toscana, infine, vengono elaborate due raccolte e pubblicate separatamente concernenti, rispettivamente, le clausole e le ricerche valutative, entrambe tendenti a evidenziare le modalità di attuazione della normativa di riferimento e gli effetti prodotti dalla stessa sui destinatari.

¹⁸ Cfr. Nota per CAPIRe n. 3, Le clausole valutative. Ovvero come "seminare" il controllo durante la redazione di una legge e "raccogliere i frutti" dopo la sua approvazione, aprile 2003, in www.capire.org

Non mancano, infine, casi in cui il Consiglio non ha ancora realizzato analisi dell'attuazione della legislazione e dei suoi effetti (esempio Valle d'Aosta), in quanto le limitate dimensioni e il numero esiguo di abitanti della Regione, permettono, comunque, di mantenere un rapporto più immediato cittadini-istituzioni. L'analisi delle politiche è, pertanto, determinata direttamente dalle "reazioni" originate, di volta in volta, dai provvedimenti. Dunque, sono gli stessi destinatari delle leggi regionali a rappresentare agli amministratori regionali - a volte anche tramite i rispettivi amministratori locali, a volte tramite gruppi di pressione - le modificazioni da apportare alla legislazione laddove l'attuazione o gli effetti di questa si siano rivelati carenti o insoddisfacenti.

1.4. *Il riordino e la qualità negli Statuti vigenti*

In tutti i "nuovi" Statuti elaborati a seguito delle riforme costituzionali del 1999-2001 sono presenti norme sul riordino e sulla qualità della legislazione. Di seguito si prendono in considerazione i nove Statuti entrati in vigore (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria) ¹⁹.

Solo lo Statuto della Toscana (art. 44) lega l'aspetto del riordino normativo al tema della qualità trattando insieme le questioni relative alla elaborazione dei testi unici ed alla chiarezza e semplicità dei testi. Lo Statuto del Lazio (art. 36), invece, demanda al regolamento la disciplina della verifica della redazione dei testi normativi e attribuisce alla Giunta il potere di predisporre testi unici compilativi. Altre Regioni collegano il tema della qualità alla valutazione ed al controllo delle leggi. Lo Statuto della Regione Marche (art. 34, co. 2) prevede che le proposte di legge, assegnate alle commissioni, siano accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione. Lo Statuto dell'Emilia-Romagna (art. 53) e dell'Umbria (art. 61) trattano insieme la qualità e l'impatto delle leggi, anche con riferimento alle clausole valutative. Lo

¹⁹ Cfr. l.r. Calabria n. 25 del 2004; l.r. Emilia-Romagna n. 13 del 2005; l. statutaria Lazio n. 1 del 2004; l. statutaria Liguria n. 1 del 2005; l. statutaria Marche n. 1 del 2005; l.r. statutaria Piemonte n. 1 del 2005; l.r. Puglia n. 7 del 2004; Statuto Toscana del 2005; l.r. Umbria n. 21 del 2005.

Statuto del Piemonte (art. 48) enuncia il principio che i testi legislativi siano improntati alla chiarezza e semplicità, mentre lo Statuto della Puglia (art. 37) rinvia al regolamento la definizione delle regole a tutela della qualità dei testi legislativi. In merito alla redazione di testi unici, il meccanismo più frequentemente adottato è quello della predisposizione del testo unico da parte della Giunta, magari su delega del Consiglio, cui segue - nel caso dell'Emilia-Romagna (art. 54 Stat.) - l'approvazione consiliare con procedimento legislativo in commissione redigente. In Calabria (art. 44Stat.) ed in Umbria (art. 40 Stat.) è prevista l'approvazione finale con unico voto da parte del Consiglio regionale. Il Lazio (art. 36 stat.) ha assegnato alla Giunta la predisposizione e l'aggiornamento di testi unici a carattere compilativo, previa comunicazione al Consiglio. Qualora i testi unici presuppongano un riordino normativo tale da implicare modifiche sostanziali e non meramente formali, la Giunta sottopone l'iniziativa all'esame del Consiglio sotto forma di proposta di legge.

Alcuni Statuti, infine, contengono disposizioni dirette a preservare l'organicità della legislazione. A titolo di esempio, si segnala l'art. 37 dello Statuto della Puglia nel quale è prevista l'improcedibilità dei disegni di legge e delle proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi.

Infine, sei Statuti hanno previsto la costituzione di organismi collegiali, interni o esterni al Consiglio, cui è affidato il compito di verificare la qualità dei testi legislativi. In particolare, lo Statuto della Regione Calabria (art. 26) prevede l'istituzione del Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi. Anche lo Statuto dell'Umbria (art. 61), pur rinviando al regolamento la disciplina dettagliata del funzionamento del Comitato per la legislazione, fissa alcuni principi, in ordine alla composizione paritaria ed al suo ambito di attività (ad esempio pareri sulla qualità dei testi e proposte in ordine all'inserimento di clausole valutative), nonché alla presentazione al Consiglio di una relazione annuale sulla propria attività. L'art. 34, co. 3, dello Statuto della Regione Marche stabilisce che nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione. L'art. 45 dello Statuto della Toscana demanda alle commissioni consiliari i controlli

preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge, nonché la valutazione degli effetti delle leggi sui loro destinatari. E' prevista l'adozione di una legge regionale sulla normazione, volta a disciplinare l'inserimento di clausole valutative; spetta, invece, al regolamento interno del Consiglio la disciplina delle forme di esercizio delle funzioni sopra richiamate. Diversi Statuti prevedono, infine, l'istituzione di organi di garanzia statutaria (composti esclusivamente o prevalentemente da giuristi) chiamati a esprimere pareri, tra l'altro, sulla conformità allo Statuto delle fonti normative regionali, talora con limitazione alle sole leggi, in base a diverse modulazioni ed in differenti fasi dell'*iter* di esame. A titolo esemplificativo, il parere concerne le leggi regionali, prima della loro promulgazione nella Regione Lazio (art. 68 Statuto), i progetti di legge regionale e i regolamenti regionali di competenza consiliare in Liguria (art. 75 Statuto), i progetti di legge regionale ed i regolamenti in Piemonte (art. 92 Stat.), le leggi ed i regolamenti in Emilia-Romagna (art. 69 Stat.) ed in Toscana (dove lo Statuto, all'articolo 57, si riferisce alle fonti normative regionali).

1.5. Conclusioni

L'analisi svolta in precedenza ha messo in evidenza l'importanza assegnata dalle Regioni ai temi del riordino e della qualità della legislazione. Attenzione che, nel caso di alcune Regioni capofila (esempio Toscana), risale a molti anni fa. Le considerazioni che seguono contengono alcune riflessioni d'insieme, integrate da ulteriori informazioni che danno conto di luci e ombre di altri aspetti connessi ai temi sopra richiamati.

Rispetto alla razionalizzazione del sistema normativo, emerge l'impegno a combattere l'inflazione e la stratificazione delle leggi nel tempo, attraverso l'emanazione di vere e proprie leggi di semplificazione e attraverso la previsione, sempre più prevalente, di abrogazioni espresse (totali o parziali) di leggi e regolamenti, in sede di riordino settoriale e plurisettoriale o in sede di leggi finanziarie. Si registrano, comunque, sporadici casi di abrogazioni "innominate" e di formule generiche di abrogazione di tutte le norme in contrasto o incompatibili, che incidono

negativamente sulla realizzazione della piena e completa semplificazione del sistema normativo (esempio Calabria, Basilicata, Sicilia).

Rispetto alla qualità della legislazione, è molto diffuso l'impegno degli uffici di supporto ai lavori delle commissioni in fase preventiva, mentre stentano a decollare e non hanno una diffusione generalizzata strumenti di valutazione delle politiche.

Preliminare a tutti gli altri strumenti, e per realizzare l'obiettivo della chiarezza, è innanzitutto la buona redazione delle leggi; obiettivo che si realizza, come evidenziato in premessa, con l'uso delle regole di *drafting*, ormai generalizzato. È chiaro, però, che una legge tecnicamente corretta deve essere accompagnata anche da altre regole che vanno ben al di là della correttezza redazionale ma rispondono a criteri di ragionevolezza. Ad esempio, va bene la numerazione dei commi, cosa che prima non si faceva, ma quando una legge è composta da articoli formati da commi che superano le 100 e, a volte anche le 200 unità, mantiene ancora il requisito della chiarezza? Non sarebbe stato opportuno e, appunto, ragionevole, trasformare i commi in articoli e titolarli?

Inoltre, poca importanza è ancora data al valore che potrebbero assumere, rispetto alla conoscenza delle regole giuridiche, sistemi di divulgazione "integrativi" dello strumento della pubblicazione degli atti normativi. Alla pubblicazione nei Bollettini cartacei, infatti, potrebbe essere associata la pubblicazione *on line*, ancora non realizzata da tutte le Regioni. Inoltre, potrebbero diffondersi iniziative presenti in alcune Regioni (esempio Calabria ed Emilia-Romagna) consistenti nella redazione (e magari pubblicazione sul Bollettino) di una scheda di sintesi di accompagnamento alle leggi regionali approvate che, in modo sistematico e con linguaggio semplice, faciliti ai cittadini la comprensione dei contenuti. Infine, su modello della Regione Umbria potrebbero avviarsi progetti simili a senso@alternato con il quale si offre al cittadino non solo informazione costante via *e-mail* sugli aggiornamenti degli atti consiliari ma anche la possibilità di inoltrare commenti e proposte sui testi in discussione. Lo strumento in oggetto realizza nel contempo obiettivi di conoscenza immediata dell'attività del Consiglio e, in un certo senso, anche di verifica dell'impatto del provvedimento sull'utenza.

Sempre in un contesto di conoscenza dell'universo normativo ma anche di riflessione e valutazione dell'attività legislativa, sono da inserire:

- i Rapporti annuali sulla legislazione che otto Regioni elaborano con cadenza annuale, alcune già a partire dal 2001 (Lombardia, Piemonte e Toscana), altre dal 2002 (Marche, Emilia-Romagna Abruzzo e Veneto), alle quali, nel 2003, si è aggiunta la Basilicata;

- le Relazioni sulla produzione normativa presenti nella Provincia di Trento già dal 1998, in Puglia dal 2001 e in Campania e Umbria dal 2002.

I primi Rapporti pubblicati sono caratterizzati per le differenti metodologie di indagine utilizzate, per la diversità dei dati raccolti, nonché per il diverso numero di anni e di legislazioni esaminate. Nel 2003, al fine di superare l'eterogeneità dei primi Rapporti pubblicati, l'Osservatorio legislativo interregionale ha predisposto una griglia comune per la raccolta dei dati quali-quantitativi da inserire nei Rapporti annuali regionali sulla legislazione.

Non è facile, dall'analisi svolta in precedenza, valutare l'impatto sui cittadini delle semplificazioni e dei riordini elencati, nonché dell'uso di istituti nuovi come la valutazione e il controllo. E' sicuramente vero, però, che cancellare leggi oscure e combattere l'emanazione di altri provvedimenti altrettanto inutili, contribuirà a dare certezza e organicità al diritto facendo del bene alle istituzioni e al cittadino-utente che più facilmente verrà a conoscenza e potrà reperire la regola da seguire e da applicare.

2. Rapporti tra Giunta e Consiglio

2.1. *L'influenza dell'elezione diretta dei Presidenti sui rapporti interistituzionali*

Trascorsa un'intera legislatura regionale inaugurata con l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta in prima e immediata applicazione della legge cost. n. 1 del 1999, comincia a intravedersi l'architrave su cui regge la nuova architettura istituzionale, sulla quale dovrebbe poggiare l'assetto del sistema delle fonti regionali.

La fase di attuazione della prima delle leggi di revisione del Titolo V della Costituzione ha determinato in ogni Regione tensione tra Consiglio e Giunta, in un contesto di progressivo depotenziamento dell'attività assembleare. Nelle more dell'approvazione dei nuovi Statuti, sulle relazioni tra Giunta e Consiglio hanno influito, da un lato, le alterne vicende interpretative sulla titolarità del potere regolamentare. D'altro lato e in termini più generali, nonostante il rafforzamento quantitativo e qualitativo delle potestà legislative delle Regioni conseguente alla legge cost. n. 3 del 2001, il ruolo del Consiglio, emarginato dalle relazioni intergovernative Giunta-Governo-Commissione europea, è risultato ovunque ridimensionato nella determinazione delle politiche regionali.

A fronte della progressiva riduzione della loro attività deliberativa complessivamente considerata, i Consigli si sono impegnati in vari modi per contribuire all'indirizzo politico regionale e controllare l'operato della Giunta: nei procedimenti normativi, soprattutto nell'arco di tempo di esercizio del potere regolamentare da parte delle Giunte, dando impulso alla propria attività consultiva; nei procedimenti non normativi, ricorrendo agli strumenti di indirizzo politico e di sindacato ispettivo in loro possesso.

Per difendersi dalla loro marginalizzazione l'arma più affilata a disposizione dei Consigli resta comunque l'approvazione dei nuovi Statuti, nei quali possono "disporre diversamente" della forma di governo regionale abbandonando il regime indicato come preferenziale dalla Costituzione (in particolare artt. 122 e 126), che affianca all'elezione diretta del Presidente di Giunta il principio del *simul stabunt simul cadent*.

Nella forma di governo transitoria, infatti, l'automatico scioglimento del Consiglio in tutti i casi di "accidenti", politici o anche semplicemente fisici (non solo in seguito a mozione di sfiducia, ma anche in caso di morte, impedimento, dimissioni volontarie), che travolgano il vertice dell'esecutivo ha finito per annullare la responsabilità politica del Presidente direttamente eletto nei confronti dell'assemblea.

Come è noto, la bocciatura del corpo elettorale in Friuli Venezia Giulia di una alternativa all'elezione diretta del Presidente ha contribuito al clima di forte favore politico per il mantenimento di tale sistema d'elezione. D'altra parte, tenendo ferma l'elezione diretta, gli spazi a disposizione dei Consigli per attenuare, se non eludere, la clausola "vessatoria" del *simul simul* si presentano piuttosto angusti. La giurisprudenza costituzionale ha, infatti, censurato alcune soluzioni che miravano a stemperare la dipendenza del Consiglio dall'elemento personale dell'organo Presidente (sent. n. 2 del 2004), lasciando solo un'alternativa: la non osservanza del vincolo costituzionale del *simul simul* è legittima solo abbandonando, formalmente e sostanzialmente, l'investitura diretta del Presidente.

In un clima politico-culturale favorevole all'elezione diretta del Presidente, l'approvazione dei nuovi Statuti nelle mani dei Consigli si è rivelata essere quindi un'arma già spuntata. Se la sent. n. 313 della fine del 2003 ha reso opportuna una pronta approvazione dello Statuto per poter legittimamente allocare, anche solo in parte, il potere regolamentare alle Giunte, la sent. n. 2 dell'inizio del 2004, delimitando le scelte in materia di forma di governo nella disponibilità dei Consigli, ha rotto gli indugi. Neanche un mese dopo quest'ultima sentenza la Regione Puglia ha approvato il primo Statuto che è entrato in vigore, introducendo "a rime baciate" il sistema indicato in Costituzione. Prima del rinnovo degli organi delle Regioni a Statuto ordinario nell'aprile 2005 (con l'eccezione del Molise dove si voterà nel 2006, perché le elezioni del 2000 sono state annullate dal giudice amministrativo e tenute nuovamente nel 2001), nessuna Regione ha optato nel proprio Statuto per un sistema di elezione indiretta del Presidente. Nessuna Regione quindi ha potuto abbandonare il principio del *simul simul*.

Alcuni dei nove Statuti già entrati in vigore²⁰ si limitano a dichiarare che il Presidente è eletto a suffragio universale diretto (Calabria), altri fanno espresso riferimento alla "contestualità" (Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana) o alla "concomitanza" (Lazio, Marche) dell'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, mentre lo Statuto dell'Umbria opta direttamente per un'unica scheda elettorale²¹. Nella tornata elettorale di aprile 2005, peraltro, si è registrato un aumento dei seggi consiliari in tutte e quattro le Regioni (Calabria, Lazio, Puglia e Toscana) in cui è stata applicata per la prima volta quella parte importante della forma di governo rappresentata dal sistema elettorale che ogni Regione deve disciplinare con legge²².

2.2. *Elezione diretta del Presidente e rapporto di fiducia*

Il tratto peculiare della forma di governo "transitoria" vigente in questa legislatura è la posizione dominante del Presidente della Giunta, non solo nei confronti degli assessori che nomina e revoca, ma soprattutto nei confronti del Consiglio, che viene sciolto in tutti i casi di cessazione dalla carica di un Presidente che peraltro ha goduto, grazie ai seggi in quota cd. maggioritaria, di un ampio sostegno consiliare.

Il passaggio da una forma di governo parlamentare di tipo assembleare a una che presuppone un rapporto di fiducia da far valere - attraverso la mozione di sfiducia e il conseguente scioglimento dell'Assemblea - solo in caso di grave crisi nei confronti di un Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale, secondo la dottrina e poi la giurisprudenza costituzionale (sent. nn. 372 e 379 del 2004), non ammette la mozione di fiducia iniziale. Nel corso della legislatura si è, infatti, provveduto in molte Regioni a

²⁰ Cfr. l.r. Calabria n. 25 del 2004; l.r. Emilia-Romagna n. 13 del 2005; l. statutaria Lazio n. 1 del 2004; l. statutaria Liguria n. 1 del 2005; l. statutaria Marche n. 1 del 2005; l. Piemonte n. 1 del 2005; l. r. Puglia n. 7 del 2004; Statuto Toscana del 2005; l.r. Umbria n. 21 del 2005.

²¹ Cfr. art. 33 st. Calabria; art. 42 st. Emilia-Romagna; art. 40 st. Lazio; art. 14 st. Liguria; art. 7 st. Marche; art. 50 st. Piemonte; art. 41 st. Puglia; art. 31 st. Toscana; art. 63 st. Umbria.

²² Cfr. l.r. Calabria, n. 1 del 2005; l.r. Lazio n. 2 del 2005; l.r. Puglia, n. 2 del 2005; ll.rr. Toscana nn. 25, 70 e 74 del 2004.

cambiare le norme o la prassi relative con legge regionale o con modifiche al regolamento interno del Consiglio.

Le nuove discipline, che spesso avevano introdotto un *voto iniziale* del Consiglio sul programma esposto dal Presidente della Giunta, sono state travasate in alcuni Statuti. Sindacando quello toscano²³, la Corte costituzionale ha giudicato tali previsioni ammissibili purché dalla mancata approvazione del programma non discendano conseguenze giuridiche. Tale voto sul programma è previsto anche negli Statuti della Calabria e dell'Emilia-Romagna²⁴, presupponendo un rapporto di continuo confronto sull'indirizzo politico della Regione "definito" (Calabria) o "determinato" (Emilia-Romagna) dal Consiglio, che ne "approva" "i relativi aggiornamenti" (Calabria) e "modifiche" (Emilia-Romagna), nonché ne "verifica" annualmente l'attuazione (Emilia-Romagna). Peculiare la soluzione indicata nello Statuto dell'Umbria²⁵ dove il Presidente presenta il programma di governo che deve contenere l'illustrazione degli obiettivi strategici, degli strumenti e dei tempi di realizzazione, "nell'ambito" del quale il Consiglio *approva* una *mozione* contenente l'indicazione degli indirizzi e degli obiettivi ritenuti prioritari, mentre in Piemonte sul programma che viene *illustrato* in Consiglio "si apre un dibattito"²⁶. Se nelle Marche, infine, il Presidente *illustra* il programma e *presenta* la Giunta al Consiglio, in Liguria, dove il Consiglio non concorre alla funzione di indirizzo, *presenta* il programma di governo con "indicazione degli obiettivi strategici, degli strumenti, dei tempi di realizzazione e dei più significativi disegni di legge di attuazione dello stesso", *dando comunicazione* della composizione della Giunta²⁷. Nel Lazio e in Puglia, invece, al Consiglio viene semplicemente *data comunicazione* sia della nomina dei componenti della Giunta che del programma di governo²⁸.

Nel corso della legislatura in alcune Regioni, comunque, si è riscontrato un "ritorno in Consiglio" della Giunta in occasione di gravi crisi politiche o

²³ Cfr. la sent. n. 372/04 in particolare sull'art. 32, comma 2 dello Statuto toscano.

²⁴ Cfr. art. 16, comma 2, lett. a) e art. 33, comma 4, st. Calabria; art. 28, comma 2 e art. 44, comma 2, st. Emilia-Romagna (vd. sent. n. 379/04).

²⁵ Cfr. art. 43, comma 2, lett. a) e art. 63, comma 1, st. Umbria.

²⁶ Art. 50, commi 3 e 4, st. Piemonte.

²⁷ Art. 7 st. Marche; art. 39 e art. 41, comma 1, st. Liguria.

²⁸ Art. 42, comma 1, st. Lazio; art. 41, comma 4, st. Puglia.

di importanti questioni che sono state poste in primo piano nell'agenda politica regionale anche sulla spinta di mobilitazioni sociali. In alcuni casi, inoltre, sono stati presentati, votati e talora anche approvati ordini del giorno il cui contenuto è riconducibile alle mozioni di fiducia e sfiducia.

Il rapporto di fiducia è infatti una relazione interistituzionale variabile secondo i singoli contesti politici regionali, la sensibilità del Presidente della Giunta e la capacità del Consiglio intero di farsi valere istituzionalmente, ma per il futuro sarà condizionato dai nuovi Statuti. Gli Statuti sembrano rispecchiare la forma di governo che si è venuta delineando negli anni, in cui non è la Giunta a dipendere dal sostegno del Consiglio, ma è l'Assemblea regionale a dipendere dall'esecutivo, sebbene in alcuni casi si sia accentuato il carattere assoluto del ruolo del Presidente, mentre in altri si sia tentato di inserire alcuni correttivi a tali poteri.

Sei Statuti sui nove presi in considerazione hanno introdotto ad esempio un condizionamento al potere di nomina e di revoca degli assessori del Presidente della Giunta, prevedendo - oltre alla mozione di sfiducia nei confronti del Presidente "a rime baciate" con il secondo comma dell'art. 126 Cost.²⁹ - la sfiducia o la censura al singolo assessore³⁰. In Emilia-Romagna l'approvazione della mozione di censura nei confronti di assessori o dirigenti, tuttavia, espressamente non comporta obbligo di revoca o di dimissioni, mentre in Umbria il Presidente della Giunta può non revocare l'assessore sfiduciato, purché ne motivi le scelte in Aula. Si segnala inoltre che talora è previsto un passaggio in Consiglio in caso di dimissioni volontarie del Presidente: qualora non siano determinate da ragioni personali, in Umbria devono essere motivate di fronte al Consiglio, il quale a maggioranza assoluta può invitarlo a recedere dalle dimissioni entro quindici giorni; in Toscana le dimissioni sono discusse e diventano efficaci decorsi venti giorni dalla presentazione, termine entro il quale possono essere ritirate.

²⁹ Art. 37, comma 2, st. Calabria; art. 32, commi 1 e 2, st. Emilia-Romagna, art. 43 st. Lazio, art. 43, commi 2 e 3, st. Liguria, art. 10 st. Marche, art. 52 st. Piemonte; art. 22, commi 3 e 4, st. Puglia; art. 33, comma 3, st. Toscana e art. 71, comma 1, st. Umbria.

³⁰ Art. 37, comma 5, st. Calabria; art. 31, comma 1, lett. h) st. Emilia-Romagna, art. 43, comma 4, st. Liguria, art. 9 st. Marche, art. 36, comma 2, st. Toscana e art. 71, comma 3, st. Umbria.

Nelle Regioni Lazio e Piemonte, infine, la revoca, la sostituzione o la modifica degli incarichi degli assessori sono comunicate all'assemblea, nelle Regioni Marche e Toscana il Presidente deve anche illustrarne le ragioni al Consiglio dove è previsto che si svolga un dibattito almeno nelle Marche³¹.

2.3. *Pesi e contrappesi?*

Negli Statuti entrati in vigore non sempre si rintracciano tentativi di riequilibrio interistituzionale, anzi in alcuni casi è rafforzato ulteriormente il ruolo del Presidente.

In alcune Regioni (Calabria e Liguria), ad esempio, si è introdotta un'ipotesi ulteriore di scioglimento del Consiglio, qualora il Presidente sia costretto alle dimissioni in seguito a voto negativo sulla questione di fiducia posta su un provvedimento³². Si tratta di una novità dal momento che negli Statuti del 1971 la questione di fiducia era prevista solo - peraltro nel contesto della forma di governo "assembleare" - in Puglia, Molise e espressamente vietata nelle Marche³³ riservando alla Giunta tuttavia la valutazione delle conseguenze del voto. Se alcuni Statuti (Calabria, Emilia-Romagna, Liguria³⁴) si preoccupano proprio di escludere la conseguenza delle dimissioni del Presidente in seguito al voto contrario del Consiglio su una proposta della Giunta, in Calabria e in Liguria si è introdotta questa ipotesi di dimissioni obbligatorie - non "volontarie" - con conseguente scioglimento del Consiglio che non ha approvato la questione posta dal Presidente. In entrambi gli Statuti si pongono blandi limiti - quali il previo assenso della Giunta³⁵ o la maggioranza assoluta

³¹ Art. 42, comma 2, st. Lazio; art. 54 st. Piemonte; art. 8 st. Marche, art. 34, comma 2, st. Toscana.

³² Cfr. art. 37, commi 2 e 3 e art. 34, comma 1, lett. f) st. Calabria e art. 44 st. Liguria. Anche nello Statuto dell'Emilia-Romagna si prevede un'ipotesi ulteriore di scioglimento, ma del tutto diversa e di irrilevante impatto sulla forma di governo, in caso di "annullamento dell'elezione dell'Assemblea o del Presidente della Regione".

³³ Cfr. art. 28, comma 1, st. Marche del 1971, art. 25, comma 3, st. Molise del 1971, art. 45 comma 4 st. Puglia del 1971.

³⁴ Cfr. art. 37, comma 1, st. Calabria; art. 47 st. Emilia-Romagna; art. 43, comma 1 st. Liguria.

³⁵ Art. 34, comma 1, lett. f) st. Calabria.

richiesta per approvarla³⁶ - al ricorso alla questione di fiducia che tuttavia può esser posta su ambiti molto importanti ed estesi: in Calabria "sull'attuazione del programma di governo e sui suoi aggiornamenti, sulla legge finanziaria e sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sulle leggi relative alla fissazione di tributi e imposte regionali, nonché su questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale", mentre in Liguria "esclusivamente sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati e sulle leggi relative alla istituzione di tributi e imposte regionali".

Il Presidente gode in alcune Regioni di altri mezzi per indirizzare e condizionare i lavori consiliari. A titolo esemplificativo, uno strumento importante è rappresentato dal potere di *concorrere* alla definizione dell'ordine del giorno dei lavori consiliari, espressamente previsto in Liguria e in Toscana; in altri casi (Calabria, Marche, Piemonte) tale potere è esercitabile solo in caso di convocazione straordinaria richiesta dall'esecutivo; in altri ancora (Puglia e in Umbria), infine, l'esecutivo è comunque *sentito*³⁷.

Sotto altro profilo, nel Lazio e in Emilia-Romagna è prevista la procedura d'urgenza per l'esame delle proposte di legge d'iniziativa della Giunta regionale quando il Presidente della Regione ne presenti richiesta motivata³⁸.

2.4. *La partecipazione della Giunta alle sedute del Consiglio*

Il nuovo assetto istituzionale ha prodotto un accentramento delle politiche regionali in capo alla Giunta senza che l'esecutivo abbia in genere avvertito l'esigenza di un continuo confronto con le Assemblee né per conoscere gli orientamenti in tale sede emergenti, con il contributo anche delle minoranze, né per informare con continuità sul proprio operato.

³⁶ Art. 44, comma 2 st. Liguria.

³⁷ Art. 25, comma 2, st. Calabria; art. 22, commi 2 e 4 st. Liguria; art. 20, comma 2 st. Marche, art. 40, commi 1 e 3 st. Piemonte; art. 36 st. Puglia; art. 24, comma 2 st. Toscana; art. 50, comma 2, st. Umbria.

³⁸ Art. 51, comma 4, st. Emilia-Romagna; art. 38 st. Lazio.

Nel corso del 2004 la partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori del Consiglio risulta essere stata assidua in una minoranza di Regioni, molto frequente solo in poche, ma comunque in aumento rispetto all'anno precedente, probabilmente anche in considerazione dell'avvio verso la chiusura della legislatura, nonché dell'approvazione dello Statuto e del ritorno al Consiglio del potere regolamentare. Potrebbe essersi manifestata l'opportunità, infatti, di promuovere o difendere in Consiglio le bozze di Statuto, ma anche schemi di regolamento che, prima della sentenza della Corte, sarebbero stati approvati in Giunta, senza alcun coinvolgimento della opposizione, ma anche senza un confronto con la propria maggioranza.

Nella coda della legislatura, invece, in concomitanza con la campagna elettorale del 2005 si è registrata in genere una presenza meno assidua ai lavori consiliari.

Emerge inoltre dai dati a disposizione ³⁹ che talora vi è stata una partecipazione del Presidente ai lavori del Consiglio al fine precipuo di prendere la parola o comunque una partecipazione caratterizzata da un numero di interventi elevato a fronte delle presenze assicurate in Consiglio. Tale predisposizione ad intervenire può considerarsi sintomatica del desiderio di informare, comunicare e convincere l'Assemblea della bontà delle politiche perseguiti. In altre Regioni, al contrario, il Presidente ha preso raramente la parola.

La partecipazione dell'esecutivo alle sedute consiliari nel corso della legislatura è variata da Regione e Regione in ragione della sensibilità istituzionale dell'esecutivo nonché dalla composizione della Giunta, con particolare riferimento al numero di assessori esterni al Consiglio: si tenga presente che solo nelle Marche, nella Regione Trentino-Alto Adige e nella Provincia autonoma di Bolzano la Giunta era interamente composta da Consiglieri regionali, mentre in Campania e in Veneto gli assessori erano tutti esterni. Si è provveduto in più Regioni, infatti, con legge regionale o con modifiche al regolamento interno del Consiglio a disciplinare lo *status*

³⁹ Cfr. i dati forniti dai Consigli regionali in www.parlamentiregionali.it.

e le prerogative degli assessori "esterni"⁴⁰. Dove gli assessori sono anche Consiglieri la partecipazione alle sedute consiliari è stata la norma, mentre ad esempio, nel 2003, in metà delle Regioni si è registrata una minore partecipazione ai lavori consiliari degli assessori esterni rispetto a quelli interni. In entrambi i casi il rapporto tra gli interventi e le presenze in Consiglio conferma anche per gli assessori una forte propensione a prendere la parola almeno in un terzo delle Regioni.

In base ai nuovi Statuti il Presidente della Giunta "fa parte" del Consiglio regionale⁴¹. In Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Toscana e Umbria la partecipazione ai lavori delle commissioni consiliari è un "diritto" dell'esecutivo che si esercita, senza voto, con potere di avanzare proposte e osservazioni⁴². In questi Statuti, con l'eccezione di quello delle Marche, la presenza della Giunta nelle commissioni consiliari diventa comunque un obbligo qualora venga richiesta. In Calabria e in Piemonte è, invece, una facoltà ("possono partecipare") loro riconosciuta come a ciascun Consigliere, con diritto di parola e di proposta⁴³, così come le commissioni consiliari hanno la facoltà di chiedere il loro intervento⁴⁴.

⁴⁰ In numero comunque consistente sono stati presenti assessori esterni nelle giunte delle Regioni Toscana (9 su 12), Emilia-Romagna (8 su 12), Calabria (7 su 12), Sardegna (6 su 12) e Basilicata (3 su 6). In Abruzzo più di un terzo (4 su 11) degli assessori erano esterni; in Liguria un terzo (3 su 9), poco meno in Lombardia; in Umbria (3 su 8), in Sicilia e in Molise un quarto della Giunta; un sesto nel Lazio e 1 su 12 in Piemonte.

⁴¹ In base all'art. 29 st. Emilia-Romagna fa parte del Consiglio anche il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha ottenuto un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello ottenuto dal Presidente. Cfr. inoltre art. 19 st. Lazio; art. 15 st. Liguria; art. 7 st. Marche; art. 50 st. Piemonte; art. 41 st. Puglia; art. 31, comma 2, st. Toscana; art. 42, comma 1, st. Umbria. Nello st. Calabria si deduce indirettamente dal comma 3 dell'art. 28.

⁴² Art. 27, comma 6 e art. 38, comma 11, st. Emilia-Romagna, art. 27, comma 5, st. Lazio; art. 27, comma 1, st. Liguria; art. 22, comma 7, st. Marche; art. 18, comma 5, st. Toscana; art. 53, comma 5, st. Umbria.

⁴³ Art. 28, comma 4 st. Calabria.

⁴⁴ Art. 33, commi 1 e 2 st. Piemonte.

2.5. *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo presentati e discussi*

Pur non analizzando la disciplina dei singoli atti contenuta nei nuovi Statuti, apprendiamo che in otto Statuti su nove il Consiglio esercita ancora funzioni sia di indirizzo che di controllo; la maggioranza dei Consigli, non solo intende rafforzare la propria attività ispettiva di controllo e di vigilanza sulla Giunta, ma non vuole dismettere - con l'eccezione ligure - la funzione di indirizzo⁴⁵.

Nel corso della legislatura appena trascorsa si è registrato un esercizio significativo della funzione di indirizzo da parte dei Consigli: in particolare nel 2003 si sono registrate quantità di atti presentati molto superiori a quelle segnalate nel 2004, ad eccezione che nelle Province autonome e in Valle d'Aosta⁴⁶.

I valori percentuali degli atti di indirizzo approvati, inoltre, raggiungono almeno nell'arco di tempo 2003-2005 una media complessiva di poco superiore al 50 per cento, con un lieve calo nel 2004; si passa dalla totalità di atti approvati in Sardegna nel 2004, alle percentuali di approvazione intorno al 5 per cento nel biennio 2003-2004 in Sicilia.

Ben più attiva è stata la funzione di controllo svolta dai Consigli nei confronti delle Giunte. Nel 2004 gli atti di sindacato ispettivo sono ulteriormente aumentati raggiungendo numeri in termini assoluti rilevanti. Le Giunte conseguentemente hanno progressivamente assolto con più costanza al loro dovere di dare risposta alle richieste consiliari⁴⁷.

La sensibilità istituzionale e politica delle Giunte peraltro non ha sempre reso merito all'attività né ispettiva né di indirizzo dei Consigli: si è segnalata un'insufficiente dialettica tra esecutivo e Assemblea regionale

⁴⁵ Cfr. art. 16 st. Calabria; art. 27 st. Emilia-Romagna; art. 23 st. Lazio; art. 16 st. Liguria; art. 21 st. Marche; art. 26 st. Piemonte; art. 22 st. Puglia; art. 11 st. Toscana; art. 43 st. Umbria.

⁴⁶ Cfr. i relativi prospetti.

⁴⁷ Nella Regione Trentino Alto-Adige, che non figura nella tabella allegata per un problema di tempi nella composizione del presente rapporto, nel corso del 2004 sono state presentate 68 interrogazioni ed interpellanze e ne sono state discusse 61; nei primi mesi del 2005 sono state presentate e discusse 19 interrogazioni ed interpellanze. Gli atti di indirizzo presentati sono rispettivamente pari ad 11 nel 2004 e a 7 nei primi mesi del 2005; gli atti discussi sono stati 6 nel 2004 e 9 nei primi mesi del 2005.

sia per la scarsa partecipazione del Presidente alle discussioni su atti di indirizzo sia per la difficoltà ad ottenere in aula risposta agli atti di sindacato ispettivo.

2.6. *L'attività amministrativa del Consiglio*

Nonostante si sia assistito al progressivo affievolimento dell'attività consiliare di natura amministrativa, nel corso della legislatura si sono registrati atti di alta amministrazione di approvazione consiliare quali nomine e designazioni, o l'approvazione di piani e programmi, criteri, indirizzi, linee guida e le note di programma di accompagnamento del bilancio; l'approvazione di atti e bilanci di enti dipendenti, l'approvazione di piani regolatori, varianti e piani di ripartizione di fondi.

Una conferma del permanere di tale atti in capo al Consiglio in alcuni casi si ha anche nei nuovi Statuti. Si segnala, infine, che in Emilia-Romagna si è introdotta nel nuovo Statuto una norma in base alla quale la legge individua i presupposti in presenza dei quali la Giunta può adottare in via d'urgenza atti amministrativi in materie di competenza dell'Assemblea, salvo ratifica da parte di questa. In Piemonte analogamente la Giunta regionale può, in caso di urgenza e sotto la propria responsabilità, deliberare provvedimenti esclusivamente di carattere amministrativo di competenza del Consiglio regionale, al quale devono essere sottoposti per la ratifica non oltre sessanta giorni ⁴⁸.

⁴⁸ Cfr. art. 49, comma 4, st. Emilia-Romagna; art. 57 st. Piemonte.

Atti di indirizzo**Atti di indirizzo definiti
rispetto agli atti presentati**

Regioni e province autonome	2004			gen - mar 2005			Regioni e province autonome	2003	2004	2005
	atti presentati	atti definiti	(% sugli atti presentati)	atti presentati	atti definiti	(% sugli atti presentati)				
Abruzzo	66	37	56,1	19	2	10,5	Abruzzo	46,4	56,1	10,5
Basilicata	36	15	41,7	5	4	80,0	Basilicata	41,3	41,7	80,0
Bolzano	346	150	43,4	18	12	66,7	Bolzano	n.d.	43,4	66,7
Calabria	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	Calabria	39,3	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Campania	61	34	55,7	8	4	50,0	Campania	27,4	55,7	50,0
Emilia R.	131	116	88,5	10	11	110,0	Emilia R.	83,5	88,5	100,0
Friuli V. G.	124	104	83,9	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	Friuli V. G.	82,9	83,9	<i>n.d.</i>
Lazio	209	80	38,3	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	Lazio	20,8	38,3	<i>n.d.</i>
Liguria	188	138	73,4	32	21	65,6	Liguria	85,0	73,4	65,6
Lombardia	287	170	59,2	45	24	53,3	Lombardia	100,0	59,2	53,3
Marche	107	76	71,0	17	11	64,7	Marche	60,0	71,0	64,7
Molise	67	27	40,3	15	10	66,7	Molise	56,1	40,3	66,7
Piemonte	98	32	32,7	14	5	35,7	Piemonte	49,5	32,7	35,7
Puglia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	Puglia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Sardegna	38	39	102,6	13	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	Sardegna	66,0	102,6	<i>n.d.</i>
Sicilia	220	14	6,4	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	Sicilia	4,6	6,4	<i>n.d.</i>
Toscana	127	76	59,8	19	12	63,2	Toscana	60,6	59,8	63,2
Trento	152	70	46,1	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	Trento	51,4	46,1	<i>n.d.</i>
Umbria	68	22	32,4	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	Umbria	28,3	32,4	<i>n.d.</i>
Valle d'Aosta	59	46	78,0	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	Valle d'Aosta	85,7	78,0	<i>n.d.</i>
Veneto	44	20	45,5	8	2	25,0	Veneto	67,1	45,5	25,0
TOTALE	2428	1266	52,1	223	118	52,9	TOTALE	58,9	52,1	52,9

Atti di sindacato ispettivo

definiti rispetto agli atti presentati

Regioni e province autonome	2004		gen - mar 2005		atti definiti (% sugli atti presentati)	valori percentuali					
	atti presentati	atti definiti	atti presentati	atti definiti					2003	2004	2005
Abruzzo	118	44	37,3	9	6	66,7			11,8	37,3	66,7
Basilicata	130	63	48,5	11	0	0,0			68,7	48,5	0,0
Bolzano	1673	1755	104,9	373	331	88,7			n.d.	104,9	88,7
Calabria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.				12,8	n.d.	n.d.
Campania	394	216	54,8	35	2	5,7			Campania	66,3	54,8
Emilia R.	1014	887	87,5	145	192	132,4			Emilia R.	92,5	87,5
Friuli V. G.	653	157	24,0	n.d.	n.d.				Friuli V. G.	26,5	24,0
Lazio	553	196	35,4	n.d.	n.d.				Lazio	22,4	35,4
Liguria	365	251	68,8	55	27	49,1			Liguria	59,4	68,8
Lombardia	192	100	52,1	20	1	5,0			Lombardia	26,9	52,1
Marche	328	181	55,2	49	31	63,3			Marche	29,0	55,2
Molise	83	20	24,1	36	1	2,8			Molise	22,0	24,1
Piemonte	590	341	57,8	43	4	9,3			Piemonte	67,7	57,8
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.				Puglia	n.d.	n.d.
Sardegna	299	100	33,4	125	n.d.				Sardegna	27,3	33,4
Sicilia	614	315	51,3	n.d.	n.d.				Sicilia	43,0	51,3
Toscana	230	155	67,4	19	13	68,4			Toscana	45,8	67,4
Trento	374	354	94,7	n.d.	n.d.				Trento	78,2	94,7
Umbria	235	51	21,7	n.d.	n.d.				Umbria	18,4	21,7
Valle d'Aosta	461	459	99,6	n.d.	n.d.				Valle d'Aosta	94,9	99,6
Veneto	341	170	49,9	58	0	0,0			Veneto	88,5	49,9
TOTALE	8647	5815	67,2	978	603	62,2			TOTALE	48,3	67,2
											71,3

definiti rispetto agli atti presentati

valori percentuali

3. Procedimenti per l'approvazione degli Statuti regionali, nonché delle leggi statutarie delle Regioni a Statuto speciale e Province autonome

3.1. Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione dei nuovi Statuti ordinari

Lo stato di avanzamento dei procedimenti di approvazione degli Statuti ordinari è, alla data di chiusura di questo *Rapporto*, la seguente:

- Nove Regioni hanno promulgato il nuovo Statuto (Puglia, Calabria ⁴⁹), Lazio, Toscana, Piemonte, Marche, Emilia – Romagna ⁵⁰, Umbria ⁵¹ e Liguria);
- Il Consiglio della Regione Abruzzo ha approvato lo Statuto in seconda deliberazione e lo ha nuovamente esaminato a seguito dell'impugnazione governativa senza approvarlo in via definitiva entro la fine della legislatura;
- La Regione Campania ha approvato la deliberazione statutaria in prima lettura;
- Le Regioni Basilicata e Veneto hanno approvato un testo in commissione;
- Le Regioni Molise e Lombardia non hanno approvato alcun testo in commissione.

⁴⁹ La l.r. Calabria, 20 aprile 2005, n. 11, integrazione della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, recante: "Statuto della Regione Calabria", ha inserito il comma 5-bis all'art. 59 dello Statuto (*norme transitorie e finali*).

⁵⁰ Il Consiglio dei ministri con delibera del 20 maggio 2005 ha deciso di impugnare la l.r. 31 marzo 2005, n. 13, Statuto della Regione Emilia – Romagna, pubblicata sul BUR n. 61 del 1 aprile 2005, per violazione del quadro costituzionale relativo al procedimento formativo dello Statuto regionale ai sensi degli articoli 123, 117, comma 1, 127, 134, 1, 3 e 48 della Costituzione.

⁵¹ Il Consiglio dei ministri con delibera del 13 maggio 2005 ha deciso di impugnare la l.r. 16 aprile 2005, n. 21, Statuto della Regione Umbria, pubblicata sul BUR n. 17 del 18 aprile 2005, per violazione dei criteri procedurali stabiliti dall'art. 123 della Costituzione.

Nella Tabella che segue sono schematicamente indicati i dati concernenti l'*iter* di formazione dei vari Statuti⁵². In tutte le Regioni in cui si è conclusa la settima legislatura senza la definitiva approvazione consiliare delle rispettive deliberazioni legislative statutarie i corrispondenti progetti di legge sono, tuttavia, da considerarsi decaduti.

⁵² Nella prima colonna sono indicate le Regioni che hanno approvato un testo almeno in commissione; nella seconda è indicata la data di approvazione della proposta in commissione; nella terza sono indicate le date dell'approvazione consiliare in prima (I) e seconda deliberazione (II), nonché delle eventuali successive approvazioni di nuovi testi difformi dai precedenti (A, B, etc.); nella quarta è indicata la data della pubblicazione notiziale sul Bollettino ufficiale della Regione della deliberazione consiliare approvata in doppia conforme lettura secondo quanto previsto dall'art. 123 Cost.; nella quinta sono indicate le date del deposito in cancelleria della Corte costituzionale dell'eventuale ricorso governativo e dell'avviso del medesimo nel Bollettino ufficiale della Regione; nella sesta è indicato l'esito dell'eventuale decisione di accoglimento o rigetto, nonché il numero e l'anno della sentenza e la data di pubblicazione della stessa sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica o sul Bollettino ufficiale della Regione (a seconda di quanto disposto dalla legislazione regionale in ordine alla data da cui comincia nuovamente a decorrere il termine per la richiesta del referendum popolare); nella settima è indicato l'eventuale seguito alla decisione della Corte costituzionale; nell'ottava è segnalato l'eventuale referendum confermativo; nella nona la forma (legge regionale, legge statutaria, etc.) e la data della promulgazione del nuovo Statuto; nella decima è riportata la data di pubblicazione dello Statuto sul bollettino ufficiale della Regione; nell'undicesima, infine, la data di entrata in vigore dello Statuto e la norma statutaria che la fissa.

Regione	proposta commissione	approvazione consiliare	pubblicazione notiziale	impugnativa	decisione	seguito giudicato	referen- dum	promulgazione	pubblicazione	entrata in vigore
Abruzzo	17/07/03	30/12/03 (I)								
		20/07/04 (IA)								
		21/09/04 (IIA)	08/10/04 (BUR n. 101)	10/11/04 (ric. PCdM) BUR 24/12/04						
		09/11/04 (IB)								
Basilicata	22/12/03									
Calabria	31/07/03	13/05/03 (I) 31/07/03 (II)	06/08/03 (BUR n. 4)	12/09/03 (ric. PCdM) BUR 16/01/04	Sentenza acc. n. 2/04 (GU 21/01/04)	06/05/04 (IA) 06/07/04 (IIA)	No	19/10/04 (l.r. n. 25)	23/10/04 (BUR n. 19, s.s. n. 6)	07/11/04 (art. 59 st.)
Campania	13/10/03	18/09/04 (I)								
Emilia - Romagna	16/04/04	01/07/04 (I) 14/09/04 (II)	16/09/04 (BUR n. 130)	21/10/04 (ric. PCdM) BUR 29/10/04	Sentenza acc. n. 379/04 (GU 15/12/04)	18/01/05 (coord. formale)	No	31/03/05 (l.r. n. 13)	01/04/05 (BUR n. 61)	02/04/05 (art. 75 st.)
Lazio	27/10/03	12/05/04 (I) 03/08/04 (II)	10/08/04 (BUR n. 22)	No			No	11/11/04 (l. statut. n. 1)	11/11/04 (BUR n. 31, s.o. n. 1)	12/11/04 (art. 77 st.)
Liguria	21/05/04	27/07/04 (I) 28/09/04 (II)	06/10/04 (BUR n. 9)	10/11/04 (ric. PCdM) BUR 16/01/04			No			

Per l'attuazione della legge cost. n. 1 del 1999, l'approvazione della legge elettorale regionale e del regolamento consiliare sono strettamente connessi con quella degli Statuti, tant'è che in alcune Regioni è stato affidato alle Commissioni Statuto anche il compito di elaborare o esaminare in sede referente le proposte di revisione della legge elettorale regionale (Calabria, Campania, Lombardia, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria) ⁵³⁾ e del regolamento consiliare (Abruzzo, Calabria, Campania, Lombardia, Molise, Puglia, Umbria, Veneto) ⁵⁴⁾. Daremo qui conto pertanto - in generale per tutte le Regioni - delle eventuali modificazioni apportate ai regolamenti interni dei Consigli mentre per quanto riguarda la legislazione elettorale rinviamo al successivo paragrafo.

Il procedimento per la revisione del regolamento del Consiglio regionale è stato avviato in Calabria e Campania ma non si è concluso entro la fine della legislatura. Il regolamento è stato, invece, parzialmente modificato o integrato in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Veneto. Al di là di queste limitate correzioni sono dunque ancora in vigore i regolamenti interni dei Consigli approvati prima delle ultime modifiche costituzionali. Non sono più applicabili tuttavia le norme direttamente incompatibili con le recenti revisioni costituzionali e dunque, in primo luogo, quelle concernenti i controlli sugli atti amministrativi e sulle leggi regionali nonché sul sistema di elezione dei componenti della Giunta regionale.

Alcuni dei nuovi Statuti entrati in vigore prevedono, tra le norme transitorie e finali, un termine entro il quale il Consiglio regionale provvede ad adeguare il proprio regolamento interno alle disposizioni statutarie

⁵³ In Piemonte la Commissione speciale per lo Statuto non era competente per l'esame delle leggi elettorali ma, nel corso della passata legislatura, aveva approvato un ordine del giorno che delineava le linee di indirizzo e i principi cui si sarebbe dovuta ispirare la nuova legge elettorale regionale.

⁵⁴ Una diversa ipotesi di coordinamento tra l'organo competente alla revisione dello Statuto e l'altro cui spetta modificare il regolamento consiliare era quella prevista dalla Regione Marche secondo la quale la Commissione straordinaria per lo Statuto era chiamata a esprimere il proprio parere sulla proposta di modifica del regolamento interno prima che questa (elaborata dalla Giunta per il regolamento) fosse sottoposta all'Assemblea.

(Calabria, art. 59.3; Emilia – Romagna, art. 73.2; Lazio, art. 80.1; Piemonte, n.t.f. I.1; Toscana, art. 80.2; Umbria, art. 85.3).

3.2. *La legislazione elettorale regionale*

Prima che la legge statale definisse le norme di principio in materia di legislazione elettorale regionale solo poche Regioni sono intervenute a dettare norme modificative o integrative della legislazione statale preesistente ⁽⁵⁵⁾, ritenute ammissibili dalla Corte costituzionale nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla vigente legislazione statale, pur negli “esigui spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale... prima dell’approvazione del nuovo Statuto”. E’ a quest’ultimo, infatti, che spetta la definizione della c.d. forma di governo regionale condizionando inevitabilmente anche il sistema elettorale ⁽⁵⁶⁾.

Con l’entrata in vigore della legge 2 luglio 2004, n. 165 ⁽⁵⁷⁾, recante disposizioni di attuazione dell’art. 122, primo comma, della Costituzione, nonché dei primi Statuti regionali, alcune Regioni hanno adottato le proprie leggi elettorali regionali (Calabria, Lazio, Puglia e Toscana) ⁽⁵⁸⁾. In verità anche le Regioni Abruzzo e Marche ⁽⁵⁹⁾ avevano inteso disciplinare

⁵⁵ L.r. Lombardia, 6 marzo 2002, art. 1, co. 4, incompatibilità dei Consiglieri regionali; l.r. Abruzzo, 19 marzo 2002, n. 1, disposizioni in materia di elezioni regionali; l.r. Abruzzo, 30 dicembre 2004, n. 51, disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di Consigliere regionale.

⁵⁶ Sent. 5 giugno 2003, n. 196. Con la stessa decisione la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle leggi regionali sulla c.d *prorogatio* degli organi elettori regionali, in quanto materia riservata agli Statuti regionali.

⁵⁷ Pubblicata nella G.U. n. 155 del 5 luglio 2004.

⁵⁸ L.r. Calabria, 1 febbraio 2005, n. 1, norme per l’elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale; l.r. Lazio, 13 gennaio 2005, n. 2, disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale; l.r. Puglia, 28 gennaio 2005, n. 2, norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale; l.r. Toscana, 13 maggio 2004, n. 25, norme per l’elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta; l.r. 17 dicembre 2004, n. 70, norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale; l.r. 23 dicembre 2004, n. 74, norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l’elezione del Presidente della Giunta regionale.

⁵⁹ L.r. Abruzzo, 13 dicembre 2004, n. 42, integrazioni alla legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, recante disposizioni in materia di elezioni regionali; l.r. Marche, 16 dicembre 2004, n. 27, norme per l’elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale.

il loro sistema elettorale, in vista delle imminenti elezioni regionali del 2005, prima ancora dell'entrata in vigore dei nuovi rispettivi Statuti regionali; tuttavia, a seguito del ricorso governativo ⁽⁶⁰⁾, la Regione Abruzzo ha abrogato la propria legge (salvo una modifica puntuale della previgente legislazione al fine di promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive) ⁽⁶¹⁾ e la Regione Marche, con una successiva disciplina ⁽⁶²⁾, ha previsto che le disposizioni della legge elettorale regionale si applicheranno solo dopo l'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale e non alle elezioni del 2005 ⁽⁶³⁾.

Queste leggi elettorali regionali non apportano in genere, con la sola eccezione della Toscana che si è dotata di una legislazione organica, notevoli modifiche o integrazioni alla preesistente, uniforme e dettagliata, disciplina legislativa statale del sistema elettorale regionale ⁽⁶⁴⁾. Tra queste rilevano in particolare:

- la generale introduzione di norme volte a promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive;
- la previsione di una c.d. clausola di sbarramento per l'accesso delle liste elettorali alla ripartizione dei seggi diversa rispetto a quella previgente (Calabria, Marche, Puglia e Toscana);
- l'eliminazione della lista regionale, il c.d. listino (Puglia, Toscana);
- l'introduzione delle c.d. elezioni primarie per la selezione dei candidati all'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale (Toscana);

⁶⁰ La deliberazione del Consiglio dei ministri è del 28 gennaio 2005 con riferimento ad entrambe le leggi regionali.

⁶¹ I.r. 12 febbraio 2005, n. 9, modifiche alla I.r. 13 dicembre 2004, n. 43.

⁶² I.r. 1 febbraio 2005, n. 5, norme relative alle elezioni regionali dell'anno 2005 – Modifica della I.r. 16 dicembre 2004, n. 27.

⁶³ Con delibera del 18 febbraio 2005 il Consiglio dei ministri ha deciso la rinuncia all'impugnativa.

⁶⁴ La scarsa organicità di questa legislazione regionale è manifestata anche dall'ampio ricorso alla "impropria tecnica legislativa" (così come definita dalla Corte costituzionale nella sent. 196/03) del "recepimento" e della parziale "sostituzione" delle disposizioni della legge statale. Tecnica attraverso la quale la legge regionale fa propria una disciplina materialmente identica a quella contenuta nella legge statale ("recepita") e detta, allo stesso tempo, alcune modificazioni al testo materiale della legge statale ("sostituzioni") che esplicano il loro effetto solo nell'ambito dell'ordinamento regionale.

- l'abolizione del voto di preferenza (Toscana);
- la previsione di un premio di maggioranza soltanto eventuale (qualora l'esito delle elezioni su base proporzionale non garantisca almeno il 55% dei seggi alla coalizione vincente, in Toscana);
- l'adozione di una diversa formula elettorale di distribuzione dei seggi (il metodo proporzionale del divisore c.d. Adams a livello regionale, per la Toscana).

3.3. Delle principali soluzioni innovative emergenti nei lavori preparatori degli Statuti in materia di procedimenti normativi

Riteniamo utile tenere qui conto, indistintamente, sia degli Statuti effettivamente promulgati ed entrati in vigore sia delle deliberazioni statutarie approvate, almeno in prima lettura, dai Consigli regionali nel corso della settima legislatura (sebbene che con la fine di questa i progetti di legge statutaria non definitivamente approvati sono da considerarsi formalmente decaduti). Faremo particolare riferimento, in quanto di nostro più specifico interesse, alla disciplina dei procedimenti normativi.

In molti di questi testi si rinvengono, in primo luogo, norme che intendono garantire la qualità tecnica delle leggi. A Tal fine sono enunciati o espressamente garantiti i principi di semplicità e chiarezza cui la formulazione dei testi normativi si deve conformare (Abruzzo, art. 39.1; Campania, art. 30.1; Lazio, art. 36.2; Marche, art. 34.1; Puglia, art. 37.2; Toscana, art. 44.1; Piemonte, art. 48; Umbria, art. 61). Da questi enunciati o presupposti si fa discendere l'esplicita previsione statutaria che i progetti di legge assegnati alle Commissioni siano accompagnati da una relazione tecnica concernente l'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolazione proposta (Marche, art. 34.2), nonché l'istituzione, a questi fini, di una struttura o organo tecnico del Consiglio già denominato in qualche caso Comitato per la legislazione (Abruzzo, art. 26; Calabria, art. 26.2; Marche, art. 34.3; Umbria, art. 61). In altri casi, invece, si fa rinvio al regolamento consiliare per la definizione delle procedure, delle modalità e degli strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi (Campania, art. 30.2; Lazio, art. 36.2; Emilia - Romagna, art.

53; Puglia, art. 37.2; Toscana, art. 45.3). In alcune Regioni, inoltre, è prevista anche una valutazione *ex post* degli effetti prodotti dall'applicazione delle leggi in rapporto alle finalità perseguiti (Abruzzo, art. 25; Emilia - Romagna, art. 53; Toscana, art. 45; Piemonte, art. 71.1; Umbria, art. 61.1) (⁶⁵).

Un altro principio fissato o presupposto è quello della facile reperibilità e conoscenza delle leggi regionali (Abruzzo, art. 34.2; Emilia-Romagna, art. 14; Toscana, art. 43.2; Umbria, art. 38.2), ne deriva in alcuni casi l'espressa previsione della necessità di provvedere alle opportune forme di pubblicazione anche telematica e di pubblicità delle leggi (Abruzzo, Toscana e Umbria). Più di frequente, anche a prescindere dall'espresso riferimento a questo o ad altro principio, si prevede e si disciplina la redazione di testi unici di riordino e semplificazione delle disposizioni riguardanti settori omogenei (Abruzzo, art. 39; Calabria, art. 44; Emilia - Romagna, art. 54; Lazio, art. 36; Marche, art. 32; Piemonte, art. 56.2 (⁶⁶); Toscana, art. 44; Umbria, art. 40). Inoltre, si dispone molto spesso - al fine di non vanificare lo sforzo di razionalizzazione e semplificazione normativa e di codificazione - che le disposizioni contenute nei testi unici possano essere abrogate solo con previsione espressa (oltre ad Abruzzo, Calabria, Lazio, Marche, Toscana e Umbria v. anche Puglia, art. 37.2, che pur non disciplinando i testi unici nello Statuto prevede l'improcedibilità delle proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi).

Una serie di altre disposizioni statutarie introducono elementi di rafforzamento del procedimento legislativo in determinati casi. Si tratta, in primo luogo, di quelli in cui si prevede che debba essere sentito il parere del Consiglio delle autonomie locali (CAL) secondo quanto previsto dall'art. 123 della Costituzione. Alcune Regioni dispongono però, in più, un effetto rafforzato al parere obbligatorio dell'organo consultivo delle autonomie locali (sempre o in casi determinati e a certe condizioni): qualora il Consiglio regionale delibera in difformità al parere del Consiglio

⁶⁵ Nello Statuto della Regione Marche un'attività del Consiglio di valutazione degli effetti prodotti dalle politiche regionali è presupposta dall'art. 38.3.

⁶⁶ In questo caso la norma parla (lett. g) di codici di settore o di materia.

delle autonomie lo può fare, nei casi previsti, solo a maggioranza dei suoi componenti (Abruzzo, art. 71.3; Campania, art. 22.2; Emilia-Romagna, art. 23⁽⁶⁷⁾; Lazio, art. 67.4; Liguria, art. 67.2; Marche, art. 38.2; Umbria, art. 29.2)⁽⁶⁸⁾. Inoltre, in alcuni Statuti, è riconosciuto ai CAL il potere d'iniziativa legislativa (Calabria, art. 48.9; Campania, art. 12.5; Lazio, artt. 37 e 67.1; Liguria, art. 66.1) e in alcuni di questi casi si prevede, più in particolare, la discussione di questi progetti di legge entro un preciso termine dalla data della loro presentazione (Campania⁽⁶⁹⁾, Lazio).

Un altro caso di parere obbligatorio di un organo consultivo esterno al Consiglio regionale che si incardina all'interno del procedimento legislativo si rinvie nella disposizione dello Statuto della Regione Puglia con la quale si istituisce la *Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale* con il compito, tra l'altro, di esprimere parere sulla legge finanziaria regionale (art. 46.3).

Un'ulteriore ipotesi di rafforzamento del procedimento legislativo è quella prevista, in particolare, dallo Statuto della Regione Umbria laddove si dispone che i progetti di legge relativi ad alcune materie (la modifica dello Statuto, ovviamente⁽⁷⁰⁾, ma anche la legge elettorale, le leggi di conferimento di funzioni amministrative, le leggi di approvazione del bilancio e del rendiconto, le leggi finanziarie le leggi di ratifica di intese con altre Regioni, la legge sulla composizione del Consiglio delle autonomie locali) debbano essere approvati a maggioranza assoluta dei componenti

⁶⁷ Questo nei soli casi in cui si tratti di piani e programmi che coinvolgano l'attività degli enti locali e il conferimento di funzioni alle autonomie locali e la relativa disciplina (co. 5); in tutte le altre ipotesi si prevede che l'approvazione di progetti di legge in difformità del parere del CAL sia accompagnata dall'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio stesso (co. 4).

⁶⁸ In Toscana si dispone, invece, che gli organi regionali, in caso di parere del CAL contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, lo possano disattendere solo con motivazione espressa (art. 66.4). Di natura diversa è invece l'aggravio procedurale previsto dallo Statuto della Regione Calabria qualora il CAL, ritenendo che una legge regionale leda la sfera delle competenze e prerogative degli enti locali, chieda al Consiglio regionale di pronunciarsi in merito ai rilievi formulati; in tal caso la nuova deliberazione consiliare deve essere assunta "previa acquisizione del parere della Consulta statutaria" (art. 45.2).

⁶⁹ Art. 57. In questa disposizione vi è l'ulteriore specificazione che, scaduto il termine, il progetto è iscritto all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale e discusso con precedenza su ogni altro argomento.

⁷⁰ V. art. 123, co. 2, Cost.

dell'Assemblea legislativa (art. 36.4) (⁷¹). In Piemonte, invece, per la sola legge elettorale regionale e le sue modifiche, è richiesta l'approvazione a maggioranza qualificata pari ai tre quinti dei membri consiliari (art. 17.4). In Calabria, infine, le leggi istitutive di enti e aziende regionali devono ottenere la maggioranza dei due terzi dei componenti (art. 54.3).

In quasi tutte le Regioni si prevede, inoltre, l'istituzione di organi di garanzia statutaria (⁷²). Tra gli altri compiti ad essi assegnati spicca - e qui in particolare ci interessa - la valutazione circa la conformità allo Statuto delle leggi (o dei progetti di legge) e, spesso, anche dei regolamenti regionali (o dei relativi progetti). Si tratta, questa, di un'ulteriore fase - consultiva - del procedimento normativo che in genere è facoltativa (per richiesta di soggetti determinati) ma che può essere anche obbligatoria (per previsione normativa) (⁷³) e che, secondo i casi, si inserisce o in una fase procedimentale - non sempre ben definita direttamente dalle previsioni statutarie - che si colloca tra l'iniziativa normativa e l'approvazione dell'atto (Calabria, art. 57; Liguria, art. 75.4; Piemonte, art. 92; Puglia, art. 47) o in quella - chiaramente determinata - che si situa tra l'approvazione della delibera normativa e la sua promulgazione o emanazione (Abruzzo, art. 79; Emilia - Romagna, art. 69; Lazio, art. 68; Toscana, art. 57; Umbria, art. 82). L'eventuale parere di non conformità può essere superato, salvo rare eccezioni (⁷⁴), da una deliberazione (o da una nuova deliberazione) dell'organo regionale competente in via definitiva per l'atto normativo in questione (⁷⁵); in alcune Regioni è però disposto che questa approvazione debba avvenire a maggioranza assoluta (Calabria e Lazio).

Nella generalità dei testi statutari si trovano, inoltre, proposizioni normative concernenti la disciplina del procedimento di formazione dei regolamenti regionali. Per quanto riguarda la titolarità del potere

⁷¹ Anche in Puglia le deliberazioni concernenti materie tributarie e di bilancio non sono valide se non sono adottate dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta (art. 35.4).

⁷² Manca la previsione dell'istituzione di un simile organo nei testi statutari delle Regioni Campania e Marche.

⁷³ Si veda quanto dispone l'art. 56, co. 3, dello Statuto dell'Emilia - Romagna.

⁷⁴ Può sempre essere superato dal Consiglio regionale in caso di deliberazione di propria competenza.

⁷⁵ E' richiesta, in più, una deliberazione assunta "con motivata decisione" in Calabria ed Emilia - Romagna.

regolamentare, solo le Regioni Abruzzo, Campania e Marche hanno ritenuto di mantenerla in capo al Consiglio (⁷⁶) e solo la Regione Puglia ha attribuito l'intero potere all'esecutivo regionale (⁷⁷). Nelle altre Regioni la potestà è stata ripartita assegnando alla Giunta l'approvazione dei regolamenti concernenti le materie di competenza legislativa regionale, nonché di quelli di attuazione della normativa comunitaria, e al Consiglio l'approvazione dei regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva (⁷⁸). In Calabria, Lazio, Puglia, Piemonte e Umbria, inoltre, la Giunta può essere autorizzata con legge, che determina le norme generali regolatrici della materia, all'adozione di regolamenti di delegificazione (⁷⁹). Sul piano procedimentale, in numerosi casi in cui la potestà regolamentare è assegnata alla competenza della Giunta (⁸⁰) si prevede che i regolamenti debbano essere approvati previo parere obbligatorio, in genere, della Commissione consiliare competente ma anche, nel caso del Lazio, dell'organo di garanzia statutaria o addirittura, nel caso dell'Emilia – Romagna, sia del parere, sempre obbligatorio, dell'Assemblea legislativa sia del parere, nei casi previsti dalla legge, dell'organo di garanzia statutaria.

Le disposizioni statutarie che negli attuali testi disciplinano i procedimenti normativi non prevedono però sempre degli aggravamenti procedurali, in qualche caso anzi sono volte alla semplificazione e abbreviazione degli stessi. In questo ambito va considerata l'innovativa e frequente previsione della possibilità del ricorso, nei casi e nei modi

⁷⁶ Con alcuni temperamenti in due di queste Regioni: in Campania la deliberazione legislativa statutaria prevede che i regolamenti deliberati dalla Giunta sono sottoposti all'approvazione del Consiglio che deve provvedervi entro sessanta giorni, altrimenti i regolamenti sono emanati e pubblicati senza l'approvazione consiliare (art. 59); nelle Marche i regolamenti sono approvati dal Consiglio regionale, salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla Giunta (art. 35.2). Per l'Abruzzo v. invece l'art. 36.

⁷⁷ Art. 44 Stat.

⁷⁸ Calabria, art. 43; Emilia – Romagna, art. 49; Lazio, art. 47; Liguria, art. 50; Piemonte, art. 27; Toscana, art. 42; Umbria, artt. 39 e 43.2. Anche in questo caso sono previsti alcuni temperamenti: in Piemonte nelle materie di competenza legislative regionale la potestà regolamentare spetta alla Giunta, salvo che la legge non la riservi al Consiglio.

⁷⁹ In Calabria e Piemonte ciò è consentito solo in materie di competenza esclusiva della Regione e che non sono riservate alla legge regionale dalla Costituzione o dallo Statuto. Il limite della riserva di legge è posto anche dalla Regione Lazio.

⁸⁰ Emilia-Romagna, artt. 28.4 e 56.3; Lazio, art. 47.3; Liguria, art. 50.1; Piemonte, art. 27; Puglia, art. 44.2; Toscana, art. 42.2; Umbria, art. 39.1.

previsti, al procedimento in commissione redigente in luogo del procedimento ordinario (Abruzzo, art. 32; Calabria, art. 30; Campania, art. 43; Emilia-Romagna, art. 51.2; Lazio, art. 33.2; Liguria, art. 47; Piemonte, art. 46; Puglia, art. 32; Toscana, artt. 19.1 e 40.5; Umbria, art. 37). In Campania (art. 44) e Piemonte si prevede anche la commissione in sede deliberante (⁸¹).

3.4. Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione delle leggi statutarie delle Regioni a Statuto speciale in attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, nonché degli eventuali procedimenti di revisione dei rispettivi Statuti speciali

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, la c.d. legge statutaria recante la “Disciplina della forma di governo della Regione, dell’elezione del Consiglio regionale nonché dei referendum regionali e dell’iniziativa popolare delle leggi, ai sensi dell’articolo 12, secondo comma, dello Statuto” - approvata dal precedente Consiglio regionale nel marzo del 2002 (⁸²) in un testo che derogava al modello costituzionale dell’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione a favore dell’elezione consiliare - non fu confermata dal successivo referendum popolare svolto il 29 settembre 2002 (⁸³). E’ stata successivamente approvata la legge regionale n. 5 del 2003 che disciplina, sempre in attuazione dell’art. 12 dello Statuto speciale, le norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento del referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all’iniziativa popolare delle leggi regionali. Con il cambio della legislatura è tornata all’esame del Consiglio regionale tutta la problematica che discende dalla legge cost. n. 2 del 2001. Si prevede che la forma di governo e la disciplina elettorale saranno trattate in un’unica soluzione. In

⁸¹ Lo Statuto della Regione Abruzzo ammette il procedimento in commissione deliberante solo nel procedimento di formazione dei regolamenti regionali (art. 37). L’approvazione del regolamento può essere demandata alla commissione competente per materia anche nella Regione Marche (art. 35.4).

⁸² In B.U. 27 marzo 2002, n. 13, 3915 ss.

⁸³ Disciplinato dalla l.r. n. 29 del 2001, recante “norme sul referendum confermativo previsto dall’art. 12, quarto e quinto comma, dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia”.

attinenza alla materia elettorale è stata approvata la legge regionale 29 settembre 2004, n. 21, recante la determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità relativi alla carica di consigliere regionale e di membro della Giunta regionale. Riguardo al procedimento di revisione del regolamento del Consiglio regionale, è stato avviato l'esame in sede di giunta del regolamento ma l'iter non è ancora concluso. Sono di fatto disapplicate le parti non più attuali.

Per quanto riguarda invece il nuovo Statuto speciale di autonomia, con la legge regionale 2 aprile 2004, n. 12 è stata istituita, e successivamente insediata (6 maggio 2004), un'assemblea rappresentativa della comunità regionale, denominata "Convenzione per lo Statuto", con il compito di esaminare, discutere e proporre al Consiglio regionale un documento finale in ordine ai contenuti della nuova carta statutaria ⁸⁴), secondo il modello della "Convenzione europea". I lavori di quest'assemblea straordinaria sono stati tradotti in un documento finale che è stato trasmesso al Consiglio (agosto-settembre 2004). Il testo del documento (diventato il progetto di legge costituzionale, n. 5) è stato qui esaminato, a partire dal mese di ottobre, ed approvato come proposta di legge costituzionale (ai sensi dell'art. 63, secondo comma, dello Statuto speciale) nella seduta pomeridiana dell'1 di febbraio 2005 e trasmesso alle Camere il 10 febbraio 2005.

Il Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano non ha attualmente al vaglio proposte di modifica dello Statuto speciale. È stata istituita però, con decreto del Presidente del Consiglio provinciale (n. 6 del 19 gennaio 2004), una commissione consiliare speciale composta di un rappresentante per ognuno dei nove gruppi consiliari e competente per

⁸⁴ Nella *Convenzione*, oltre alla componente politica regionale, sono presenti i rappresentanti delle autonomie locali, delle università, delle camere di commercio, del CONI, dei corregionali all'estero, del volontariato, delle organizzazioni sindacali, delle minoranze linguistiche e della Commissione regionale per le pari opportunità. È prevista inoltre la costituzione di un apposito organismo di partecipazione, denominato *forum*, composto da tutti i soggetti pubblici e privati che siano comunque interessati a seguire e dare un contributo al dibattito sul nuovo Statuto. È altresì previsto il raccordo con i parlamentari eletti nella Regione. Per i lavori di questa *Convenzione* (cui è dedicata un'apposita sezione del sito *internet* del Consiglio) è stata definita la durata massima di sei mesi.

l'esame delle proposte di modifica presentate dai Consiglieri provinciali, dalla Giunta provinciale, dal Parlamento o dal Governo.

Per quanto riguarda le norme di attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, la legge provinciale 14 marzo 2003, n. 4, ha introdotto solo alcune norme procedurali in vista delle elezioni per il rinnovo del Consiglio provinciale dell'ottobre 2003 (rinviando per il resto alla vigente legge elettorale regionale 8 agosto 1983, n. 7); nella corrente legislatura è prevista, tuttavia, l'adozione di una legge elettorale provinciale organica. E' stato modificato e revisionato, inoltre, alla luce della riforma dello Statuto speciale (operata dalla cit. legge cost.), il vigente regolamento interno del Consiglio provinciale, approvato con deliberazione n. 4 del 12 maggio 1993 (⁸⁵).

Il Consiglio della Provincia autonoma di Trento ha approvato due distinte leggi statutarie per la disciplina del sistema elettorale e la forma di governo (l.p. 5 marzo 2003, n. 2, "Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia") nonché di quella del referendum e dell'iniziativa popolare (l.p. 5 marzo 2003, n. 3, "Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali"). E' stato modificato anche il regolamento interno del Consiglio provinciale per tener conto delle ultime modificazioni allo Statuto speciale (con deliberazione del 23 luglio 2002, n. 4). Sono attualmente disapplicate le parti del regolamento incompatibili con quest'ultima legge (individuate nelle note al regolamento pubblicato dal Consiglio).

Nella Regione Val d'Aosta con la legge regionale statutaria 13 novembre 2002, n. 21 è stata modificata la legge elettorale regionale del 12 gennaio 1993, n. 3, senza alterarne l'impianto e non disciplinando ex novo il sistema elettorale. Tale legge si è resa necessaria per conformarsi alle modifiche statutarie introdotte dalla legge cost. n. 2 del 2001: un solo anno di residenza nella Regione, in luogo dei precedenti tre, per l'esercizio dell'elettorato passivo e la promozione di pari condizioni per l'accesso alle

⁸⁵ Rispettivamente con le deliberazioni del Consiglio provinciale n. 7 del 11 dicembre 2001 e n. 5 del 7 maggio 2003.

competizioni elettorali (⁸⁶). E' stata, inoltre, approvata la legge statutaria 25 giugno 2003, n. 19, con la quale si è introdotta la disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo.

Nella Regione Sardegna una proposta di legge statutaria, frutto dell'unificazione di più proposte, licenziata in Commissione, non ha superato l'esame in Assemblea (⁸⁷). L'articolato prevedeva la disciplina di tutte le materie indicate dall'art. 15 dello Statuto, come modificato dalla legge cost. n. 2 del 2001, fatta eccezione per il referendum e l'iniziativa legislativa. Per quanto riguarda la materia elettorale è da segnalare la l.r. n. 3 del 2004 che individua gli uffici elettorali circoscrizionali nelle elezioni regionali, per adeguare la normativa vigente all'introduzione delle nuove province regionali (⁸⁸). Nessuna novità va invece rilevata per la revisione dello Statuto speciale.

Si può solo ricordare che una proposta di legge costituzionale d'iniziativa del Consiglio regionale presentata alla Camera dei deputati il 14 agosto 2001 (A.C. n. 1521) intenderebbe istituire un'Assemblea costituente sarda, grazie al preventivo inserimento di un articolo 54-bis nello Statuto che legittimi il legislatore regionale a deliberarne l'istituzione.

Nella Regione Sicilia, per quanto riguarda la legislazione c.d. statutaria e le altre norme di attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, l'Assemblea legislativa ha approvato la legge di disciplina dell'istituto del referendum regionale nonché dell'iniziativa legislativa popolare e dei Consigli comunali e provinciali (l.r. 10 febbraio 2004, n. 1). Inoltre, ha deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti il disegno di legge di modifica del sistema d'elezione del Presidente della Regione e dell'Assemblea regionale siciliana il 5 agosto 2004 (d.d.l. nn. 850-265-338-409-480-498-641-642-660-669-775-779). Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana, con ricorso depositato il successivo 20 agosto ha sollevato

⁸⁶ Le modalità individuate dalla legge per promuovere parità di condizioni per l'accesso alle competizioni elettorali sono state impugnate dal Governo che ha promosso la questione di legittimità costituzionale. La Corte costituzionale a respinto il ricorso (sent. 13 febbraio 2003, n. 49), riconoscendo la legittimità delle misure adottate dalla Regione.

⁸⁷ Progetti di legge, testo unificato, n. 245-350-362-379-380-392-396.

⁸⁸ La l.r. n. 10 del 2003 ha provveduto alla ridelimitazione delle circoscrizioni delle province regionali e ciò, ovviamente, ha rilevanza ai fini della individuazione dei collegi per le elezioni regionali.

questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della deliberazione legislativa ⁸⁹). Il testo pubblicato a fine notiziale sulla GURS n. 39 del 17 settembre 2004 ⁹⁰ (e ripubblicato sulla GURS n. 40 del successivo 24 settembre) ⁹¹ - con omissione delle parti impugnate ⁹² - è stato nuovamente pubblicato, sulla GURS n. 48 del 12 novembre 2004, n. 48, a seguito dell'entrata in vigore della l.r. 5 novembre 2004, n. 15, che (all'art. 56, co. 2) ha disposto la soppressione del Titolo II della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 5 agosto 2004 (in quanto contenente una disciplina non attinente alle elezioni regionali da approvare con il peculiare procedimento previsto per le leggi c.d. statutarie). Su regolare richiesta, è stato indetto il referendum confermativo, che si è svolto il 15 maggio 2005⁹³ e, visto il risultato favorevole della consultazione popolare, il Presidente della Regione ha promulgato la legge il successivo 3 giugno ⁹⁴).

Il regolamento interno dell'Assemblea regionale è stato modificato nell'ottobre del 2003 a seguito dell'introduzione nello Statuto delle importanti innovazioni alla forma di governo regionale (connesse all'elezione diretta del Presidente della Regione); non esiste, quindi, un problema di disapplicazione di norme regolamentari.

Con riferimento, invece, al procedimento di approvazione del nuovo Statuto, la Commissione speciale per la sua revisione - istituita nell'autunno del 2001 (l.r. 23 ottobre 2001, n. 13) e configurata come organo di legislatura con il compito di elaborare una proposta organica -

⁸⁹ Si tratta, precisamente, degli articoli 11, 16, 29, 35, 36, 37 e 38 in riferimento agli artt. 3, 23, 51, 81 e 97 della costituzione, nonché agli artt. 3, 9 e 12 dello Statuto.

⁹⁰ Ai sensi di quanto previsto, per le c.d. dette leggi statutarie approvate a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei membri dell'Assemblea, dall'art. 1, co. 2, della l.r. 23 ottobre 2001, n. 14.

⁹¹ A seguito della comunicazione del Presidente dell'Assemblea regionale siciliana del 20 settembre 2004, sulla base dei chiarimenti del Commissario dello Stato inviati al Presidente dell'Assemblea siciliana con nota del 14 settembre 2004 in ordine alle disposizioni effettivamente impugnate.

⁹² La Corte costituzionale ha conseguentemente dichiarato la cessazione della ragione del contendere con ord. 29 aprile 2005, n. 169.

⁹³ Decreto presidenziale 22 marzo 2005, Indizione del referendum regionale per l'approvazione della legge recante "Norme per l'elezione diretta del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei Consigli comunali e provinciali", in GURS n. 13 del 29 marzo 2005.

⁹⁴ L.r. 3 giugno 2005, n. 7, pubblicata nella GURS n. 25 del 10 giugno 2005.

ha licenziato il progetto di revisione statutaria il 17 marzo 2004 (nn. 580-472-578-602-652), dopo un lungo e approfondito dibattito che ha visto il coinvolgimento di esperti, di tecnici e di rappresentanti delle forze sociali e della società civile. L'Assemblea, dopo aver ultimato la discussione generale in aula, ha rinviato nuovamente il testo alla Commissione speciale per un ulteriore approfondimento alla luce dei numerosi emendamenti presentati. Il progetto di legge costituzionale di revisione dello Statuto della Regione è stato definitivamente approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 marzo 2005 e presentato al Senato della Repubblica il successivo 5 aprile (AS n. 3369).⁽⁹⁵⁾.

3.5. Le leggi di disciplina del referendum popolare confermativo degli Statuti ordinari e delle leggi statutarie concernenti la forma di governo e il sistema elettorale delle Regioni speciali

Sono dieci le Regioni ordinarie che hanno approvato la legge di disciplina del referendum sulle leggi regionali statutarie ai sensi dell'art. 123 della Costituzione (Emilia Romagna, l.r. 25 ottobre 2000, n. 29; Calabria, l.r. 10 dicembre 2001, n. 35; Marche, l.r. 23 dicembre 2002, n. 28; Toscana, l.r. 17 gennaio 2003, n. 6⁹⁶; Veneto, l.r. 7 novembre 2003, n. 28; Abruzzo, l.r. 23 gennaio 2004, n. 5⁹⁷; Umbria, l.r. 28 luglio 2004, n. 16; Lazio, l.r. 3 agosto 2004, n. 8⁹⁸; Piemonte, l.r. 13 ottobre 2004, n. 22; Liguria, l.r. 24 dicembre 2004, n. 31) ma si tratta di un adempimento che, con ogni probabilità, le Regioni di diritto comune sentiranno la necessità di compiere preliminarmente all'approvazione degli Statuti in quanto trattasi di un istituto nuovo per il quale manca un'apposita disciplina e per il quale non può essere sufficiente riferirsi in via analogica, per quanto

⁹⁵ Per lo specifico interesse di questo *Rapporto* si può segnalare che l'art. 18 del progetto di legge, che modifica l'art. 4 dello Statuto, prevede l'istituzione di un Comitato per la legislazione, disciplinato dal Regolamento dell'Assemblea regionale siciliana, che assicura la qualità della legislazione regionale.

⁹⁶ Modificata dalla l.r. 15 novembre 2004, n. 60 e dalla l.r. 24 novembre 2004, n. 66.

⁹⁷ Modificata dalla l.r. 13 dicembre 2004, n. 43.

⁹⁸ Modificata dalla l.r. 17 febbraio 2005, n. 9, art. 63.

(limitatamente) applicabile, alla disciplina concernente i referendum regionali già previsti prima della novella costituzionale del 1999 (⁹⁹).

Tutte le Regioni speciali e le province autonome hanno invece già preliminarmente approvato l'apposita legge di disciplina del referendum popolare confermativo delle c.d. leggi statutarie ai sensi di quanto previsto dai rispettivi Statuti così come modificati dalla l.cost. 31 gennaio 2001, n. 2 (Sicilia, l.r. 23 ottobre 2001, n. 14; Friuli-Venezia Giulia, l.r. 27 novembre 2001, n. 29; Val d'Aosta, l.r. 22 aprile 2002, n. 4; Bolzano, l.p. 17 luglio 2002, n. 10; Trento, l.p. 1 ottobre 2002, n. 13; Sardegna, l.r. 28 ottobre 2002, n. 21).

Alcune delle leggi in questione hanno fissato le regole per risolvere la delicata questione della sovrapposizione temporale del procedimento referendario con quello concernente il giudizio di legittimità costituzionale, dato che i termini per l'iniziativa referendaria decorrono dalla stessa data di quelli fissati per il ricorso governativo (rispettivamente: tre mesi e trenta giorni dalla pubblicazione notiziale) (¹⁰⁰).

⁹⁹ E' da segnalare che il Consiglio regionale della Regione Puglia ha approvato la delibera legislativa statutaria in seconda deliberazione (con pubblicazione notiziale del 11 febbraio 2004) e il Presidente della Giunta regionale ha promulgato il nuovo Statuto (il 12 maggio 2004) nonostante la mancanza di una specifica disciplina legislativa regionale delle modalità di svolgimento del referendum popolare previsto dall'art. 123, co. 3, della Costituzione.

¹⁰⁰ Il dubbio circa la natura preventiva o successiva, rispetto alla promulgazione dello Statuto, dell'eventuale giudizio di legittimità costituzionale è stato chiarito dalla Corte costituzionale, con sent. 3 luglio 2002, n. 304, la quale ha interpretativamente ricavato dall'art. 123 cost. che il controllo di legittimità costituzionale delle deliberazioni statutarie ha natura preventiva e deve essere proposto con ricorso governativo nei trenta giorni dalla pubblicazione notiziale di queste deliberazioni sul bollettino ufficiale della Regione e non dalla (eventuale) pubblicazione successiva alla promulgazione dello Statuto o della legge di revisione statutaria.

Abruzzo (¹⁰¹), Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Provincia di Trento, Toscana, Umbria e Veneto hanno disposto che, qualora il Governo promuova la questione di legittimità costituzionale, il termine per la richiesta del referendum popolare è sospeso (o interrotto) e comincia nuovamente a decorrere dalla data di pubblicazione della decisione della Corte costituzionale nella Gazzetta ufficiale della Repubblica (¹⁰²) o nel Bollettino ufficiale della Regione (¹⁰³). Le attività e le operazioni eventualmente compiute prima della sospensione/interruzione conservano validità solo in caso di rigetto del ricorso (¹⁰⁴).

Si differenziano, tuttavia, le soluzioni escogitate dalle predette Regioni e province autonome nel caso in cui la legge statutaria sia dichiarata solo parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale. Emilia - Romagna, Lazio, Marche e Piemonte prevedono che, in tal caso, il Consiglio regionale delibera (¹⁰⁵) sui provvedimenti consequenziali da adottare e che qualora si tratti di modifiche derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale o formale la deliberazione in questione non deve essere nuovamente approvata secondo il procedimento previsto dall'art. 123 Cost. (o dagli Statuti speciali per le leggi statutarie delle Regioni e delle province ad autonomia speciale). Le Regioni Abruzzo, Toscana, Umbria e

¹⁰¹ La diversa soluzione, per il coordinamento del procedimento referendario con quello concernente il giudizio di legittimità costituzionale, adottata in un primo momento dalla Regione Abruzzo con la l.r. 23 gennaio 2004, n. 5 (v. anche l'art. 86 della deliberazione statutaria approvata dal Consiglio regionale, in prima e seconda lettura, il 20 luglio e il 21 settembre 2004 e pubblicata sul BUR del successivo 8 ottobre) è stata successivamente così modificata dalla l.r. 13 dicembre 2004, n. 43. Si prevedeva nel testo originario della legge abruzzese non l'interruzione/sospensione dell'eventuale procedimento referendario già avviato nel caso in cui sia stata promossa la questione di legittimità costituzionale ma si disponeva una doppia pubblicazione della delibera legislativa statutaria: la prima al fine di consentire l'eventuale impugnazione da parte del Governo; la seconda, decorso inutilmente il termine per il ricorso governativo o dopo la sentenza della Corte costituzionale e le eventuali deliberazioni consequenziali del Consiglio regionale, al fine della richiesta del referendum popolare confermativo.

¹⁰² Abruzzo, Emilia – Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Veneto

¹⁰³ Liguria, Toscana.

¹⁰⁴ L.r. Abruzzo, art. 4; l.r. Emilia-Romagna, art. 11; l.r. Lazio, art. 4; l.r. Liguria, art. 3; l.r. Marche, art. 17-18; l.r. Piemonte, art. 13; l.r. Toscana, art. 4; l.p. Trento, art. 16; l.r. Umbria, art. 3; l.r. Veneto, art. 19.

¹⁰⁵ Solo la Regione Lazio prevede espressamente che tale deliberazione sia unica e approvata a maggioranza assoluta ma ciò è probabilmente da estendersi implicitamente anche alle altre Regioni.

Veneto, nonché la Provincia di Trento, prevedono invece che nel caso in cui la deliberazione legislativa statutaria sia dichiarata anche solo parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale ciò determina l'estinzione del procedimento referendario e le operazioni già eventualmente compiute perdono efficacia ⁽¹⁰⁶⁾ ⁽¹⁰⁷⁾. La sola Provincia di Trento prevede, inoltre, che la delibera legislativa debba essere nuovamente pubblicata, sempre ai fini della richiesta del referendum, nel testo risultante a seguito della sentenza o a seguito delle modifiche introdotte consequenzialmente dal Consiglio (cui è concesso, a tal fine, un termine di tre mesi intercorrente tra la data di pubblicazione della sentenza e la data per la nuova pubblicazione della delibera legislativa statutaria).

Queste previsioni normative pongono una serie di delicate questioni interpretative ⁽¹⁰⁸⁾ che non possono essere approfondite in questa sede, tuttavia è necessario quantomeno accennare al fatto che le varie disposizioni richiamate regolano aspetti diversi della stessa questione e non debbono necessariamente considerarsi incompatibili tra loro. Le norme

¹⁰⁶ Di scarsa intelligenza è la disposizione recata dalla l.r. Liguria la quale dispone (art. 3, co. 3) che “nel caso in cui la Corte costituzionale respinga il ricorso, le operazioni referendarie eventualmente compiute prima della sospensione del termine conservano efficacia; al contrario tali operazioni perdono efficacia qualora venga pronunciata l'illegittimità totale della deliberazione statutaria ovvero venga pronunciata l'illegittimità parziale della medesima e le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l'oggetto della richiesta referendaria”. Tuttavia, in considerazione dell'evidenza che *le parti dichiarate incostituzionali* coinciderebbero sempre e comunque con *l'oggetto della richiesta referendaria* che investirebbe necessariamente l'intera deliberazione statutaria in base all'art. 1 della medesima legge regionale, l'ipotesi qui formulata parrebbe da assimilare pienamente a questo secondo gruppo di previsioni legislative.

¹⁰⁷ E' da rilevare che nella Regione Umbria, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 29 novembre 2004 n. 378 che ha dichiarato la parziale illegittimità della deliberazione legislativa statutaria approvata dal Consiglio regionale il 29 luglio 2004, la medesima assemblea legislativa, con deliberazione 10 dicembre 2004, ha autorizzato il Presidente della giunta regionale a promulgare lo Statuto senza le parti dichiarate costituzionalmente illegittime dalla citata sentenza (pubblicata nella GU del 15 dicembre 2004 e nel BUR dello stesso giorno, nonché, successivamente, nel BUR del 22 dicembre, insieme al verbale delle operazioni referendarie contenente la ridefinizione dell'oggetto del quesito referendario concernente il testo del nuovo Statuto regionale come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale).

¹⁰⁸ V. ad es. i pareri resi dal Consiglio di Stato nell'adunanza della sezione prima del 12 gennaio 2005 su richiesta delle Regioni Emilia – Romagna (n. 12036/2004) e Umbria (n. 12054/2004). Considerazioni analoghe a quelle rese in questa sede sono adesso alla base delle delibere del Consiglio dei ministri con le quali il Governo ha deciso di impugnare i nuovi Statuti dell'Umbria (del. CdM 13 maggio 2005) e dell'Emilia – Romagna (del. CdM 20 maggio 2005).

espressamente fissate dalle Regioni Emilia - Romagna, Lazio, Marche e Piemonte intendono escludere che l'adeguamento consequenziale del testo della deliberazione legislativa statutaria consistente nella *“soppressione delle disposizioni dichiarate incostituzionali ovvero in modifiche tese esclusivamente a conformarsi alla sentenza della Corte costituzionale”* (¹⁰⁹) debba considerarsi una nuova legge e dunque comportare una nuova doppia deliberazione consiliare a intervallo non minore di due mesi. Le disposizioni dettate dalle Regioni Abruzzo, Toscana, Umbria e Veneto, nonché dalla Provincia di Trento, invece, valgono ad escludere che un procedimento referendario avviato da una richiesta concernente una delibera legislativa statutaria (nel testo ufficialmente pubblicato in via notiziale) possa proseguire con riferimento ad un testo anche solo parzialmente diverso. E' soltanto la Provincia di Trento, però, che prevede espressamente la necessità di una nuova pubblicazione della delibera legislativa statutaria, nel testo modificato a seguito della sentenza della Corte costituzionale, al fine di consentire il computo di un nuovo termine per un'eventuale nuova richiesta di referendum.

Altre disposizioni di rilievo che riteniamo di segnalare nella legislazione regionale di disciplina del referendum popolare confermativo delle leggi statutarie sono:

- a. La possibilità concessa ai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna e Liguria al Presidente della Provincia di Trento, qualora prima dell'indizione del referendum già richiesto sia intervenuta la pubblicazione del testo di un'altra deliberazione legislativa statutaria, di ritardare fino a sei mesi il termine previsto per l'indizione dello stesso in modo che l'eventuale ulteriore referendum sulla nuova deliberazione legislativa possa svolgersi contemporaneamente al primo (Emilia-Romagna, art. 5; Liguria, art. 6; Trento, art. 8);
- b. La possibilità espressamente concessa al Consiglio provinciale di Trento e al Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna di modificare o revocare la deliberazione legislativa statutaria già approvata

¹⁰⁹Così espressamente la legge del Lazio.

anche durante la decorrenza del termine di tre mesi dalla pubblicazione notiziale del suo testo sul Bollettino ufficiale della Regione ai fini della richiesta di referendum (Trento, art. 17; Emilia-Romagna, art. 12);

- c. La sospensione delle operazioni referendarie in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale in Abruzzo, Toscana e Piemonte ⁽¹¹⁰⁾ (Abruzzo, art. 13; Toscana, art. 13; Piemonte, art. 15);
- d. Il rinvio normativo operato dalle Regioni Val d'Aosta (art. 23) e Friuli Venezia Giulia (art. 21), per quanto non disposto dalla legge regionale e in quanto applicabili, alle disposizioni della legge di disciplina del referendum costituzionale e degli altri referendum statali previsti dalla Costituzione (legge 25 maggio 1970, n. 352).

Un ulteriore elemento di valutazione di cui si può tenere conto consiste nel verificare se e in che modo la questione della revisione statutaria e del suo relativo procedimento, con particolare riferimento al procedimento popolare confermativo, è stato tenuto in considerazione negli Statuti promulgati o nei testi delle deliberazioni statutarie approvate dai Consigli regionali.

Per quanto riguarda le previsioni statutarie concernenti il referendum popolare confermativo dello Statuto approvato dal Consiglio regionale, ai sensi di quanto previsto dall'art 123 Cost., gli Statuti o le deliberazioni statutarie rimettono alla legge regionale, spesso rinviandovi espressamente ⁽¹¹¹⁾, di disciplinare le modalità di svolgimento del c.d. referendum statutario. Al di là dell'eventuale mero rinvio alla legge, solo alcune Regioni dettano direttamente a livello statutario ulteriori disposizioni. La Regione Liguria regola le modalità di coordinamento del procedimento referendario con l'eventuale giudizio di legittimità costituzionale prevedendo ellitticamente che, nel caso in cui il Governo abbia promosso la questione di legittimità costituzionale, il referendum - il cui procedimento risulta evidentemente sospeso - ha luogo

¹¹⁰In questa Regione la disposizione è dettata in via transitoria "fino all'entrata in vigore della legge regionale di revisione dello Statuto".

¹¹¹Calabria, art. 59.2; Campania, art. 74.6; Emilia - Romagna, art. 22.1; Lazio, art. 76.3; Marche, art. 57.1; Piemonte, art. 101.4; Puglia, art. 17.3; Umbria, art. 84.4.

successivamente alla decisione della Corte costituzionale (art. 76). La Regione Emilia-Romagna, invece, fissa il principio secondo il quale deve essere sottoposto a referendum l'intero testo approvato dal Consiglio regionale, sul quale si esprime un voto unico (art. 22.2) (¹¹²).

Per quanto riguarda, più in generale, la disciplina della revisione statutaria. In molti dei testi statutari si dispone, con previsione di rilievo autonomo e originale rispetto alle disposizioni costituzionali, che l'abrogazione totale dello Statuto non è valida se non è contestuale alla deliberazione del nuovo Statuto (¹¹³). In due di queste Regioni si prevede, inoltre, che le proposte di revisione statutaria respinte dal Consiglio non possano essere ripresentate (¹¹⁴) o prima che sia trascorso un anno dalla loro reiezione (Calabria, art. 58.2) o nel corso della stessa legislatura (Piemonte, art. 101.3).

¹¹² Quando si tratti di modifiche relative a più argomenti, il referendum è articolato in più quesiti formulati, per temi omogenei, dall'organo di garanzia statutaria.

¹¹³ Abruzzo, art. 86.4; Calabria, art. 58.3; Emilia - Romagna, art. 73.6; Lazio, art. 76.2; Piemonte, art. 101.2; Toscana, art. 79.3; Umbria, art. 84.5.

¹¹⁴ La stessa limitazione del potere di iniziativa legislativa non è, almeno esplicitamente, disposta per il caso dell'eventuale reiezione popolare espressa mediante il referendum.

4. Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali

4.1. *I Consigli delle autonomie locali istituiti dai nuovi Statuti regionali*

La nuova stagione statutaria avviatasi a seguito della legge costituzionale n. 1 del 1999 ha finora prodotto alcune novità di rilievo di cui occorre dar conto al fine di presentare un quadro tendenzialmente completo degli organi e delle procedure di raccordo tra Regione ed autonomie locali e sociali attualmente esistenti. Si intende pertanto far precedere l'analisi delle schede inviate dalle Regioni, relativamente all'attività degli organismi di consultazione già esaminati nei rapporti precedenti, da una breve panoramica sulle nuove norme statutarie attualmente vigenti che contemplano un organismo di rappresentanza degli enti locali.

A tutt'oggi sono entrati in vigore i nuovi Statuti in nove Regioni (Calabria, Lazio, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria) e tutti i testi danno attuazione al quarto comma dell'art. 123 Cost., che assegna allo Statuto la disciplina del Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali. In proposito va precisato che nessuno degli atti in esame istituisce tale organo *ex novo*, ma tutti ridisciplinano gli organismi preesistenti regolati da leggi regionali.

Un primo dato di immediata evidenza è che alcuni degli Statuti esaminati – mentre tutti riproducono esattamente la denominazione costituzionale dell'organo – propongono una qualificazione del Consiglio delle autonomie locali che si discosta in parte da quella introdotta dall'art. 123 Cost. Se infatti gli Statuti piemontese, umbro e marchigiano aderiscono più fedelmente alla definizione costituzionale del CAL come “organo di consultazione” tra Regione ed enti locali, gli Statuti della Liguria, del Lazio, della Toscana e dell'Emilia-Romagna ne sottolineano il ruolo più ampio di organo di “rappresentanza” del sistema delle autonomie locali, assegnandogli espressamente funzioni consultive – in quanto

strumento di partecipazione degli enti locali alla attività della Regione (Toscana; tale profilo è richiamato anche dallo Statuto umbro) e di coordinamento (Emilia-Romagna) - e finalità di concertazione (Lazio). Lo Statuto pugliese, infine, offre una definizione assai più articolata, qualificando il Consiglio delle autonomie quale "organo di rappresentanza e partecipazione delle autonomie locali, al fine di favorirne l'intervento nei processi decisionali della Regione, di esercitare la funzione di raccordo e consultazione permanente tra Regione ed enti locali e di verificare l'attuazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni regionali".

Un ulteriore dato di rilievo che emerge dall'analisi concerne l'organo della Regione presso il quale il Consiglio delle autonomie locali viene istituito. Va registrata in proposito una netta inversione della tendenza di cui si è dato conto nelle relazioni precedenti, e che vedeva la Giunta come sede preferita per la costituzione del CAL: sette Statuti su nove (Calabria, Piemonte, Toscana, Lazio, Liguria, Marche e Puglia) lo istituiscono infatti presso il Consiglio regionale. Si segnala inoltre che soltanto lo Statuto calabrese dispone espressamente la necessaria creazione (da realizzarsi con la legge regionale di attuazione) di forme di raccordo tra il Consiglio delle autonomie e la Giunta regionale, mentre gli altri Statuti (ad eccezione dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna, su cui v. infra) contengono previsioni tese a sottolineare con particolare forza il legame tra CAL e Consiglio: così, ad esempio, lo Statuto toscano dispone che i due organi si riuniscano in seduta comune almeno una volta l'anno per l'esame di problemi di comune interesse, mentre lo Statuto marchigiano assegna al Consiglio delle autonomie locali il compito di elaborare un rapporto annuale da presentare al legislatore regionale; di sicuro interesse appare anche la previsione statutaria della Regione Lazio che impone al Consiglio regionale, nelle deliberazioni di propria competenza, di tenere conto del parere espresso dal Consiglio delle autonomie locali. Tale vincolo assume peraltro i connotati di un parere parzialmente vincolante nel caso in cui il Consiglio delle autonomie delibera parere negativo a maggioranza dei due terzi sulle leggi di conferimento di funzioni agli enti locali o di modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali; in tale circostanza, infatti,

il parere del CAL può essere superato dal Consiglio regionale solo attraverso una approvazione della legge a maggioranza dei componenti.

Fa eccezione in questo contesto il solo Statuto emiliano, che non chiarisce la collocazione del Consiglio delle autonomie, stabilendo genericamente che esso esercita le proprie funzioni - e partecipa ai processi decisionali della Regione riguardanti il sistema delle autonomie locali - mediante proposte e pareri nei modi e nelle forme previsti dello Statuto e dalle leggi. Il Consiglio regionale appare comunque come l'interlocutore privilegiato, essendo l'attività consultiva rivolta principalmente ad atti di competenza dell'Assemblea legislativa (su cui v. infra), pur non mancando pareri riguardanti decisioni che potrebbe assumere la Giunta (quali, ad esempio, piani e programmi che coinvolgono l'attività degli enti locali, o le linee della legge di bilancio).

In ordine alla composizione del Consiglio delle autonomie locali, tutti i nuovi Statuti rinviano ad una futura legge regionale, dettando alcuni criteri relativi alle modalità di formazione, o disciplinando direttamente alcuni profili. In ordine ai criteri di formazione, sia lo Statuto dell'Emilia-Romagna che quello delle Marche prescrivono una equilibrata rappresentanza sia dei territori che delle tipologie degli enti locali; a tali criteri gli Statuti di Lazio, Umbria e Calabria aggiungono anche il pluralismo politico. In ordine agli aspetti disciplinati direttamente, alcuni dei nuovi Statuti menzionano espressamente diversi componenti di diritto (in Piemonte e nel Lazio i presidenti delle Province ed i sindaci dei comuni capoluogo delle stesse); altri il numero massimo di componenti (nelle Marche trenta; in Emilia-Romagna e in Puglia un numero di componenti non superiore a quello del Consiglio regionale); il nuovo Statuto del Lazio, infine, assegna alla legge regionale la facoltà di prevedere la partecipazione, senza diritto di voto, di rappresentanti delle autonomie funzionali e, in particolare, delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e delle università laziali.

Relativamente alle funzioni, sono due le grandi aree nelle quali i nuovi Statuti situano le attività dei Consigli delle autonomie locali: la funzione consultiva, e – in numerosi casi – la funzione di iniziativa legislativa. In questo quadro fa eccezione il solo Statuto pugliese, che assegna il compito di definire le funzioni ad una successiva legge regionale, da

approvare nei sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore dello Statuto, sentite le associazioni di rappresentanza (si suppone – non essendo specificato - degli enti locali).

In ordine alle funzioni consultive, tutti i nuovi Statuti (s'intende sempre con l'eccezione appena segnalata) attribuiscono al Consiglio delle autonomie il compito di esprimere pareri obbligatori su proposte di legge regionale riguardanti oggetti specifici: il richiamo prevalente riguarda, per un verso, i progetti di legge concernenti l'assetto e l'esercizio delle funzioni degli enti locali, per altro verso, le proposte di legge regionale di approvazione del bilanci di previsione e più in generale tutti gli atti (anche non legislativi) di programmazione economico-finanziaria o anche territoriale (funzioni richiamate con formule diverse in tutti i nuovi Statuti), e le proposte di modifica dello Statuto (Calabria, Emilia-Romagna, Toscana, Liguria e Lazio). Particolarmente significativa appare la partecipazione alla concreta definizione dei rapporti tra Regione ed enti locali assegnata dallo Statuto al Consiglio delle autonomie marchigiano: questo infatti, da un lato, esprime parere obbligatorio sulla legge regionale di conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, dall'altro, può essere coinvolto dal Consiglio regionale nella valutazione degli effetti delle politiche regionali di interesse degli enti locali. Sempre in tema di pareri su iniziative legislative, va segnalato lo Statuto calabrese, che assegna al Consiglio delle autonomie un parere obbligatorio anche sulle proposte di testi unici.

Gli Statuti del Lazio, della Calabria, dell'Umbria e del Piemonte, infine, contengono specifiche disposizioni che consentono di estendere l'attività consultiva obbligatoria del CAL ad ogni altra questione ad esso demandata (dallo Statuto e) dalle leggi regionali. Lo Statuto del Lazio aggiunge che i pareri potranno essere formulati anche a seguito di richiesta da parte del Consiglio o della Giunta regionale, nei confronti dei quali il Consiglio delle autonomie può anche autonomamente formulare proposte. Gli Statuti delle Marche e dell'Umbria, invece, rinviano alla legge regionale per l'attribuzione, più in generale, di "funzioni ulteriori".

L'attività consultiva dei Consigli delle autonomie locali si presenta, in alcuni dei nuovi Statuti, legata anche all'attività della Giunta, essendo tali

organismi chiamati talvolta a pronunciarsi su alcune importanti decisioni dell'esecutivo regionale. Sono infatti previsti, tra l'altro: l'espressione di un parere obbligatorio al Presidente della Giunta sulla partecipazione di quest'ultimo ai procedimenti diretti a regolare rapporti fra l'Unione europea, la Regione e gli enti locali (Lazio), e alla Giunta in ordine all'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali (Lazio e Marche); la facoltà di sollecitare la Giunta regionale (Calabria) o il Presidente della Giunta, dandone comunicazione al Consiglio regionale (Lazio, Toscana ed Emilia-Romagna), a promuovere: l'impugnazione delle leggi dello Stato (Calabria, Lazio, Toscana ed Emilia-Romagna), di leggi delle altre Regioni (Calabria e Lazio), il ricorso per conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale (Lazio ed Emilia-Romagna), o il ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee (Lazio). Lo Statuto della Liguria prevede invece, con una formulazione di più ampia portata, che il Consiglio delle autonomie locali può proporre al Presidente della Giunta l'impugnativa di atti dello Stato o di altre Regioni ritenuti lesivi dell'autonomia regionale e degli enti locali liguri.

Relativamente alla efficacia dei pareri espressi, gli Statuti delle Marche e dell'Emilia-Romagna stabiliscono che gli atti di conferimento di funzioni agli enti locali, difformi dal parere reso dal Consiglio delle autonomie locali, vengono adottati dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei componenti; lo Statuto emiliano stabilisce inoltre che, in linea generale, l'approvazione di progetti di legge in difformità dal parere reso dal CAL è accompagnata dall'adozione di un apposito ordine del giorno. Lo Statuto toscano prevede invece che gli organi regionali possano disattendere un parere contrario del Consiglio delle autonomie – o un parere condizionato all'accoglimento di modifiche - solo con motivazione espressa. Lo Statuto ligure prescrive l'approvazione da parte del Consiglio regionale, a maggioranza assoluta dei componenti, di tutti gli atti – ad esclusione di quelli programmati, della legge di bilancio e degli atti ad essa collegati – sui quali il CAL abbia espresso parere negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche. Lo Statuto dell'Umbria, infine, stabilisce che il Consiglio regionale, qualora ritenga di non attenersi al parere obbligatorio espresso dal Consiglio delle autonomie locali sugli atti che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze dei comuni e

delle province, delibera a maggioranza assoluta dei componenti, mentre la Giunta regionale, per gli atti di propria competenza, è tenuta a motivare il rigetto del parere richiesto al CAL, dandone comunicazione al Consiglio regionale.

L'attribuzione ai Consigli delle autonomie dell'iniziativa sulle leggi regionali è prevista dagli Statuti di Toscana, Marche, Lazio, Liguria e Calabria. In particolare, lo Statuto calabrese prescrive l'adozione del progetto in seno al CAL a maggioranza assoluta dei componenti, mentre quello laziale, oltre ad una identica limitazione di ordine procedurale, stabilisce anche limiti di ordine materiale: le iniziative legislative del Consiglio delle autonomie del Lazio possono infatti avere ad oggetto solo le funzioni degli enti locali, i rapporti tra gli stessi e la Regione e la revisione dello Statuto, pur godendo del vantaggio di dovere esser in ogni caso discusse dal Consiglio regionale entro sei mesi dalla loro presentazione. Analoga limitazione di ordine materiale è prevista nello Statuto ligure, che attribuisce al Consiglio delle autonomie locali la potestà di iniziativa legislativa, ma solo nelle materie di competenza del sistema delle autonomie locali. In Emilia-Romagna e in Piemonte, infine, il Consiglio delle autonomie locali designa un componente ad integrazione della sezione di controllo della Corte dei Conti.

Merita, in conclusione, un sintetico accenno la disciplina stabilita in materia dai nuovi Statuti speciali attualmente in corso di elaborazione. In particolare, il progetto di legge costituzionale che reca modifiche allo Statuto della Regione siciliana disciplina il "Consiglio regionale delle autonomie locali", destinato verosimilmente a sostituirsi alla Conferenza Regione-autonomie locali, prevista dalla l.r. 6/1997 come modificata dalla l.r. 2/2002. La norma di riforma dello Statuto in discussione lo configura il Consiglio come organo rappresentativo degli enti locali, sancendone l'istituzione presso l'Assemblea regionale. In ordine alla composizione, si rinvia ad una successiva legge regionale, con l'obbligo di garantire la rappresentanza dei diversi livelli istituzionali. In ordine alle funzioni, l'organismo è chiamato a svolgere attività consultiva e di cooperazione non solo tra gli enti locali e gli organi della Regione, ma anche di coordinamento tra gli stessi enti locali; la definizione nel dettaglio delle singole funzioni è anche in questo caso rinviata alla successiva

legislazione regionale, limitandosi il progetto in esame ad individuare solo alcune materie nelle quali il Consiglio regionale delle autonomie locali potrà rendere pareri e formulare iniziative legislative: relativamente alle funzioni consultive, si attribuisce al Consiglio delle autonomie la competenza ad esprimere pareri sugli atti normativi concernenti la ripartizione di competenze tra la Regione e gli enti locali e sui documenti regionali di programmazione economica e finanziaria; relativamente all'iniziativa legislativa, si assegna a tale organismo il compito di contribuire alla elaborazione della legislazione regionale in materia di enti locali. Vanno altresì ricordate due competenze già contemplate dai nuovi Statuti ordinari: la facoltà di sollecitare la Giunta regionale a promuovere la questione di legittimità costituzionale nei casi previsti dalla Costituzione, e il potere di nomina di componenti integrativi delle sezioni della Corte dei Conti in sede di controllo, in aggiunta ai membri designati dall'Assemblea regionale.

Un breve richiamo va infine a Friuli Venezia Giulia e Sardegna. La bozza del nuovo Statuto friulano attualmente in discussione contempla un Consiglio delle autonomie locali con funzioni di concertazione e di raccordo tra la Regione e gli enti locali, la cui disciplina in ordine alla organizzazione e al funzionamento viene rinviata alla legge statutaria. Un caso del tutto particolare è invece quello della Sardegna, che ha approvato nel 2005 una legge sul Consiglio delle autonomie locali (l.r. 1/2005) che prevedeva l'insediamento del nuovo organo subito dopo la tornata delle elezioni amministrative dell'8 maggio scorso; la legge è stata però impugnata dal Governo in quanto approvata in forma ordinaria e non come legge statutaria.

4.2. L'attività degli organismi di raccordo Regioni-enti locali attualmente operanti

Venendo ora all'attività svolta dagli organismi di raccordo che hanno operato nel corso del 2004 e nei primi mesi del 2005 sino alla fine della legislatura, il dato che emerge dall'analisi dei questionari inviati dalle Regioni (con la sola eccezione di Trentino-Alto Adige, Puglia e Calabria) e

dalle Province autonome di Trento e Bolzano è che la frequenza del coinvolgimento degli organismi di concertazione, tanto nei procedimenti legislativi quanto in quelli volti all'adozione di regolamenti e di atti amministrativi generali, presenta variazioni notevoli da Regione a Regione.

In ordine al coinvolgimento nell'*iter legis* regionale nel periodo preso in esame, solo la Toscana segnala un numero di procedimenti legislativi, che hanno visto la partecipazione del proprio organo di consultazione, superiore a 50 (39 nel 2004 e 13 nel 2005); sette Regioni – il gruppo più consistente – segnalano la partecipazione del proprio organo di concertazione ad un numero di procedimenti legislativi ricompreso tra 20 e 10 (Lombardia: 19 procedimenti legislativi nel 2004; Marche e Valle d'Aosta: entrambe 16 procedimenti nel 2004 e 2 nel 2005; Veneto: 16 interventi nel 2004; Piemonte e Friuli Venezia Giulia: entrambe 12 procedimenti nel 2004; Umbria: 10 interventi nel 2004; in particolare, in Veneto la Conferenza permanente Regione-autonomie locali ha espresso pareri su 12 progetti di legge di iniziativa consiliare e su 4 schemi di disegni di legge di iniziativa della Giunta, mentre in Piemonte il rapporto si inverte, con un coinvolgimento in 12 pdl e 4 ddl). Tre Regioni, infine, hanno segnalato un coinvolgimento del rispettivo organo di raccordo in meno di 10 procedimenti legislativi tra il 2004 e i primi mesi del 2005: si tratta dell'Emilia-Romagna, con 7 procedimenti nel 2004, della Basilicata, con 2 procedimenti nel 2004 ed 1 nel 2005, e della Liguria, con 1 procedimento nel 2004.

In ordine al coinvolgimento nell'approvazione di regolamenti o di atti amministrativi generali, anche su questo versante il primato spetta alla Toscana, che segnala una partecipazione del Consiglio delle autonomie locali a 40 procedimenti (29 nel 2004 ed 11 nei primi mesi del 2005), seguita da Emilia-Romagna e Piemonte, che segnalano entrambe la partecipazione dei propri organi di consultazione a 31 procedimenti (21 nel 2004 e 10 nel 2005); in particolare, il Consiglio delle autonomie locali della Toscana ha espresso 27 pareri su proposte di deliberazione (17 nel 2004 e 10 nel 2005), 12 pareri su proposte di regolamento (11 nel 2004 ed 1 nel 2005) ed 1 parere su proposte di risoluzione (nel 2004), mentre la Conferenza permanente Regione-autonomie locali del Piemonte ha

espresso pareri su 26 dgr (16 nel 2004 e 10 nel 2005), e su 5 dpgr per regolamenti (nel 2004). Tre Regioni hanno segnalato il coinvolgimento del rispettivo organismo di raccordo ad un numero di procedimenti ricompreso tra 20 e 10 (Veneto: 14 nel 2004; Marche: 12 nel 2004; Friuli Venezia Giulia: 10 nel 2004); cinque Regioni, infine, hanno attestato il coinvolgimento dell'organo di concertazione a meno di 10 procedimenti (Umbria: 4 nel 2004; Basilicata: 3 nel 2004; Molise e Lombardia: 2 nel 2004; Valle d'Aosta: 1 nel 2005). Degna di nota appare la precisazione formulata nella scheda della Regione Lombardia, che ribadisce che la Conferenza regionale delle autonomie locali, oltre alle assegnazioni ufficiali (tra cui il coinvolgimento nell'iter di approvazione del DPEFR e della sua nota di aggiornamento), ha affrontato autonomamente l'esame anche di altri provvedimenti non assegnati formalmente, ma che disciplinavano tematiche di sicuro interesse per le autonomie locali.

Va ricordata anche l'attività del Consiglio dei comuni operante dal 2003 nella Provincia autonoma di Bolzano quale organo di consultazione tra la Provincia e i comuni del territorio Provinciale: tale organismo è stato coinvolto per ben 31 volte nel procedimento legislativo Provinciale nel corso del 2004, e 3 volte nel 2004 e 5 nel 2005 in procedimenti per l'approvazione di regolamenti e atti amministrativi generali.

Rimangono naturalmente attive le forme di consultazione non istituzionalizzata ed i tavoli di concertazione presso la Giunta (di cui danno conto, rispettivamente, le schede inviate dalla Provincia autonoma di Trento e dal Veneto).

In posizione arretrata rimane infine la Campania, che resta ancora priva di un organismo di concertazione con le autonomie subregionali, mantenendo come unico canale di raccordo la pratica delle audizioni in commissione di singoli enti locali e dell'Anci.

4.3. *Gli organismi di raccordo con le forze sociali: le novità introdotte dai nuovi Statuti e l'attività degli organismi attualmente operanti*

Tutti e nove i nuovi Statuti regionali attualmente in vigore disciplinano appositi organismi di consultazione tra Regione e forze sociali. Va tuttavia precisato che la Calabria, la Liguria, la Puglia e la Toscana istituiscono tale soggetto *ex novo*, mentre le altre Regioni risultavano già dotate di un organismo analogo, oggetto di disciplina legislativa regionale. Caso particolare quello del Lazio, in cui è presente un organo di concertazione tra la Regione e le forze produttive e sociali, ma operante non presso il Consiglio (secondo l'orientamento nettamente prevalente) ma presso la Giunta.

Volendo appuntare preliminarmente l'attenzione sul *nomen iuris* adottato, si rileva che la maggioranza dei nuovi Statuti (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte) adotta la denominazione “Consiglio regionale dell'economia e del lavoro” sulla falsariga dell'analogo organo ausiliario nazionale; lo Statuto dell'Umbria la denomina “Conferenza regionale dell'economia e del lavoro”. Propongono invece una definizione differente gli Statuti toscano (Conferenza permanente delle autonomie sociali) e pugliese (Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale). La diversa denominazione – al di là dei dettagli formali – vale a sottolineare la necessità di assicurare un dialogo costante (di qui la qualificazione di organo “permanente” che accomuna le due definizioni) tra la Regione e la Conferenza; necessità ribadita dalle norme – presenti in entrambi gli Statuti – che prevedono un numero di sessioni annuali obbligatorie (almeno tre in Toscana, di norma due in Puglia).

Per il resto, tutti e nove gli organismi presentano caratteri sostanzialmente comuni: la (già cennata) istituzione presso il Consiglio regionale (espressamente prevista negli Statuti di Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Puglia e Toscana, mentre lo Statuto piemontese tace sul punto e gli Statuti del Lazio e della Liguria si limitano a definirlo – rispettivamente – come “organo di consulenza del Consiglio e della Giunta regionali” e “organismo di consultazione della Regione in materia economica e sociale); il rinvio alla legge regionale per la definizione delle

regole di organizzazione e funzionamento e la composizione (offrono qualche indicazione ulteriore gli Statuti: dell'Emilia-Romagna, che impone alla legge di definire la composizione riferendosi in particolare alle "organizzazioni ed associazioni economiche, sociali ed ambientali"; del Lazio, che prevede la presenza di esperti e rappresentanti "delle categorie produttive, delle formazioni sociali e delle organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori"; della Liguria, che ne definisce la composizione in termini assai ampi, richiamando – oltre agli "esperti" – i rappresentanti "delle categorie produttive, delle autonomie funzionali, delle organizzazioni sindacali, del terzo settore, della cooperazione, delle organizzazioni economiche *no profit*, delle associazioni dei consumatori e degli utenti"; della Puglia, che individua i componenti della Conferenza nei delegati delle autonomie funzionali, delle formazioni sociali e del terzo settore; delle Marche, che fa riferimento alle "organizzazioni più rappresentative del mondo economico e del lavoro"); l'attribuzione, infine, di una competenza consultiva su temi economico-sociali quale funzione essenziale e qualificante, che viene richiamata in tutti gli Statuti in esame. In particolare, gli Statuti calabrese ed emiliano mettono in rilievo anche compiti di studio e ricerca, mentre gli Statuti di Lazio, Liguria, Piemonte e Toscana pongono l'accento sul contributo attivo alla elaborazione normativa, alla programmazione ed alla definizione (e verifica) delle politiche di sviluppo economico, sociale e del lavoro.

Le Regioni che rimangono a tutt'oggi prive di un organismo di raccordo e concertazione tra Consiglio e forze sociali sono quindi la Lombardia, l'Abruzzo, la Liguria, il Molise, il Friuli Venezia Giulia, e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Naturalmente continuano a svolgersi – sia nelle Regioni prive di un apposito organismo di raccordo, sia in quelle che ne sono dotate - forme di consultazione non istituzionalizzate. In particolare, il Piemonte dà conto di un coinvolgimento, nel corso della settima legislatura, degli organismi economici e sociali rappresentativi in 235 consultazioni per procedimenti legislativi in ambito consiliare, mentre la Lombardia – ricordando nelle schede inviate che i raccordi con le forze sociali si tengono di norma attraverso incontri, audizioni e consultazioni sui progetti di legge e sui temi di più rilevante interesse regionale – ribadisce il rilievo attribuito dalla

Giunta alla definizione del Patto per lo sviluppo, dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale in Lombardia per la settima legislatura, consistente in un accordo con il quale la Giunta regionale e gli altri soggetti del partenariato economico-sociale si confrontano sulle scelte strategiche e sulle priorità degli interventi da realizzare. Le procedure di consultazione non istituzionalizzata rivestono un ruolo di particolare rilievo anche nella Provincia autonoma di Bolzano, dove assumono in prevalenza la forma di audizioni organizzate dalle competenti commissioni legislative consiliari su temi e disegni di legge di grande portata politica e sociale.

Da ultimo, vale ricordare il caso dell'Abruzzo, nel quale, pur non esistendo un organo rappresentativo delle forze sociali che possa essere consultato nei procedimenti legislativi e amministrativi, tuttavia - oltre alle audizioni in commissione consiliare, in fase di istruttoria dei progetti di legge di competenza, delle parti interessate alla materia oggetto del progetto di legge esaminato - una funzione di raccordo tra le forze sociali è svolta dalla Conferenza permanente Regione - enti locali.

5. Tendenze della legislazione regionale nel settore dell'agricoltura

Lo sviluppo della legislazione regionale nel settore dell'agricoltura nell'anno 2004 e nei primi mesi del 2005 conferma le tendenze che sono emerse negli anni precedenti e che sono state messe in luce nei *Rapporti sullo stato della legislazione* del 2002 e del 2003.

Dopo l'attuazione del c.d. federalismo amministrativo avviato dalla legge n. 59 del 1997 e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, accanto alla tradizionale attività di tipo promozionale, consistente nell'erogazione di incentivi finanziari alle aziende, la legislazione regionale va assumendo contenuti più ampi che sembrano qualificare la Regione come vero e proprio soggetto di regolazione economica dello sviluppo regionale e locale.

A questo proposito vengono in considerazione fondamentalmente due tendenze. La prima è una crescente attenzione all'integrazione verticale e orizzontale dell'agricoltura, che si manifesta con la disciplina, l'organizzazione e la promozione da un lato dell'integrazione con il sistema industriale di trasformazione e commercializzazione dei prodotti e, dall'altro, con il territorio e l'ambiente, visti nelle loro vocazioni culturali e naturali oltre che economico-produttive. La seconda tendenza riguarda poi lo sviluppo di una legislazione di regolazione e orientamento della produzione in vista del miglioramento della qualità dei prodotti alimentari e della loro sicurezza, con una attenzione rivolta dunque anche ai gusti e alle esigenze dei consumatori.

Dal complesso delle tendenze in corso emerge perciò una visione notevolmente mutata e rinnovata dell'agricoltura, connessa ormai strettamente all'alimentazione e al territorio, nella prospettiva – a suo tempo già indicata dalla politica comunitaria – dello sviluppo rurale.

All'evoluzione dei contenuti della legislazione regionale corrisponde peraltro una tendenza al riordino dello stesso assetto legislativo. Certamente – come segnalato nei precedenti *Rapporti* e come può continuare a constatarsi nel 2004 e nei primi mesi del 2005 – gran parte

delle leggi regionali sono leggi di modifica e integrazione di altre leggi preesistenti (si segnalano, tra l'altro, le modifiche ed integrazioni, introdotte con le l.r. n. 8/2004 e 5/2005, alla l.r. n. 40/2003 del Veneto di disciplina generale del settore dell'agricoltura, ricordata nel *Rapporto* relativo all'anno 2003). Inoltre, in vari casi le leggi finanziarie vengono utilizzate per disciplinare interventi sotto il profilo organizzativo e dell'attività. Numerose sono, però, anche nel periodo qui considerato, le leggi regionali di tipo organico, vale a dire che trattano in maniera ampia compiti relativi all'intero settore o a importanti subsettori e campi di attività, al contempo abrogando in tutto o in parte la legislazione preesistente.

Nel periodo 2004/primi mesi del 2005, sotto il profilo dell'integrazione verticale e orizzontale dell'agricoltura di rilievo appaiono la l.r. n. 18/2005 dell'Abruzzo e la l.r. n. 21/2004 della Toscana, le quali disciplinano l'istituzione dei distretti rurali. Il distretto rurale viene definito – in maniera pressoché analoga nelle due Regioni – come un “sistema locale” (Abruzzo) o un “sistema economico territoriale” (Toscana) caratterizzato da una produzione di particolare specificità e coerente con le vocazioni naturali del territorio, con una identità storica omogenea e una consolidata integrazione tra l'agricoltura e altre attività produttive locali. La legge della Toscana prevede che la Giunta regionale definisca i criteri per il riconoscimento del distretto, che quindi si costituisce mediante un accordo tra enti locali e soggetti privati, nel cui ambito va anche definito il progetto economico territoriale del distretto. La legge dell'Abruzzo prevede che i distretti siano individuati dalla Giunta regionale su proposta delle Province che sentono le rappresentanze economiche e istituzionali; sempre alla Provincia spetta l'elaborazione del piano di distretto.

Da segnalare, inoltre, sotto il profilo dello sviluppo rurale e per il loro carattere di leggi di tipo organico nel senso sopra detto, la l.r. n. 17/2005 della Basilicata sull'agriturismo e il turismo rurale, la l.r. 27/2004 della Lombardia sulla tutela e valorizzazione delle superfici, del paesaggio e dell'economia forestale, la l.r. n. 6/2005 delle Marche sulle foreste, la l.r. n.30/2004 dell'Umbria sulla bonifica. Disciplina in maniera organica l'attività venatoria e la tutela della fauna selvatica la l.r. n. 10/2004 dell'Abruzzo; mentre la l.r. n.21/2004 della Liguria e la l.r. n. 7/2005 della Toscana hanno ad oggetto il settore della pesca nelle acque interne con

attenzione ai profili economici, territoriali e ambientali. Infine, la l.r. 22/2004 dell'Abruzzo costituisce un apposito fondo unico per le politiche della pesca, con riferimento sia alla acquacoltura/maricoltura che alla pesca in mare, e la l.r. n.11/2004 delle Marche si occupa di pesca marittima, acquacoltura e pescaturismo prevedendo un apposito piano regionale e incentivi finanziari.

Quanto al profilo della regolazione del settore e in particolare della produzione e dei prodotti agricoli, di rilievo appaiono la l.r. n. 4/2004 della Lombardia sulla sorveglianza fitosanitaria e delle attività di produzione e commercializzazione dei prodotti vegetali, le l.r. n. 3/2004 e n. 25/2004 dell'Emilia-Romagna che disciplinano in maniera organica rispettivamente la tutela fitosanitaria e l'utilizzo degli organismi geneticamente modificati, nonchè la l.r. n. 64/2004 della Toscana sulla tutela delle risorse genetiche e la l.r. n. 5/2004 delle Marche sulla salvaguardia delle produzioni tipiche e di qualità e sulla disciplina degli organismi geneticamente modificati. Si tratta in tutti questi casi di normative, già adottate anche in altre Regioni e segnalate nei precedenti *Rapporti*, nello sviluppo delle quali le Regioni stanno dimostrando di voler mettere un notevole impegno, con soluzioni anche originali. E' diretta poi a regolare la movimentazione di ovini e caprini nel territorio regionale al fine di prevenire la diffusione di malattie la l.r. n. 4/2004 dell'Emilia-Romagna. Prevede insieme interventi di regolazione e di incentivazione per la tutela fitosanitaria la l.r. n. 8/2005 del Molise, mentre la l.r. n.15/2005 dell'Abruzzo prevede contributi per la diffusione dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo e forestale. E' rivolta a sostenere il miglioramento genetico del patrimonio zootecnico, anche attraverso il riordino dei servizi specialistici, la l.r. n.16/2005 dell'Abruzzo, mentre promuove interventi al fine di tutelare il patrimonio zootecnico da danni causati dalla fauna selvatica la l.r. n.26/2005 della Toscana. E' diretta al potenziamento dei servizi di sviluppo agricolo la l.r. n.22/2004 della Liguria, con attenzione anche ai profili dell'integrazione dell'agricoltura con altre attività, dello sviluppo sostenibile, della tutela del paesaggio e della biodiversità, della qualità e certificazione delle produzioni, della sicurezza alimentare; mentre la l.r. n.17/2004 della Valle d'Aosta detta una nuova disciplina del Centro di ricerche, rappresentanza e valorizzazione per la viticoltura di montagna (Cervim). Infine, la l.r.

n.1/2005 della Lombardia sugli interventi di semplificazione contiene alcune disposizioni in tema di liberalizzazione dell'attività di impresa.

Vi sono, dunque, più elementi che emergono dalla rilevazione svolta nell'anno 2004 e nei primi mesi del 2005 che confermano il consolidarsi di un ruolo delle Regioni come soggetti di governo dello sviluppo rurale e di regolazione economica dell'agricoltura. L'appartenenza di tale materia alla competenza regionale di tipo residuale sembra, inoltre, ormai ampiamente riconosciuta.

Per altro verso, sotto vari aspetti, appaiono ancora piuttosto incerti i confini con le competenze statali. Vi sono, in effetti, vari titoli di competenza esclusiva dello Stato o di tipo concorrente (per la quale spetta allo Stato dettare i principi) che affiancano, "attraversano" e comunque incidono sulla materia dell'agricoltura. Peraltro, va sottolineato che tanto più la prospettiva della politica e quindi della normativa regionale va sviluppandosi in direzione di una visione integrata dell'agricoltura, da un lato con altri settori in un quadro di sviluppo locale rurale attento anche ai profili ambientali e dall'altro con le problematiche della qualità e sicurezza alimentare, tanto maggiori sembrano essere le possibilità di interferenze con altre materie di competenza statale esclusiva o di competenza concorrente.

La parte della rilevazione relativa ai casi di "connessione" delle leggi regionali con interventi dello Stato fornisce, a questo proposito, alcuni utili spunti di riflessione. Si può constatare infatti come nella maggior parte dei casi di "connessione" viene fatto riferimento a leggi statali il cui titolo di competenza appare riconducibile a materie di natura esclusiva statale (si tratta in genere della materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che viene in considerazione ad esempio per la tutela della fauna selvatica, per l'attività venatoria e per la tutela e vigilanza del patrimonio forestale), oppure a materie di competenza concorrente (come l'alimentazione, che viene in considerazione ad esempio in ordine ai sistemi di rintracciabilità). Meno definibile appare, invece, la natura della "connessione" in altri casi, come la disciplina dei distretti rurali, per la quale si indica la normativa statale c.d. di "orientamento". In tal caso, infatti, si potrebbe ritenere che la Regione sia abilitata a legiferare pienamente in base alla sua competenza

“esclusiva”. Considerato che il distretto è fondamentalmente un modello di organizzazione produttiva, sembrerebbe in effetti poco fondato un eventuale richiamo a principi dettati dal legislatore statale, ad esempio in forza della competenza concorrente in materia di governo del territorio. Come già notato nel *Rapporto* per l’anno 2003, sembra qui forse delinearsi un ruolo di tipo nuovo della legislazione statale, appunto di “orientamento” verso politiche e modelli che le Regioni sono libere di riprendere e sviluppare.

Che difficoltà e tensioni siano comunque destinate a perdurare in ordine alla determinazione delle sfere di competenze è poi confermato dai numerosi ricorsi in particolare dello Stato alla Corte costituzionale, con i quali si contesta la competenza legislativa regionale rivendicando quella statale nella materia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (v. ad esempio, il ricorso contro la l.r. n. 8/2004 dell’Umbria in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi; i ricorsi contro la l.r. n. 22/2004 dell’Abruzzo e le l.r. n. 5/2004 e 11/2004 delle Marche qui sopra già ricordate), nella materia della tutela della concorrenza (v. di nuovo il ricorso contro la l.r. n. 22/2004 dell’Abruzzo), in quella della profilassi internazionale (v. il ricorso contro la l.r. n. 14/2004 dell’Abruzzo), in quella dell’ordinamento civile (v. di nuovo il ricorso contro la l.r. n. 8/2004 dell’Umbria) e in quella dei rapporti internazionali e con l’Unione Europea (v. di nuovo il ricorso contro la l.r. n. 11/2004 delle Marche).

Le difficoltà interpretative che in tutti questi casi si pongono non sono lievi, visto che spesso si tratta di interventi la cui considerazione, sotto il profilo dell’appartenenza all’una o l’altra sfera di competenza, sembra dipendere più dal mutare dell’approccio o punto di vista che da elementi di carattere sostanziale e oggettivo (è evidente, ad esempio, che da un certo punto di vista la produzione agricola o la pesca hanno sempre rilevanza ambientale).

In attesa delle decisioni sui ricorsi appena accennati, si può vedere intanto che dalla giurisprudenza della Corte costituzionale emanata nel corso del 2004 viene, da un lato, una indicazione precisa e di notevole rilievo (v. la sentenza n. 12/2004) nel senso della salvaguardia della competenza residuale regionale in ordine a quello che la Corte stessa

chiama il “nocciole duro” della materia dell’agricoltura (anche se forse visto con una ottica troppo limitata ai profili della produzione); dall’altro una conferma del rilievo che - rispetto all’agricoltura - assumono in particolare le competenze statali in ordine alla tutela dell’ambiente e alla tutela della concorrenza. Per la prima, appare significativa la sentenza n.12/2004 che riconduce a tale materia - oltre che alla profilassi internazionale – la disciplina, prevista dalla l. n.448/2001, degli interventi volti a fronteggiare l’emergenza della encefalopatia spongiforme bovina. Per la seconda, la sentenza n.14/2004, secondo la quale la disciplina del fondo di solidarietà per i rischi in agricoltura derivanti da avversità atmosferiche (l. n. 448/2001) , in quanto è volta a “sostenere il livello degli investimenti nel settore agricolo e la sua competitività”, attiene alla “funzione di stabilizzazione macroeconomica propria dello Stato” e quindi alla materia della tutela della concorrenza “nel suo profilo dinamico e promozionale”. Secondo la stessa sentenza, anche la disciplina della programmazione negoziata in agricoltura, di cui all’art.67 della l. n.448/2001, è da ricondurre alla competenza statale per la tutela della concorrenza in “senso dinamico” – oltre che alla perequazione delle risorse finanziarie – per via della “non irragionevolezza dell’obiettivo di rendere attivi i fattori della produzione su scala nazionale e di accrescere in tal modo la competitività complessiva del sistema”, attraverso “una strumentazione programmatica diretta a favorire una trama di processi localizzati di sviluppo, provvisti, in virtù del loro congiunto realizzarsi, di un plusvalore sistematico”. In questa prospettiva potrebbe, dunque, leggersi anche la “connessione”, segnalata in alcuni casi, tra la legislazione regionale e la normativa statale relativa ai contratti di programma in agricoltura (v., ad esempio, in tal senso la segnalazione relativa alla l.r. n.4/2005 del Piemonte, il cui art. 11 contiene una autorizzazione di spesa per il cofinanziamento dei contratti di programma in agricoltura presentati nel 2004).

Limitato appare, nel periodo considerato dalla rilevazione, il numero di regolamenti adottato dalle Regioni ordinarie. Sembra trattarsi, inoltre, sempre di regolamenti che attuano nel dettaglio disposizioni di leggi regionali (v. ad esempio: il reg. n.7/2004 della Lombardia in attuazione della legge sulla bonifica; quello n.1/2005 della Campania che attua disposizioni sulle emergenze fitosanitarie; il reg. n.948/2005 della

Basilicata che attua una legge di incentivazione; i reg. 3/2004 e 10/2004 delle Marche che attuano rispettivamente la legge sull'agriturismo e quella sulla tutela delle risorse genetiche; i reg. n. 13, 16, 46 e 47 del 2004 della Toscana che attuano leggi in materia di caccia, strade del vino, agriturismo, marchi di qualità; il reg. n.1/2004 dell'Abruzzo che attua la legge sui danni causati dalla fauna selvatica; il reg. n.2/2005 dell'Emilia-Romagna che attua la legge sulla tutela fitosanitaria). Quanto alle Regioni e Province speciali, 6 regolamenti sono stati adottati dal Friuli Venezia Giulia, 4 dalla Provincia autonoma di Bolzano, 2 dalla Provincia autonoma di Trento; anche in questi casi sembra trattarsi per lo più di regolamenti che attuano leggi regionali.

Alcune Regioni segnalano che il Consiglio regionale ha provveduto con propria deliberazione a sanare gli effetti giuridici di deliberazioni della Giunta (Lazio, con riguardo alle linee guida per la tutela delle risorse genetiche) o a ratificare deliberazioni della Giunta (Emilia-Romagna, per il programma di miglioramento dell'apicoltura, per un programma di sostegno alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, per l'adesione della Regione ad associazioni europee di tutela dei prodotti, per il piano di ristrutturazione e riconversione dei vigneti).

Quanto alle deliberazioni del Consiglio regionale e a quelle della Giunta regionale, dalla rilevazione sembra potersi ricavare di massima una certa divisione del lavoro tra i due organi. Il primo viene in genere chiamato in causa per l'approvazione di piani e programmi di carattere generale previsti dalle leggi (ad esempio: piano di settore in agricoltura, piano di sviluppo rurale, piano generale di bonifica, piano ittico, piano faunistico, piano tutela risorse genetiche, POR e sue modifiche). In un caso (Basilicata) si segnala che il Consiglio ha provveduto alla individuazione ed istituzione dei distretti agroalimentari; in un altro (Toscana) che il Consiglio provvede all'approvazione degli Statuti dei consorzi di bonifica.

La Giunta è, invece, chiamata di massima a deliberare su: approvazione di programmi e progetti di tipo operativo (ad esempio: per i servizi di assistenza tecnica, per la tutela delle risorse genetiche, per subsettori); esecuzione del piano di sviluppo rurale; emanazione di linee di indirizzo o linee guida, in genere per l'attuazione di leggi e programmi;

determinazione di modalità, criteri, procedimenti per la concessione di agevolazioni; modalità e procedimenti per l'attuazione di normative e programmi comunitari; adozione di accordi di programma; disciplinari dei prodotti con marchio regionale; procedimenti per attività di riconoscimento e certificazione; regolamentazione di fondi; determinazione di criteri e parametri per investimenti ammissibili; criteri di riparto di fondi tra enti locali; direttive per la bonifica; programmi e sistemi di monitoraggio; convenzioni con camere di commercio.

I rinvii che varie leggi fanno a successivi atti, la cui adozione è necessaria al fine di rendere le stesse leggi operative, fanno riferimento a regolamenti (v. le l.r. n. 4/2004 e 27/2004 della Lombardia), oppure ad atti di competenza del Consiglio (v., ad esempio, l.r. n. 8/2004 del Veneto; l.r. n.6/2005 delle Marche) o della Giunta (v., ad esempio, la l.r. n. 17/2004 della Valle d'Aosta) che di massima si distinguono secondo i contenuti che qui sopra sono stati richiamati.

In alcuni casi viene segnalata una attività di dibattito in seno al Consiglio in ordine a materiali di ricerca sulla PAC (Lombardia), sulla risicoltura e la PAC (Piemonte, con una sollecitazione rivolta alla Giunta a prendere iniziative adeguate in sede europea), su questioni attinenti alle normative comunitarie in materia di denominazione e protezione dei vini e di commercializzazione dell'olio di oliva (Toscana). Si segnala (Provincia autonoma di Bolzano), poi, l'adozione di un ordine del giorno del Consiglio che invita la Giunta ad adottare misure legislative per la semplificazione dei procedimenti relativi all'installazione di reti antigrandine.

Nel complesso la rilevazione per l'anno 2004/primi mesi del 2005 sembra, tuttavia, confermare quanto osservato nei precedenti *Rapporti* circa il ruolo limitato del Consiglio in ordine alla discussione e soprattutto alla impostazione delle posizioni regionali relative alla formazione e messa a punto delle politiche, in particolare comunitarie.

Di massima, invece, sembra perdurare la "tradizione", nata precedentemente alle più recenti riforme, di affidare al Consiglio l'approvazione di piani e programmi a carattere generale, mentre la Giunta appare impegnata soprattutto nella effettiva gestione e attuazione degli interventi. Quanto all'attività regolamentare, questa per ora, anche a

seguito della sentenza n. 313/2003 della Corte costituzionale, appare non ampia e per lo più limitata ad un ruolo esecutivo, di attuazione delle leggi.

6. Tendenze recenti nella sanità regionale

La sanità è stata oggetto di un graduale processo di trasferimento di poteri e di responsabilità dallo Stato alle Regioni, che si è attuato attraverso provvedimenti-chiave: la legge 833 del 1978; il decreto legislativo 502 del 1992 e successive modifiche; il decreto legislativo 299 del 1999; la legge costituzionale 3 del 2001. Inoltre, innovazioni importanti in proposito sono state introdotte nelle "misure urgenti per il settore sanitario" di varie leggi finanziarie. Lo spostamento intergovernativo di potere è stato rafforzato da sentenze della Corte costituzionale in supporto dell'autonomia regionale concernente questioni amministrativo-gestionali. Infine, *de facto* i poteri regionali in campo sanitario si sono consolidati in modo incrementale tramite l'esercizio quotidiano, da parte delle Regioni, della loro discrezionalità gestionale.

Nel tempo, la sanità è diventata quindi una competenza fondamentale, se non la competenza *tout court*, delle Regioni. I cittadini considerano l'assistenza sanitaria come un bisogno indispensabile e gli sforzi mirati a soddisfare tale bisogno assorbono una parte significativa del bilancio regionale. Per questo ed altri motivi, l'assistenza sanitaria rappresenta con tutta probabilità l'area di responsabilità di maggiore importanza per le Regioni, e, se è vero che viene vista dalle Regioni come un onere finanziario gravoso, è anche diventata un simbolo di autonomia regionale. Inoltre, è in un certo senso l'accesso all'assistenza sanitaria che dà concretezza alla nozione di cittadinanza regionale ed è la lente attraverso la quale il cittadino giudica la *performance* della propria Regione.

Tuttavia, l'espansione della responsabilità regionale per l'organizzazione e l'amministrazione della sanità ha reso molto più complesso l'operato delle Regioni in questo settore. Non è più semplicemente una questione di attuare le politiche sanitarie statali. Spetta alle Regioni stesse il compito di stabilire priorità, elaborare strategie, formulare politiche e disegnare strumenti operativi per l'attuazione e il monitoraggio di tali politiche. E' questa la sfida che le Regioni hanno dovuto affrontare durante la legislatura appena conclusasi. Man mano che la legislatura è andata avanti, l'attività svolta dalle giunte e

dai Consigli regionali ha sempre più messo in evidenza la loro ambizione di “governare” la sanità e non semplicemente di agire come delegati o agenti dello Stato. Ciò è stato particolarmente marcato a partire dal 2002 e, a giudicare dalle informazioni fornite dalle Regioni, specialmente con riguardo a due aree di interesse - la tutela della salute e il governo della spesa.

Per quanto concerne la tutela della salute, alcune Regioni hanno affrontato la questione predisponendo un piano pluriennale sanitario (o socio-sanitario) più o meno con riferimento al piano sanitario nazionale elaborato dal Ministero della salute. Questi piani regionali si differenziano in termini di grado di dettaglio, concretezza, operatività e fattibilità. Più significativamente, si è verificato un crescente ricorso, da parte delle Regioni, a piani settoriali, per esempio in merito a riabilitazione, assistenza materno-infantile, servizi di emergenza, raccolta e distribuzione del sangue, edilizia ospedaliera. Alcune Regioni sono state attive nel campo della sperimentazione di nuove modalità erogative, ad esempio allo scopo di promuovere l'integrazione del servizio sanitario con le attività dei servizi sociali. Le Regioni si sono impegnate nell'elaborazione di standard e linee guida allo scopo di migliorare la qualità dell'intervento, ad esempio per l'assistenza domiciliare integrata, per le attività di riabilitazione e per l'assistenza all'ictus cerebrale ed altre malattie specifiche. Sempre di più le Regioni hanno riconosciuto il ruolo cruciale dell'informazione nel processo decisionale e, durante la legislatura, molte si sono attrezzate con sistemi informativi territoriali per la gestione anche delle linee guida appena citate.

Forse la principale novità nel campo della tutela della salute durante la legislatura passata sono stati i “livelli essenziali di assistenza” (LEA). I LEA sono stati originariamente concepiti nel 1992, nel decreto legislativo 502, ma si sono concretizzati in termini operativi quale chiave di volta dell'Accordo fra il governo centrale e le Regioni in materia di contenimento della spesa sanitaria firmato l'8 agosto 2001. I LEA avevano un duplice scopo: garantire un paniere, definito a livello nazionale, di prestazioni sanitarie da assicurare a tutti i cittadini, a prescindere del luogo di residenza; contribuire al contenimento della spesa sanitaria. Tutte le Regioni hanno provveduto alla formale adozione dei LEA, ma molte hanno

anche deciso, come del resto è previsto dall'Accordo, di erogare servizi aggiuntivi non contenuti nei LEA e finanziati con entrate proprie.

Con tutta probabilità, tuttavia, gli sviluppi più importanti per quanto riguarda l'attività normativa delle Regioni nella legislatura passata si sono verificati, sempre secondo dati regionali, nel campo del governo della spesa. Anche in questo caso, il punto di partenza è stato l'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001. Tale Accordo rappresentava l'avvio di una strategia per il contenimento della spesa sanitaria significativamente diversa da quelle attuate nel passato. Essa comprendeva l'impegno del governo di aiutare le Regioni a coprire i deficit certificati nonché una serie di requisiti che dovevano essere soddisfatti dallo Stato e, in particolare, dalle Regioni, relativi ad un controllo dettagliato dell'erogazione di servizi e della spesa. Inoltre, veniva richiesta alle Regioni la preparazione di un programma preciso per coprire la quota del deficit non finanziata dallo Stato, così come ogni altro deficit futuro. Una particolare enfasi è stata attribuita alle procedure per identificare i fattori che contribuiscono ad aumentare la spesa, oltre agli strumenti di controllo della spesa stessa.

Le Regioni si sono differenziate nel modo in cui hanno risposto agli incentivi e alle sanzioni contenuti nell'Accordo. Alla fine del primo anno, circa la metà erano riuscite a rispettare in pieno il patto, mentre le altre - alcune più, altre meno - erano inadempienti. Molte di questa seconda categoria sono diventate più attive negli anni seguenti. Le risposte comprendevano: coinvolgimento dei cittadini alla spesa sanitaria (ad esempio: farmaci, uso inappropriato del pronto soccorso, trasporto, prestazioni residenziali ed altre prestazioni del SSN); distribuzione diretta di farmaci; *delisting* di farmaci (ormai non più consentito); riduzione dei posti letto ospedalieri e potenziamento di *day hospital* e *day surgery*; monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere; centralizzazione degli acquisti di beni e servizi; osservatori dei prezzi; linee guida relativa alla prescrizione appropriata di determinati tipi di prestazioni diagnostiche, terapeutiche e riabilitative; progetti per ridurre la migrazione sanitaria passiva. Sono state, inoltre, intraprese iniziative riguardanti la gestione dei servizi sanitari regionali, ad esempio la modifica dei criteri per la contrattazione con le strutture private ospedaliere e della specialistica ambulatoriale. Alcune Regioni hanno perfino

provveduto a riorganizzare i propri servizi sanitari regionali, riducendo il numero di aziende sanitarie ed aziende ospedaliere allo scopo di ottenere i benefici delle economie di scala. Sono stati anche attuati diversi progetti di sperimentazione organizzativo-gestionale.

Sul piano più prettamente finanziario, alcune Regioni sono state piuttosto innovative. Sono state, ad esempio, stabilite e regolamentate le procedure per l'individuazione ed il trasferimento a favore delle aziende sanitarie di beni immobili e l'alienazione degli stessi. Alcune Regioni hanno provveduto alla cartolarizzazione del patrimonio delle aziende sanitarie, mentre altre hanno contratto mutui, i cui oneri sono stati in parte a carico delle aziende sanitarie in proporzione alla singola quota di disavanzo. Ci sono Regioni che hanno affrontato la problematica del disavanzo più direttamente, aumentando l'addizionale IRPEF e/o altri tributi. Interessante è la strategia di una Regione di affiancare degli esperti ai direttori generali delle aziende sanitarie caratterizzate da difficoltà finanziarie particolarmente gravi.

Tutto ciò suggerisce che le Regioni nel loro insieme stanno maturando per quanto concerne la loro capacità e volontà di disegnare ed attuare politiche innovative.

Dati forniti dalle Regioni sulle attività delle loro assemblee negli ultimi 15 mesi della legislatura (2004 e gennaio-marzo 2005) sembrano confermare questo fenomeno di maturazione del processo di *policy making* regionale. In termini di leggi approvate, le Regioni sono specialmente attive in un numero limitato di campi: igiene pubblica; prestazioni specifiche per tutti i residenti o per determinate categorie di pazienti; prestazioni socio-sanitarie; bilancio e finanza; accordi fra la Regione o le aziende sanitarie locali ed erogatori pubblici e privati; ambiente. Questa enfasi sulle prestazioni, probabilmente, riflette la cresciuta responsabilità delle Regioni per l'organizzazione e l'amministrazione del Servizio sanitario regionale. Le Regioni, cioè, sono maggiormente impegnate nel processo decisionale riguardante quale assistenza è offerta ai propri residenti e in quale maniera essa è erogata.

E' da sottolineare, però, che l'attività legislativa delle Regioni nei 15 mesi in esame non è stata intensa. Secondo i dati regionali, nel periodo

sono state approvate appena 74 leggi in materia sanitaria. L'attività legislativa, tuttavia, è un imperfetto indicatore degli sforzi compiuti dalle Regioni nel *policy making*. Una legge può non necessariamente essere uno strumento operativo, soprattutto quando prevede ulteriori provvedimenti per poter essere attuata. Inoltre, progettare ed approvare una legge è complesso e piuttosto dispendioso in termini di tempo, necessitando un lungo dibattito e la ricerca di consensi. Il *policy making* in campo sanitario spesso invece richiede una flessibilità e tempestività che lo strumento legislativo può non possedere. Le leggi possono essere quindi integrate oppure sostituite da regolamenti e deliberazioni adottate dalla Giunta o dal Consiglio regionale. Le Regioni sembrano essere molto attive in proposito. Ad esempio, la Giunta di una Regione di media dimensione in termini di popolazione residente, ha adottato in sanità, durante il periodo qui preso in considerazione, 315 delibere, a fronte di soltanto 7 leggi.

Anche i dati forniti dalle Regioni sui regolamenti regionali e, in particolare, sulle deliberazioni, tendono a confortare l'ipotesi che molte Regioni stiano effettivamente esercitando i loro più ampi poteri nel settore sanitario. Le questioni affrontate con più frequenza riguardano, oltre alla programmazione, prestazioni specifiche per tutta la popolazione e servizi per determinate categorie di pazienti, servizi socio-sanitari, accordi fra la Regione o aziende sanitarie locali e gli erogatori.

I dati disponibili sull'attività legislativa, sui regolamenti e sulle deliberazioni regionali indicano tre linee di tendenza che caratterizzano il *policy making* regionale in sanità. In primo luogo, a giudicare dal loro comportamento, le Regioni sembrano sentirsi in grado di attuare ed amministrare politiche assai sofisticate in termini tecnici. Ad esempio, alcune Regioni hanno introdotto procedure complesse per regolamentare l'accesso a determinati servizi e la relativa compartecipazione alla spesa da parte del paziente. Altre hanno adottato nuovi strumenti per facilitare la fissazione delle priorità circa le prestazioni da offrire ai loro residenti, ivi comprese prestazioni non previste nei LEA. Numerose Regioni hanno introdotto delle linee guida per prestazioni complesse riguardanti per esempio la salute mentale, le cure palliative e la medicina integrata. In alcune Regioni, la promozione dell'efficacia ed appropriatezza clinica

viene ricercata tramite la cosiddetta “pianificazione negoziata” fra Regione e aziende sanitarie.

In secondo luogo, le Regioni dimostrano una sana cautela nelle loro scelte di politiche e strumenti gestionali nuovi. Prima di introdurre tali innovazioni in modo generalizzato, le Regioni spesso li sperimentano in via limitata. Ciò si è verificato, per esempio, per le nuove procedure per l'accesso alle residenze semi-assistenziali (RSA) e per le relative compartecipazioni, per nuovi modelli gestionali e per modalità erogative innovative. Una Regione ha istituito dei corsi di formazione per il suo personale mirati a facilitare l'attuazione di determinate leggi regionali.

In terzo luogo, infine, le Regioni sembrano più aggressive e centralizzatrici nel gestire le risorse. Alcune hanno imposto budget o tetti di spesa sugli erogatori pubblici e privati e sulle aziende sanitarie locali. Numerose Regioni cercano le economie di scala tramite diversi meccanismi per l'acquisto centralizzato di beni e servizi per conto delle singole aziende sanitarie. Vengono promosse anche nuove procedure per assicurare la collaborazione fra le singole aziende sanitarie in materia di erogazioni di specifici servizi quali la prevenzione e le alte specialità. E' in corso in alcune Regioni un processo di fusione forzata delle aziende sanitarie locali e, in almeno una Regione, la creazione di una azienda sanitaria regionale unica.

La maggiore autonomia delle Regioni, combinata con la loro volontà di esercitarla, porterà inevitabilmente ad una sempre maggiore diversità organizzativa. Ciò non dovrebbe destare preoccupazione. Più problematica invece è l'eterogeneità inter-regionale che potrebbe emergere nel carattere dell'assistenza a cui il cittadino potrà accedere. Tale diversità riguarderà non soltanto la gamma di prestazioni disponibili, ma anche la modalità di accesso ed il costo per il paziente. Ciò sarà il risultato cumulativo delle molte decisioni riguardanti le prestazioni prese separatamente dalle singole Regioni, probabilmente in modo non coordinato. Il problema è che questo processo incrementale potrebbe portare ad un grado di diversità inter-regionale incompatibile con i principi di equità territoriale sottostanti i LEA, a meno che non sia sottoposto ad un continuo e sistematico monitoraggio, che risulti da una effettiva

collaborazione fra il governo centrale e le Regioni, mirata a garantire che il Servizio sanitario pubblico rimanga *nazionale*.

7. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea

7.1 Premessa

Dall'analisi delle risposte fornite dai Consigli regionali, è emerso, anche per il periodo oggetto dell'indagine (1 gennaio 2004 – 31 marzo 2005), un rilevante interesse per la tematica relativa all'Unione europea, con particolare riferimento sia alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, sia alle politiche comunitarie (principalmente, la politica di coesione economica e sociale). Così come è avvenuto nei Rapporti redatti negli anni precedenti, anche in questo relativo al 2004 e inizio 2005, le Regioni hanno risposto, in modo molto dettagliato, fornendo informazioni aggiuntive. Da evidenziare, tuttavia, che rispetto al 2003, il numero di domande è più ridotto e la formulazione meno articolata. Le tematiche scelte sono state, comunque, quelle ritenute più rilevanti, anche dalle stesse Regioni. I quesiti hanno fatto riferimento, in particolare, agli atti regionali di disciplina del procedimento di attuazione delle politiche comunitarie (Legge La Pergola e Legge comunitaria regionale) (par.7.2.1); nonché, agli atti non legislativi del Consiglio regionale e, se conosciuti, della Giunta regionale, adottati in attuazione di politiche comunitarie (par.7.2.2). Le ulteriori due domande hanno riguardato, invece, le sessioni comunitarie del Consiglio regionale o di sue Commissioni (par.7.2.3) e gli atti notificati, dal Consiglio regionale, alla Commissione europea (le c.d. "notifiche") (par.7.2.4). Da precisare che il questionario ha previsto anche uno spazio dedicato alle annotazioni, nel quale alcune Regioni (Emilia-Romagna, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Toscana e Valle d'Aosta) hanno approfondito determinati aspetti relativi a singole domande oppure hanno aggiunto delle informazioni, ritenute significative.

7.2 I risultati dell'indagine

Dall'analisi dei dati, è emerso che la maggior parte delle Regioni e delle Province autonome ha risposto ai quesiti posti. In particolare, per quanto riguarda la domanda sugli atti regionali di disciplina del procedimento di attuazione delle politiche comunitarie (Legge La Pergola e Legge comunitaria regionale), circa la metà delle Regioni (Abruzzo, Lombardia, Piemonte e Provincia autonoma di Trento) ha evidenziato che non vi è alcun atto regionale; mentre altre (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Provincia autonoma di Bolzano, Sardegna e Toscana) hanno risposto, in modo approfondito, segnalando anche delle leggi regionali, riferite al periodo oggetto dell'indagine o anche ad anni precedenti.

Più rilevante è risultato, invece, il quesito relativo agli atti non legislativi del Consiglio regionale e, se conosciuti, della Giunta regionale, adottati in attuazione di politiche comunitarie, avendo le Regioni risposto, in misura significativa (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta), anche in termini di informazioni fornite. Alcune Regioni hanno, però, evidenziato che non vi è alcun atto non legislativo del Consiglio regionale, direttamente attuativo di politiche comunitarie (Lombardia e Sardegna).

Tra le Regioni che hanno risposto al quesito, le informazioni sono risultate diversificate. Infatti, alcune hanno indicato le delibere della Giunta regionale in modo esclusivo (Basilicata, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta) o prevalente (Lazio, Marche e Umbria); mentre altre hanno fornito informazioni sulle delibere del Consiglio regionale (Emilia-Romagna); sui regolamenti della Giunta regionale (Campania) e sulle risoluzioni e comunicazioni (Toscana). La Regione Abruzzo si è, invece, differenziata, avendo messo in evidenza l'attività svolta dalla Commissione "Speciale per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione europea".

Per quanto riguarda le Sessioni comunitarie del Consiglio regionale o di sue Commissioni, molte Regioni hanno risposto al quesito, pur precisando che non si è tenuta alcuna seduta nel periodo oggetto dell'indagine. In particolare, l'Abruzzo ha messo in rilievo che non si sono tenute specifiche

sessioni comunitarie da parte dell'Assemblea consiliare; la Lombardia e la Sardegna hanno specificato che non si sono tenute sessioni comunitarie del Consiglio o di sue Commissioni; la Provincia autonoma di Bolzano ha evidenziato che non sono previste e, comunque, non si sono tenute sessioni comunitarie. La Provincia autonoma di Trento ha, invece, evidenziato che l'ordinamento non prevede una sessione comunitaria, tuttavia ha segnalato alcune novità introdotte nel regolamento interno del Consiglio del 2004.

Dalle informazioni ricevute, si è riscontrato, invece, che alcune sessioni comunitarie si sono tenute in Basilicata, in Campania, nelle Marche, in Toscana e nel Veneto. Da precisare che, per qualche Regione, si è trattato solo di sedute del Consiglio regionale (Basilicata e Umbria) o di quelle delle Commissioni consiliari (Marche).

Le Regioni hanno, invece, dimostrato una qualche difficoltà nel rispondere alla domanda relativa alla notifica degli atti, da parte del Consiglio regionale, alla Commissione europea. Infatti, la maggior parte di esse (Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Provincia autonoma di Trento, Puglia, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta) non ha risposto al quesito; mentre altre hanno evidenziato di non aver notificato alcun atto né nel 2004, né nel 2005 (Lombardia) o che la notifica è di competenza della Giunta (Molise, Sardegna). La Provincia autonoma di Bolzano ha precisato che il Consiglio non ha notificato atti alla Commissione europea e che, comunque, tale notifica è di competenza della Giunta provinciale. Gli atti notificati sono risultati solo 28 (21 nel 2004 e 7 nel 2005), rispetto ai 67 del 2002 e ai 43 del 2003. Tuttavia, a differenza del Rapporto 2003, nel quale le Regioni si erano differenziate sulla base delle informazioni (in alcuni casi, avevano indicato solo gli atti; mentre in altri, avevano specificato la tipologia, gli esiti e il settore di riferimento), in questo del 2004 e dei primi mesi del 2005, le Regioni (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Veneto) hanno fornito informazioni dettagliate, consentendo di esaminare la tipologia degli atti notificati, di verificare l'esito della notifica da parte della Commissione europea e di individuare i settori prevalenti, mediante l'elaborazione di dati più omogenei e completi. In particolare, dall'analisi è emerso che il maggior numero di atti notificati è rappresentato da

provvedimenti legislativi (12), seguito dalle delibere della Giunta regionale (5), dai disegni, proposte e progetti di legge (2) e dalle delibere del Consiglio regionale (1). Da evidenziare che, invece, nel Rapporto 2003, gli atti maggiormente notificati erano costituiti dalle delibere della Giunta regionale.

Per quanto riguarda gli esiti della notifica, su 28 provvedimenti totali, 12 hanno avuto esito positivo, 8 sono ancora in corso di esame e 2 sono stati ritirati o sono in corso di ritiro. Da precisare che, nel totale, sono stati inclusi 6 provvedimenti (3 nel 2004 e 3 nel 2005), considerati però non attribuibili, in quanto alcune Regioni (Abruzzo, Marche e Veneto) non ne hanno specificato l'esito. Dal confronto con il 2003, è emerso che, nel Rapporto precedente, il numero dei provvedimenti (circa 43) era quasi equamente suddiviso tra quelli approvati (14) e quelli in corso di esame (17); mentre dai dati riferiti al 2004 e al 2005, risulta che la maggior parte dei provvedimenti abbia avuto esito positivo (12 su 28). Al contrario, il numero dei provvedimenti ritirati o in corso di ritiro è, in entrambi i Rapporti, piuttosto ridotto. Così come nel 2003, anche in questo Rapporto riferito al 2004 e ai primi mesi del 2005, il settore agricolo è quello maggiormente rappresentato, in termini di provvedimenti (14); mentre gli altri settori lo sono in misura più limitata (6 per l'Industria e artigianato, 2 per la Ricerca e Società dell'Informazione e 1 per i Trasporti). Da evidenziare, inoltre, che nel Rapporto 2003, erano rappresentati anche i settori Energia e Turismo; mentre in questo riferito al 2004 e inizio 2005, è stato incluso il settore Ricerca e Società dell'informazione. Infine, nel Rapporto 2003 era presente un'unica legge finanziaria regionale (Toscana); nel presente Rapporto ne sono state indicate tre (Toscana e Veneto).

7.2.1. Gli atti regionali di disciplina del procedimento di attuazione delle politiche comunitarie (Legge La Pergola e Legge comunitaria regionale)

Alla domanda relativa agli atti regionali di disciplina del procedimento di attuazione delle politiche comunitarie (Legge La Pergola e Legge regionale comunitaria), hanno risposto le seguenti Regioni e Province

autonome: Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Sardegna, Toscana e Veneto.

Tuttavia, alcune di esse (Abruzzo, Lombardia, Piemonte e Provincia autonoma di Trento) hanno evidenziato che non vi è alcun atto regionale relativo a quanto richiesto dal quesito. Al contrario, altre Regioni e Province autonome (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Provincia autonoma di Bolzano, Sardegna e Toscana) hanno indicato gli atti regionali, aggiungendo anche informazioni ulteriori. In particolare, l'Abruzzo, la Lombardia, il Piemonte e la Provincia autonoma di Trento hanno risposto negativamente per quel che riguarda sia il 2004, sia il 2005. Ad esempio, l'Abruzzo ha specificato che non sono stati approvati atti normativi di attuazione di direttive comunitarie; mentre la Lombardia ha messo in rilievo che non vi sono leggi regionali, che disciplinano il procedimento di attuazione delle politiche comunitarie. Il Piemonte e la Provincia autonoma di Trento hanno preferito rispondere al quesito nelle annotazioni. Infatti, il Piemonte ha precisato che, negli anni 2004 e 2005, non è stata adottata alcuna legge comunitaria regionale; ma che, tuttavia, il nuovo Statuto dispone, all'art.42 che la Regione, con legge comunitaria, adegua periodicamente la propria normativa all'ordinamento comunitario e che i lavori del Consiglio, per approvare tale legge, siano organizzati in un'apposita sessione, da tenersi entro il 31 maggio di ogni anno.

La Provincia di Trento ha, invece, evidenziato che l'ordinamento provinciale non prevede alcuna legge comunitaria, appunto, provinciale.

Altre Regioni e Province autonome hanno risposto in modo molto dettagliato (Provincia autonoma di Bolzano) oppure hanno segnalato delle leggi regionali riferite al periodo oggetto dell'analisi (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia e Lazio) o a quello precedente (Sardegna, Toscana e Veneto).

In particolare, la Provincia autonoma di Bolzano ha sottolineato, per quanto concerne il 2004 (per il 2005 ha rimandato a quanto specificato per l'anno precedente), che non vi è una legge Provinciale contenente la disciplina del procedimento attuativo delle politiche comunitarie, mettendo in evidenza che, nell'attuazione di tali politiche, il coinvolgimento della

Provincia autonoma, in relazione alle materie di sua competenza, è ancora regolato con d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (artt. 6, 7 e 8). La stessa Provincia autonoma ha precisato che, l'attuazione delle direttive, nelle materie di competenza, non avviene tramite l'approvazione di apposite leggi comunitarie regionali, ma che “è prassi presentare disegni di legge di modifica di preesistenti leggi di settore o inserire singoli articoli in disegni di legge finanziaria o in disegni di legge cosiddetti *omnibus*, assegnati alla Commissione legislativa competente per materia (non esistendo una Commissione legislativa permanente specializzata in politiche e affari comunitari)”. Applicando tale metodo, nel 2004, sono state approvate le seguenti disposizioni di attuazione di direttive comunitarie: l'art. 36 della l.p. n.1/2004 (legge finanziaria 2004), che apporta modifiche alla l.p. n.6/1998 “Norme per l'appalto e l'esecuzione di lavori pubblici”, riguardanti la disciplina vigente in materia di appalti pubblici di lavori pari o superiori alla soglia comunitaria; nonché, l'art.23 della l.p. n.4/2004 “Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006”, il quale, inserendo il capo VI con l'art. 30-bis nella l.p. n.21/1996 “Ordinamento forestale”, dà attuazione alla direttiva 1999/105/CE del Consiglio del 22 dicembre 2004, in materia di commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione.

Tra le Regioni che hanno indicato le leggi regionali, l'Emilia-Romagna ha fatto riferimento alla l.r. n.6/2004 “Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università” (artt.2 e 3), precisando, in particolare, che, ai sensi dell'art.3 di tale legge, entro il 1 luglio di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio il progetto di legge comunitaria regionale, il quale deve essere approvato, entro il 31 dicembre. Tuttavia, fino al marzo 2005, non è stato ancora presentato il primo progetto di legge comunitaria regionale.

Il Friuli Venezia Giulia ha, invece, segnalato la l.r. n.10/2004 “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”; mentre il Lazio la legge statutaria 11 novembre 2004, n.1 (art.11).

La Sardegna ha indicato, per il 2004 e per il 2005, la l.r. n.20/1998 “Norme sulla partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari e sull'esecuzione degli atti dell'Unione europea e abrogazione della legge regionale 3 novembre 1995, n.25”. La stessa Regione ha specificato che non è prevista una legge comunitaria regionale.

Al contrario, la Toscana ha fatto riferimento alle seguenti leggi regionali: l.r. n.37/1994 “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari” e l.r. n.9/1996 «Modifiche all'art.12 della l.r. n.37/1994 “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari” ». Infine, il Veneto ha segnalato che è ancora vigente la l.r. n. 30/1996 “Norme generali sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e di attuazione dei programmi comunitari”, la quale all'articolo 5 già prevedeva la partecipazione della Regione al processo normativo comunitario tramite osservazioni sui progetti di regolamento, di raccomandazione e di direttiva dell'Unione europea, formulate dal Consiglio regionale e presentate al Governo.

7.2.2. Atti non legislativi del Consiglio regionale e, se conosciuti, della Giunta regionale adottati in attuazione di politiche comunitarie

Dall'analisi dei dati relativi al quesito circa gli atti non legislativi del Consiglio regionale e, se conosciuti, della Giunta regionale, adottati in attuazione di politiche comunitarie, è emerso un interesse da parte delle Regioni, le quali hanno risposto alla domanda posta dal questionario, in misura rilevante in termini sia di numero (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Sardegna, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta), sia di approfondimento delle informazioni fornite. Ciò ha consentito di effettuare anche un'elaborazione dei dati del questionario in relazione agli atti indicati dalle Regioni ed alla tipologia degli stessi.

Tra queste Regioni, alcune hanno, però, risposto in maniera negativa. Ad esempio, la Lombardia ha specificato che non esistono atti non legislativi del Consiglio regionale, direttamente attuativi di politiche comunitarie, precisando che vi sono atti “indirettamente” attuativi. La stessa Regione ha anche messo in rilievo che, per quanto riguarda gli atti della Giunta regionale, non vi sono state comunicazioni formali in merito. La Sardegna ha, invece, evidenziato che non vi è alcun atto non legislativo, del Consiglio regionale o della Giunta regionale, adottato in attuazione di politiche comunitarie.

La maggior parte delle Regioni e delle Province autonome (Basilicata, Lazio, Marche, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta) ha, invece, informato sugli atti richiesti, facendo riferimento principalmente alle delibere della Giunta regionale (Basilicata, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta); segnalando, in prevalenza, le delibere della Giunta regionale (Lazio, Marche e Umbria); indicando esclusivamente le delibere del Consiglio regionale (Emilia-Romagna); evidenziando differenti tipologie di atto (Campania: regolamenti della Giunta regionale; Toscana: risoluzioni e comunicazioni); mettendo in rilievo l'attività svolta dalla Commissione “Speciale per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione europea” (Abruzzo).

In particolare:

- La Basilicata, il Molise, il Piemonte, la Provincia autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta hanno segnalato solo delibere della Giunta regionale. A titolo di esempio, la Regione Basilicata ha indicato, per il 2004, due delibere della Giunta Regionale riguardanti, rispettivamente, una proposta di revisione del POR Basilicata 2000/2006, con particolare riferimento alla presa d'atto delle decisioni assunte dal Comitato di Sorveglianza, in merito alle forme di intervento comunitario, nella seduta del 30.6.2004 (D.G.R. n. 1986 del 3.9.2004); nonché, una proposta di modifica e di integrazione del Complemento di Programmazione del POR Basilicata 2000-2006, da parte del Comitato di Sorveglianza, nella seduta del 16.9.2004 (D.G.R. n. 2733 del 29.11.2004).

Per quanto riguarda il 2005, la Basilicata ha, invece, segnalato quattro delibere della Giunta regionale, evidenziando, per tre di esse, anche gli atti comunitari di riferimento. In particolare, le delibere della Giunta regionale, rispettivamente, n. 274 del 9.2.2005 e n. 937 del 15.2.2005, riguardanti il Programma Regionale di Azioni Innovative FERS “Territorio di Eccellenza”, le quali hanno, come riferimento comunitario, la “Nota della Commissione europea REGIO. C3/VCD (2004) 8401 del 26/10/2004”; mentre la delibera della Giunta regionale n. 336 del 15.2.2005, relativa alla presa d’atto della Commissione europea rispetto alla modifica del POR, ha come riferimento comunitario la “Decisione CE C (2004) 5450 del 20 dicembre 2004”. Infine, è stata indicata la delibera della Giunta regionale n. 300 dell’11.2.2005, riguardante le procedure e gli adempimenti connessi all’ammissione a finanziamento e alla realizzazione di interventi infrastrutturali, finanziati con risorse comunitarie, gestite dall’Amministrazione regionale.

La Regione Molise ha evidenziato cinque delibere della Giunta regionale, di cui quattro riferite al 2004 ed una al 2005. L’oggetto di tali delibere è l’Iniziativa comunitaria Interreg III A Transfrontaliero adriatico. In particolare, per quanto riguarda le delibere del 2004, una concerne l’approvazione delle bozze di convenzione e l’impegno della quota di cofinanziamento regionale (delibera della Giunta regionale n. 975 del 12 luglio 2004); mentre le altre tre sono relative al Progetto ARCO (Adriatic Regions Counter-guarantee Fund) a favore delle PMI (delibera della Giunta regionale n. 1556 del 30.11.2004), ai Progetti ENERWOOD e CULTURADRIA (delibera della Giunta regionale n. 1720 del 17.12.2004) e al Progetto MEM: Affidamento (delibera della Giunta regionale n. 1721 del 17.12.2004).

La delibera del 2005 concerne l’adozione del nuovo programma di prossimità (delibera della Giunta regionale n. 162 del 28.3.2005) ed ha, quale riferimento comunitario, la Decisione C (2004) 5554.

Dalle informazioni fornite dalla Regione Piemonte, si evince che sia nel 2004, sia nel 2005, il Consiglio regionale non ha adottato atti non legislativi, in attuazione di politiche comunitarie.

La stessa Regione ha, invece, evidenziato gli atti non legislativi più significativi adottati dalla Giunta regionale, indicando alcune delibere selezionate dalla Sezione seconda “Classificazione delle leggi e dei regolamenti sia per macrosettori, sia per materie”, con particolare riferimento ai settori “Agricoltura”, “Attività produttive” e “Lavori pubblici, governo del territorio, ambiente e protezione civile”.

In particolare, in relazione al settore “Agricoltura”, sono state indicate cinque delibere della Giunta regionale (quattro nel 2004 e una nel 2005). Le delibere del 2004 fanno riferimento al Regolamento (CE) n.1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA) (delibere n.42 – 11890 del 2.3.2004 e n.11765 del 16.2.2004), al Programma europeo Interreg Spazio Alpino (delibera n.44-12523 del 18.5.2004) e al Regolamento (CE) n.1221/97 relativo alla produzione e commercializzazione del miele (delibera n.11764 del 16.2.2004); mentre quella del 2005 riguarda l’Organizzazione Comune del Mercato vitivinicolo (delibera n. 14716 del 9.2.2004).

Relativamente al settore “Attività produttive”, sono state evidenziate, nel 2004, quattro delibere della Giunta regionale concernenti il Regolamento (CE) n.1260/99 recante disposizioni generali sui fondi strutturali, con particolare riferimento al DOCUP Obiettivo 2 e al Complemento di programmazione (delibere n.55-11963 dell’8.3.2004; n.19-12430 del 3.5.2004; n.67-12783 del 14.6.2004; n.68-12965 del 5.7.2004).

Per quel che riguarda il settore “Lavori pubblici, governo del territorio, ambiente e protezione civile”, sono state segnalate, nel 2004, due delibere della Giunta regionale e, in particolare, la n.53/11769 del 16.2.2004 relativa all’attuazione della Direttiva 2000/53/CE sui veicoli fuori uso e la n.12-12040 del 23.3.2004 riferita all’approvazione del programma per la decontaminazione e/o smaltimento degli apparecchi contenenti PCB, ai sensi della Direttiva 96/59/CE, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotifenili (PCB/PCT).

Anche la Provincia autonoma di Bolzano ha messo in rilievo due delibere della Giunta Provinciale, tra cui la n. 1549 del 10.5.2004 relativa al settore agricolo, precisando, per quel che riguarda il riferimento comunitario, che tale delibera contiene i criteri per la concessione di

contributi (art. 5-quater della l.p. n.10/1999) e per le incentivazioni in conformità con l'art.13 del Reg. (CE) n.1/2004 che disciplina gli aiuti di Stato alle imprese agricole. Inoltre, ha evidenziato la delibera della Giunta Provinciale n. 2914 dell'11.8.2004 riguardante il programma per lo smaltimento degli apparecchi contenenti PCB/PCT. In questo caso, l'atto comunitario di riferimento è la Direttiva 96/59/CEE, recepita con Decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 209 (art.4).

La Regione Valle d'Aosta ha indicato, per il 2004, nove delibere della Giunta regionale; mentre per il 2005, non ha fornito alcuna informazione. In particolare, ha segnalato la delibera n. 955/04 riguardante le attività di controllo relative ai programmi comunitari Interreg III A Italia-Francia (ALCOTRA) e Italia-Svizzera 2000-2006 (riferimento comunitario "Reg. CE n. 481/01, artt. 7, 10, 15 e 19"); nonché, la delibera n. 2193/04 concernente l'approvazione della proposta progettuale ALPTER, nell'ambito del Programma Interreg III B Spazio Alpino (riferimento comunitario "Decisione della Commissione europea C (2001) 4017 del 19/12/2001").

Inoltre, la delibera n. 2434/04, relativa al funzionamento dell'Ufficio di rappresentanza e di assistenza tecnica a Bruxelles; mentre la delibera n. 4027/04 riguardante la presentazione di proposte, da parte della Regione, per la creazione di strutture ospitanti le antenne di informazione della rete Europe Direct (riferimento comunitario "COM (2004) n. 196 del 20/4/2004").

Infine, le delibere nn. 3018 e 4026 del 2004, relative alla politica di coesione (riferimento comunitario "COM (2004) n. 492 del 14/7/2004"). In particolare, la delibera n. 3018 concernente la realizzazione, tramite le Università di Trento, del Molise e della Valle d'Aosta, nell'ambito del Gruppo di contatto per la riforma della politica di coesione 2007/13, di uno studio relativo alla quantificazione dei sovraccosti legati al territorio montano; mentre la delibera n. 4026, relativa alla costituzione di organismi incaricati di proporre la strategia unitaria regionale per le politiche di sviluppo cofinanziabili dai fondi strutturali e dal fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale 2007/13. Sono state segnalate, inoltre, la delibera n.956 del 5.4.2004, riguardante la definizione delle modalità di applicazione ai

programmi interessanti la Regione, nel periodo 2000-2006, del Reg. CE n.1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali, nonché di un sistema di informazione in questo settore (riferimento comunitario Reg. CE n. 1681/94, artt. 3, 5 e 6); la delibera n.1643 del 24.5.2004, concernente l'approvazione delle Direttive regionali per la realizzazione di attività cofinanziate dal fondo sociale europeo – programmazione 2000-2006, Obiettivo 3 (riferimento comunitario Reg. CE n. 1784/99, Reg. CE n.1260/99 e Decisione CE n.2067/2000) e la delibera n. 4727 del 20.12.04 relativa all'aggiornamento del Docup Ob.2 2000-2006 e del sostegno transitorio per il periodo 2000-2005 (il riferimento comunitario è il Reg. CE n.1260/99, art.14, par. 2, Decisione CE C (2001) 2021 del 19/9/2001).

Da precisare che la Regione Valle d'Aosta ha messo in evidenza, nelle annotazioni, che sono stati inclusi nell'elenco i principali provvedimenti di carattere generale; ma, che non sono stati considerati quelli attuativi dei singoli programmi redatti in applicazione del Reg. (CE) n.1260/99, recante "Disposizioni generali sui fondi".

- Altre Regioni hanno segnalato, in prevalenza, le delibere della Giunta regionale (Lazio, Marche e Umbria).

La Regione Lazio ha messo in rilievo, per il 2004, undici delibere della Giunta regionale ed una delibera del Consiglio, riguardante la ratifica di una delibera della Giunta regionale sulla revisione di metà periodo del Docup Obiettivo 2 Lazio 2000/2006.¹¹⁵

In particolare, la delibera della Giunta n. 896/2004 rettifica la delibera n. 740/2004, riguardante il settore della pesca (SFOP). I riferimenti comunitari, inclusi nel testo della delibera, sono il Reg. (CE) n.1263/99 e il Reg. (CE) n.2792/99.

Sono, invece, relative al settore agricolo, le delibere n. 163/2004 e n. 404/2004, che hanno come riferimento comunitario il Reg. (CE) n.1257/99

¹¹⁵ La Regione Lazio non ha segnalato i riferimenti comunitari, i quali però si sono potuti dedurre dall'oggetto delle Delibere.

(PSR 2000-2006). Inoltre, la delibera n.183/2004, che si occupa dell'Iniziativa Comunitaria Leader Plus e, principalmente, del programma regionale Lazio 2000-2006; la delibera n.29/2004 riguardante la produzione di vino da commercializzare; la delibera n. 843/2004 relativa alle procedure amministrative per il riconoscimento dello stabilimento per l'elaborazione di mosto di uve e la delibera n. 676/2004, concernente la classificazione delle varietà di vite e il Registro regionale (per entrambe queste due delibere, il riferimento comunitario è il Reg. CE n. 1493/99; tuttavia, per la n. 676 viene indicato anche il Reg. CE n. 1227/00).

Altre due delibere si occupano, rispettivamente, dell'individuazione delle zone vulnerabili da nitrati di origine agricola (delibera n. 767/2004 che ha come riferimento comunitario la Direttiva 91/676/CEE) e dell'attribuzione di determinate quantità ai produttori della Regione Lazio (delibera n. 1115/2004 che ha come riferimento comunitario il Reg. CE n. 1788/2003).

La delibera della Giunta regionale n. 725/2004 e la delibera del Consiglio regionale n. 180/2004 si riferiscono, rispettivamente, al POR Ob.3 FSE 2000-2006 (annualità 2003-2006) e al DOCUP Obiettivo 2 Lazio 2000/2006 (revisione di metà periodo) (Reg. CE n. 1260/99).

Per il 2005, la Regione Lazio ha segnalato solo la delibera n. 93/2005 riguardante le quote-latte.

La Regione Marche ha indicato, per il 2004, una delibera amministrativa concernente la modifica, a seguito delle osservazioni della Commissione europea, del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006, redatto ai sensi del Reg. (CE) n.1257/99, nonché cinque delibere della Giunta regionale, che hanno come riferimento comunitario il Reg. (CE) n.1260/99. Queste ultime sono, in particolare, la delibera n. 715/04, che riguarda la revisione di metà periodo del Docup Ob.2 (art. 14 del Reg. CE n.1260/99); la delibera n. 714/04, consistente nella presa d'atto del Complemento di programmazione, confermato dal Comitato di sorveglianza, e la delibera n. 713/04, relativa alla presa d'atto della Commissione europea, recante modifica della decisione istitutiva del programma. Infine, due delibere (nn. 871/04 e 943/04) concernenti il FSE-POR Obiettivo 3-2000/2006 e il rispettivo Complemento di programmazione (art. 14 del Reg. CE n.1260/99).

Per quanto riguarda il 2005, le Marche hanno segnalato solo una delibera della Giunta regionale n. 439/05, riguardante la presa d'atto della Decisione della Commissione europea, che modifica il Docup per gli interventi strutturali nel settore della pesca per le Regioni fuori Obiettivo 1 in Italia, del relativo Complemento di programmazione e del piano finanziario della Regione (Reg. CE n. 2792/99 e s.m.i.).

L'Umbria ha, invece, indicato, per il 2004, 65 atti regionali, di cui 54 DGR e 11 DD. In particolare, le DGR si riferiscono, principalmente, al Piano di Sviluppo Rurale (17), al POR Obiettivo 3 (13), al Docup Obiettivo 2 (6), alle Iniziative comunitarie Leader Plus (3) ed Equal (2), ai Programmi Regionali di azioni innovative Fers (2), all'Attuazione della Direttiva 96/61/CE relativa alla riduzione dell'inquinamento (2), al Docup Obiettivo 1 (1), allo SFOP - interventi in materia di pesca professionale (1), al Programma Interregionale di Sviluppo Rurale (1), al Regolamento (CE) n.1234/2003 della Commissione del 10.7.2003 "Linee applicative vincolanti in materia di sanità pubblica veterinaria" (1), al Progetto Europa GILAT (1), all'Attuazione delle misure di sostegno agli investimenti della filiera agroalimentare (1), all'Attuazione della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche dei rifiuti (1), al Regolamento (CE) n.998/2003 inerenti le condizioni di polizia sanitaria (1). I DD (11) si occupano, invece, del POR Obiettivo 3 (4), del Docup Obiettivo 2 (4), del Bando per la presentazione di progetti per la sicurezza delle Comunità locali (l.r.n.12/2002) (1), del Regolamento (CE) n.1221/97- azioni dirette a migliorare la produzione e la commercializzazione del miele (1) e del Bando azioni di sistema Regione dell'Umbria 2004 (1)¹¹⁶.

¹¹⁶ Le DGR, suddivise per tematiche, sono le seguenti: Piani di Sviluppo Rurale (n. 37 e n.38 del 21.1.2004, n.90 dell'11.2.2004, n.149 del 25.2.2004, n.417 del 14.4.2004, n.567 e 568 del 12.5.2004, n.833 del 16.6.2004, n.1081 del 28.7.2004, n.1231 del 1.9.2004, n.1417 del 29.9.2004, n. 1462 del 6.10.2004, n.1551 e n.1565 del 20.10.2004, n.1655 del 3.11.2004, n.1724 del 10.11.2004, n.1980 del 15.12.2004); POR Obiettivo 3 (n.165 del 25.2.2004, n.311 del 24.3.2004, n.518 del 5.5.2004, n.752 e n.753 del 3.6.2004, n.1117 del 28.7.2004, n.1273 dell'8.9.2004, n. 1307 e n.1315 del 15.9.2004, n.1540 del 13.10.2004, n.1683 del 3.11.2004, n.1794 del 17.11.2004, n.1861 dell'1.12.2004); DOCUP Obiettivo 2 (n.622 e n.661 del 26.5.2004, n.1502 del 13.10.2004, n.1578 del 20.10.2004, n.1695 del 10.11.2004, n.1837 del 24.11.2004); Iniziative comunitarie Leader Plus (n.153 del 25.2.2004, n.992 del 12.7.2004, n.1134 del 28.7.2004) ed Equal (n.206 del 4.3.2004, n.928 del 30.6.2004); Programmi Regionali di azioni innovative Fers (n.259 del 17.3.2004, n.686 del 26.5.2004); all'Attuazione della Direttiva 96/61/CE relativa alla riduzione dell'inquinamento (n.934

- Tra le altre Regioni, l'Emilia-Romagna ha indicato esclusivamente le delibere del Consiglio regionale, segnalando, in particolare, nel 2004, tre delibere, di cui una relativa al settore Agricoltura e due all'Ambiente; mentre nel 2005, una delibera del Consiglio, sempre in materia ambientale.

La delibera del Consiglio regionale n. 616 riguarda la ratifica della delibera della Giunta n. 1877 del 30.9.2004, concernente l'approvazione del Programma triennale 2005/2007, stralcio 2004/2005, sui prodotti dell'apicoltura (il riferimento comunitario è rappresentato dal Reg. CE n. 797/2004, relativo alle azioni dirette a migliorare le condizioni della produzione e commercializzazione dei prodotti dell'apicoltura).

Le delibere del Consiglio regionale, che riguardano il settore ambientale, sono costituite, rispettivamente, dalla n. 633 e dalla n. 634 del 2004 e dalla n.645 del 2005. In particolare, la delibera n. 633, concernente l'adozione del Piano regionale di tutela delle acque, ha come riferimenti comunitari, la Direttiva 91/271/CEE riguardante il trattamento delle acque reflue urbane; la Direttiva 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole e la Direttiva 2000/60/CE, concernente l'istituzione di un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Al contrario, la delibera n. 634/2004, riguardante il Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2004–2006 e la delibera n. 645/2005, relativa alle linee guida per la gestione

del 30.6.2004, n.1170 del 28.7.2004); Docup Obiettivo 1 (n.21 del 21.1.2004); SFOP - interventi in materia di pesca professionale (n.68 del 4.2.2004); Programma Interregionale di Sviluppo Rurale (n.1747 del 17.11.2004); Regolamento (CE) n.1234/2003 della Commissione del 10.7.2003 "Linee applicative vincolanti in materia di sanità pubblica veterinaria" (n.743 del 3.6.2004); Progetto Europa GILAT (n.12 del 14.1.2004); Attuazione delle misure di sostegno agli investimenti della filiera agroalimentare (n.1581 del del 20.10.2004); Attuazione della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche dei rifiuti (n.1173 del 28.7.2004); Regolamento (CE) n.998/2003 inerenti le condizioni di polizia sanitaria (n.1524 del 13.10.2004).
I DD, suddivisi per tematiche, sono i seguenti: POR Obiettivo 3 (n.2595 del 31.3.2004, n.5201 del 30.6.2004, n.6368 del 28.7.2004, n.9229 del 27.10.2004); Docup Obiettivo 2 (n.4327 del 3.6.2004, n.2892 e n.3000 del 28.4.2004, n.7383 del 8.9.2004); Bando per la presentazione di progetti per la sicurezza delle Comunità locali (l.r.n.12/2002) (n.2893 del 28.4.2004); Regolamento (CE) n.1221/97- azioni dirette a migliorare la produzione e la commercializzazione del miele (n.1481 del 3.3.2004); Bando azioni di sistema Regione dell'Umbria 2004 (n.10112 del 24.11.2004).

integrata delle zone costiere in Emilia-Romagna, hanno, quali riferimenti comunitari, i Regolamenti e le Direttive - richiamati direttamente all'interno del documento approvato dal Consiglio e la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 1600/2002/CE "Sesto programma comunitario d'azione in materia ambientale", nonché il Quadro di riferimento per l'azione comunitaria sulla gestione integrata delle zone costiere (GIZC): - Comunicazione della Commissione europea COM (2000) 547; - Raccomandazione del Consiglio e del Parlamento europeo n. 413/2002.

Da evidenziare che la Regione Emilia-Romagna ha anche fornito, nelle annotazioni, informazioni aggiuntive, precisando che gli atti non legislativi, adottati dalla Giunta, in attuazione di politiche comunitarie, non sono, di solito, oggetto di un'apposita comunicazione indirizzata al Servizio legislativo del Consiglio. D'altra parte, l'attività della Regione Emilia-Romagna, in attuazione delle politiche comunitarie, è comunicata annualmente mediante l'Eurorapporto, vale a dire uno strumento *ad hoc*, che viene realizzato con il concorso delle diverse Direzioni Generali e che ha lo scopo di comunicare sia all'interno, che all'esterno dell'ente. La stessa Regione ha specificato, inoltre, che l'ultimo Eurorapporto (VII) si riferisce all'anno 2003 ed è stato pubblicato nel 2004.

Per quanto riguarda, invece, il rapporto tra atti amministrativi e diritto e politiche comunitarie, la Regione ha segnalato il monitoraggio effettuato dall'Osservatorio sull'incidenza del diritto e delle politiche comunitarie, presso il Servizio legislativo del Consiglio, con riferimento alle delibere di Consiglio e di Giunta, adottate nel 2004 e nel 2005. In particolare, relativamente alle delibere del Consiglio regionale, l'incidenza rilevata, nel 2004, è risultata pari al 41 per cento¹¹⁷; quella riferita al 2005 è pari al 42,8 per cento. Da precisare che si tratta di delibere inerenti i seguenti settori: ambiente, agricoltura, attività produttive, energia, turismo, ricerca e sviluppo, infrastrutture e governo del territorio. Al contrario, il dato relativo alle delibere di Giunta non è disponibile né per il 2004, né per il 2005.

¹¹⁷ La Regione Emilia-Romagna ha evidenziato, in relazione alle delibere del Consiglio regionale, che l'incidenza rilevata, fino a marzo 2005, è pari al 37,9 per cento, mentre il dato indicato nel testo (41 per cento) è determinato dall'avanzamento dell'attività di monitoraggio, nel periodo successivo al mese di marzo.

- Altre Regioni (Campania e Toscana) hanno evidenziato differenti tipologie di atto. Ad esempio, la Campania ha segnalato alcuni regolamenti della Giunta regionale, mentre la Toscana ha indicato alcune risoluzioni e comunicazioni.

Infatti, la Regione Campania ha evidenziato, nel 2004, quale atto regionale, il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 651 del 7.10.2003 e, quali atti europei di riferimento, le direttive UE in materia di PIM Feoga Fse. Inoltre, ha indicato il regolamento della Giunta regionale n.2 del 23.12.2004 e, come atto di riferimento, la legge regionale n.10/2001 “Disposizioni di finanza regionale anno 2001” (art.23). Nel 2005, ha, invece, messo in rilievo il regolamento della Giunta regionale n.2 del 24.2.2005; mentre come atto di riferimento, la legge 14.5.1981, n.219 (art.32).

La Regione Toscana ha indicato, nel 2004, quattro risoluzioni (nn. 37 e 42 del 2004 e nn. 57 e 58 del 2005) e due comunicazioni (nn. 76 e 79 del 2004). In particolare, la risoluzione n. 37, approvata nella seduta del 16.3.2004, “Linee di osservazione sul progetto di Trattato, che istituisce una Costituzione per l’Europa”, su proposta della Commissione UE, e la risoluzione n. 42 del 4.2.2004 “Sull’attuale dibattito sul futuro delle politiche dell’Unione europea”. Le comunicazioni segnalate, sempre nel 2004, sono state, invece, le seguenti: la comunicazione n. 79 del 30.3.2004 dell’Assessore per l’agricoltura sulla riforma della Politica Agricola Comunitaria e la comunicazione n. 76 del 21.1.2004 dell’Assessore all’Istruzione, Formazione e Lavoro, su “Posizione della Regione Toscana in merito al dibattito sul futuro assetto del Fondo sociale europeo nel contesto generale della riforma dei fondi strutturali dell’Unione europea”.

Nel 2005, le due risoluzioni messe in evidenza sono state: la risoluzione n. 58 “Sulla riforma dei fondi strutturali 2007–2013”, approvata nella seduta dell’1.2.2005, su proposta della Commissione Speciale sui Rapporti con l’Unione europea e le Attività Internazionali della Regione e la risoluzione n. 57 dell’1.2.2005 su “Riconoscimento del festival Sete Sois Sete Luas, quale strumento privilegiato per favorire il dialogo interculturale tra il sud Europa e i Paesi non europei del bacino mediterraneo”.

- Tra le Regioni che hanno risposto al quesito, solo la Regione Abruzzo ha fatto riferimento all'attività svolta dalla Commissione Speciale per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione europea, mettendo in rilievo che, nel 2004, tale Commissione si è occupata di alcune tematiche di rilievo, tra cui gli aiuti di Stato e l'Iniziativa Comunitaria Interreg III. In particolare, rispetto agli aiuti di Stato, ha analizzato una delibera della Giunta regionale, riguardante una proposta di revisione della carta degli aiuti di Stato a finalità regionale (ex art.87, par.3, lett. c, del TCE) (D.G.R. n. 940 del 31.10.2003), nonché l'audizione del Presidente della Giunta regionale, in merito alle prospettive di impegno e di spesa delle dotazioni comunitarie e degli aiuti di Stato stessi. Per quanto concerne, invece, l'Iniziativa Comunitaria Interreg III, ha esaminato una delibera della Giunta regionale, relativa al Programma di Iniziativa Comunitaria INTERREG III A Transfrontaliero Adriatico, con particolare riferimento agli adempimenti necessari per le attività di realizzazione dei progetti a regia regionale, approvati dal Comitato di pilotaggio il 24.5.2004 (D.G.R. n. 867 dell'8.10.2004). Anche nel 2005, la Commissione si è interessata dell'Iniziativa Comunitaria INTERREG III A Transfrontaliero Adriatico, analizzando una delibera della Giunta regionale relativa al progetto regia regionale "A.R.C.O.", per la costituzione di un Fondo di controgaranzia per le pmi delle RAI (D.G.R. n. 1026 del 15.11.2004). Nello stesso anno, la Commissione si è occupata della fase attuativa dei programmi cofinanziati, come risulta dall'esame della Nota n. 37005 dell'11.11.2004 relativa alla "Decisione della Commissione n. C (2204)3960 dell'8.10.2004 - Docup metà periodo - Docup Abruzzo 2000-2006, Attuazione al 30.09.04".

Come già precisato, le informazioni ottenute dalle Regioni hanno consentito di effettuare anche un'elaborazione dei dati del questionario rispetto al numero di atti, nonché alla tipologia degli stessi. Dall'analisi di tali dati, è emerso che il totale degli atti regionali è pari a 121 nel 2004 e a 11 nel 2005. Dei 121 del 2004, ben 65 sono stati segnalati dall'Umbria; mentre le altre Regioni ne hanno indicato un numero nettamente inferiore

(12 il Lazio; 10 il Piemonte; 9 la Valle d'Aosta; 6 le Marche; 4 il Molise e la Toscana; 3 l'Emilia-Romagna; 2 l'Abruzzo, la Basilicata, la Campania e la Provincia autonoma di Bolzano). Nel 2005, invece, il numero di atti più elevato appartiene alla Regione Basilicata (4), seguita dalla Toscana (2) e dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna, Marche, Molise e Piemonte (1). L'esame della tipologia degli atti, invece, ha fatto registrare, nel 2004, una prevalenza delle delibere della Giunta regionale (99 su 121 atti in totale). Anche in questo caso, il numero maggiore è stato segnalato dall'Umbria (54 su 99 totali), seguita dal Lazio (11), dal Piemonte (10), dalla Valle d'Aosta (9), dalle Marche (5), dal Molise (4) e dall'Abruzzo, dalla Basilicata e dalla Provincia autonoma di Bolzano (2). Le delibere del Consiglio regionale (5, di cui 4 nel 2004 e 1 nel 2005) sono state, invece, indicate dall'Emilia-Romagna (4, di cui 3 nel 2004 e 1 nel 2005) e dal Lazio (1 del 2004).

Per quanto riguarda il dato relativo ai riferimenti comunitari, è da evidenziare che, in alcuni casi, le Regioni hanno indicato, in modo esplicito, gli estremi dell'atto comunitario; mentre in altri, quest'ultimo è stato dedotto dall'oggetto degli atti regionali. Tra i riferimenti comunitari più segnalati, vi è il Regolamento (CE) n.1260/99 recante disposizioni generali sui fondi strutturali e il Regolamento (CE) n.1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA). Altri riferimenti sono rappresentati, ad esempio, dal Regolamento (CE) n.1681/94, riguardante le irregolarità e il recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali, nonché un sistema di informazione in questo settore; dal Regolamento (CE) n.438/2001 sui sistemi di gestione e di controllo relativi all'Iniziativa Comunitaria Interreg; dal Regolamento (CE) n.1/2004, in applicazione degli artt.87 e 88 del TUE e dal Regolamento (CE) n.797/2004, relativo alle azioni dirette a migliorare le condizioni di produzione e commercializzazione dei prodotti dell'apicoltura. Tra le Direttive, sono da evidenziare, invece, la Direttiva 96/59/CEE sull'adozione di un programma di smaltimento; la Direttiva 91/271/CEE riguardante il trattamento delle acque reflue urbane; la Direttiva 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento e la Direttiva 2000/60/CE concernente l'istituzione di un quadro per l'azione

comunitaria in materia di acque. Da precisare che alcune Regioni hanno indicato le Decisioni della Commissione europea relative all'approvazione e/o alla modifica dei Programmi comunitari cofinanziati (principalmente, DOCUP e POR e rispettivi Complementi di programmazione) (*Tabella 1*).

Tabella 1 - Atti non legislativi del Consiglio regionale e/o della Giunta regionale adottati in attuazione di politiche comunitarie suddivisi per Regione e per tipologia

Dati riferiti al periodo 1/1/2004 – 31/3/2005

Regioni	DGR		DCR		DA		DD		RGR		DPGR		Risoluz.		Comunic.		Totale		Rifer.comunit. *****		
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	
Piemonte *** (a)	10	1																10	1		
Valle d'Aosta	9	/																9	/	X	/
Lombardia **																					
Provincia aut. Bolzano	2	/																2	/	X	/
Provincia aut. Trento*																					
Veneto*																					
Friuli Venezia Giulia*																					
Liguria*																					
Emilia-Romagna			3	1														3	1	X	X
Toscana																	2	2	2	/	4
Umbria	54	/					11	/										65	/	/	/
Marche	5	1			1	/												6	1	X	X
Lazio (a)	11	/	1	/														12	/		
Abruzzo **** (a)	2	/																2	/		
Molise	4	1																4	1	X	X
Campania****									1	1	1	/						2	1	X	/
Puglia*																					
Basilicata	2	4																2	4	/	X
Calabria*																					
Sicilia*																					
Sardegna **																					
Totale	99	7	4	1	1	/	11	/	1	1	1	/	2	2	2	/	121	11			

Fonte: elaborazione sulla base dei dati del questionario della Camera dei deputati

(*) Regioni e Province autonome che non hanno risposto al quesito.

(**) Le Regioni Lombardia e Sardegna hanno risposto negativamente, precisando che non esistono atti non legislativi del Consiglio regionale.

(***) La Regione Piemonte ha evidenziato che il Consiglio regionale non ha adottato atti non legislativi, ma ha indicato gli atti non legislativi più significativi della Giunta selezionati nella Sezione seconda relativa ai settori: Agricoltura, Attività produttive e Lavori pubblici, governo del territorio, ambiente e protezione civile”.

(****) Regione Abruzzo: le due DGR sono state indicate nell'ambito dell'attività svolta, nel 2004, dalla Commissione “Speciale per le Politiche europee, internazionali e per i programmi della Commissione europea”. Una delle due Delibere risale, tuttavia, al 2003. Da precisare che anche il DPGR della Regione Campania è del 2003.

(*****) X: indica l'esplicito riferimento agli atti comunitari.

(a) per le Regioni Lazio e Piemonte i riferimenti comunitari sono stati dedotti dagli atti regionali; mentre per l'Abruzzo dall'attività della Commissione Speciale UE .

7.2.3. Sessioni comunitarie del Consiglio regionale o di sue Commissioni

Tra le Regioni e le Province autonome che hanno risposto al quesito relativo alle sessioni comunitarie del Consiglio regionale o di sue Commissioni (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto), alcune si sono contraddistinte per aver evidenziato che non si sono tenute specifiche sessioni comunitarie da parte dell'Assemblea consiliare (Abruzzo); che non si sono tenute sessioni comunitarie del Consiglio o di sue Commissioni (Lombardia e Sardegna) o che non sono previste e, comunque, non si sono tenute sessioni comunitarie (Provincia autonoma di Bolzano). La Provincia autonoma di Trento ha, invece, precisato, nelle annotazioni, che l'ordinamento della Provincia non prevede una sessione comunitaria, ma ha anche sottolineato che si ritiene una scelta vantaggiosa. La stessa Provincia ha anche fornito interessanti informazioni aggiuntive. In particolare, ha segnalato alcune novità, introdotte nel regolamento interno del Consiglio nel 2004, come, ad esempio, la costituzione di una Commissione consiliare permanente per i rapporti internazionali e con l'Unione europea, vale a dire un organismo di studio, ricerca e proposta della Provincia sulle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e sulla loro attuazione e sull'adeguamento dell'ordinamento Provinciale alla normativa comunitaria. A tale proposito, ha specificato che, nel regolamento, è stata prevista la possibilità d'esprimere pareri, anche all'interno del procedimento legislativo; nonché, l'obbligo di relazionare annualmente al Consiglio (art.150 bis). Un'ulteriore novità è costituita dalla previsione di un flusso di informazioni, in materia comunitaria, a favore dei Consiglieri, da costruire attraverso un'intesa fra Consiglio e Giunta. Lo scopo è quello di consentire al Consiglio di conoscere (fin dalla fase di proposta) i progetti relativi alla formazione e all'attuazione della normativa comunitaria, elaborati in ambito istituzionale, sia interno (ad esempio, nella Conferenza Stato-Regioni), che presso le istituzioni comunitarie. Ciò permetterebbe al Consiglio di essere informato anche rispetto alle decisioni, che possono incidere sull'ordinamento

provinciale (art. 147 bis). La Provincia di Trento ha, infine, segnalato la l.p. n.1/2005 (finanziaria 2005), la quale all'art.9 dispone che, al fine di favorire il pieno utilizzo delle risorse messe a disposizione dell'Unione europea, la Provincia può autorizzare, in bilancio, livelli di spesa superiori a quelli previsti nei documenti di programmazione, approvati dall'Unione europea, limitandone però l'importo, entro un tetto massimo del 20 per cento.

Al contrario, le Regioni Campania, Toscana e Veneto hanno risposto positivamente, fornendo informazioni sulle sessioni comunitarie del Consiglio regionale e delle Commissioni. Le Regioni Basilicata e Umbria hanno, invece, fatto riferimento alle sessioni comunitarie del Consiglio regionale; la Regione Marche a quelle delle Commissioni consiliari.

In particolare:

- per quanto riguarda le sedute del Consiglio regionale, la Campania ha specificato sia per il 2004, sia per il 2005, che l'Assemblea consiliare ha tenuto delle sedute monotematiche per l'attuazione del Programma Operativo Regionale (POR); mentre la Toscana ha indicato, per il 2004, la mozione n. 758 relativa alla seduta del 24.11.2004; nonché, le due Comunicazioni nn. 76 e 79 riguardanti, rispettivamente, le sedute del 21.1.2004 e del 30.3.2004. La Toscana ha anche specificato, nelle annotazioni, che i dibattiti in Consiglio sono sempre legati a un atto di indirizzo o ad una comunicazione della Giunta e che, pertanto, i dati riguardano gli atti, le comunicazioni e le sedute in cui sono stati discussi.

Sempre in relazione alle sedute del Consiglio regionale, la Regione Veneto ha fornito informazioni molto approfondite, segnalando la seduta straordinaria del Consiglio regionale del 26.4.2004; nonché, l'approvazione, all'unanimità, nella seduta del 6.5.2004, della risoluzione n.78 (DCR 29/2004). In tale risoluzione, il Consiglio, richiamata la risoluzione n. 56 "Il Veneto nell'Europa allargata a 25 paesi" (presentata il 28.5.2003), si è impegnato a proseguire un vasto dibattito e ad aprire la consultazione con enti locali e con le associazioni sui temi dell'allargamento dell'UE, dell'"EuroRegione" e della cooperazione transfrontaliera; a promuovere, nelle sedi istituzionali europee competenti, il riconoscimento delle identità storiche, politico-istituzionali e culturali delle Regioni e degli enti locali nel Trattato costituzionale, come

fondamento dell'Unione europea; a costituire un gruppo tecnico di lavoro, formato da esperti provenienti dal mondo universitario, dalle CCIAA, dalle rappresentanze della Commissione europea e del Parlamento europeo, al fine di sviluppare rapporti di sinergia e di collaborazione tra le istituzioni regionali e quelle comunitarie e di favorire una maggiore comunicazione ed interrelazione tra le realtà socio-economiche del Veneto con l'Unione europea. Il Consiglio regionale ha impegnato, inoltre, la Giunta: 1) a porre in essere ogni iniziativa utile per creare un definitivo assetto istituzionale europeo, al fine di dare certezze nei rapporti di diritti/doveri dei cittadini e degli Stati; 2) a costituire un Tavolo tecnico-politico di coordinamento con i soggetti in grado di assumere un ruolo attivo e propositivo, rispetto alle dinamiche dell'integrazione politica ed economica a livello europeo, che si occupi di tutte le materie e le tematiche connesse con l'integrazione europea e con la gestione dell'allargamento e che rappresenti un punto di riferimento per i differenti soggetti che, di volta in volta, sono chiamati a confrontarsi con temi ed interventi di livello europeo; 3) a dotarsi di un apposito strumento per lo studio, la valutazione e l'analisi dei fenomeni connessi ai temi della cittadinanza europea e dell'internazionalizzazione delle reti di sviluppo economico; 4) a curare, con particolare attenzione, i rapporti interregionali e transfrontalieri, soprattutto nell'ambito di talune aree di interesse comune, quali le politiche in materia di immigrazione, le infrastrutture (corridoio V) e le politiche della formazione, nel rispetto dei diritti degli individui e degli ecosistemi; 5) ad impegnarsi affinché il processo di costituzione di un'EuroRegione, che comprenda il nord est italiano, la Slovenia, la Croazia, alcuni Lander austriaci e contee ungheresi, avvenga attraverso la condivisione.

Tra le rimanenti Regioni, la Basilicata ha messo in rilievo solo una seduta del Consiglio regionale, svoltasi il 20.7.2004; mentre l'Umbria ha segnalato la seduta consiliare del 19.5.2004, specificando che si tratta, in particolare, dell'annuncio di comunicazione al Consiglio, ai sensi dell'art.29, comma 3, del regolamento interno riguardante la riprogrammazione di metà periodo del DOCUP Ob. 2 e dell'insieme dei programmi comunitari.

- Relativamente alle sedute delle Commissioni consiliari, la Regione Campania ha evidenziato che la 1^a Commissione competente in materia si è riunita, più volte, per audizioni di assessori regionali. La Toscana e il Veneto hanno approfondito molto questo aspetto. In particolare, la Toscana ha fatto riferimento alle sedute relative a diverse Commissioni e, in particolare, a quattro della Commissione Unione europea (24.2.2004, 16.3.2004, 20.7.2004 e 26.10.2004); ad una della Commissione Agricoltura (9.12.2004 sulla PAC) e a due della Commissione Attività produttive (quella del 28.10.2004 riguardante il Docup Ob.2 2000-2006 revisionato ai sensi del Reg. CE n.1260/99 e quella del 18.11.2004 relativa al Piano regionale della cooperazione internazionale). Inoltre, per quel che concerne il 2005, la Regione Toscana ha segnalato la seduta del Consiglio regionale dell' 1.2.2005 (risoluzione n. 58); nonché, quelle di due Commissioni consiliari e, rispettivamente, della Commissione Unione europea (19.1.2005) e della Commissione Attività produttive (10.2.2005 relativa al piano regionale della cooperazione internazionale). Da precisare che è stato indicato l'oggetto delle sedute solo delle Commissioni Agricoltura e Attività produttive in quanto la Regione Toscana non ha effettuato alcuna specificazione relativa alle tematiche affrontate dal Consiglio regionale e dalla Commissione Unione europea.

Il Veneto ha ritenuto utile segnalare l'attività della Commissione speciale per i rapporti comunitari¹¹⁸ (senza poteri istruttori), la quale, nel 2004, ha dedicato i suoi lavori prevalentemente alle problematiche connesse all'allargamento ai nuovi 10 Paesi. Tali lavori si sono svolti mediante la preparazione della sessione straordinaria del Consiglio regionale, nonché attraverso contatti e incontri con il segretario generale della programmazione, al fine di verificare l'attività ed il ruolo svolto dalla Giunta regionale sul tema, con particolare riferimento agli impegni assunti con la risoluzione n. 56/2003, in occasione della prima seduta straordinaria del Consiglio (27.5.2003). Inoltre, ha evidenziato che la

¹¹⁸ La Regione Veneto ha precisato che, anche nel Rapporto sullo stato della legislazione 2003, aveva segnalato l'attività svolta dalla Commissione speciale per i rapporti comunitari (Capitolo 2 "Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea", par.2.2.5 "Eventuali sessioni comunitarie specifiche dell'Assemblea o delle Commissioni consiliari e modalità di svolgimento. Riferimenti, nella bozza di nuovi Statuti, a sessioni comunitarie").

Commissione ha avviato un rapporto con la Fondazione Nord Est per predisporre uno studio sulle conseguenze economico-sociali dell'allargamento nel Nord Est e nel Veneto, tenendo conto, in particolare, dei flussi migratori, delle infrastrutture, dei fondi strutturali e della politica agricola comune. Rientra, in questo ambito, anche la missione a Bruxelles, volta ad incontrare i rappresentanti di alcuni nuovi Paesi aderenti (Polonia, città di Praga, Ungheria). Una seduta della Commissione è stata dedicata, invece, all'approfondimento del progetto "EuroRegione", attraverso l'audizione del dirigente responsabile delle relazioni internazionali della Giunta regionale, dell'accordo tra le Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia (11.10.2004), finalizzato a promuovere la realizzazione di un "EuroRegione", nell'area Alto Adriatica. Infine, nell'unica seduta del 2005, sono state esaminate le relazioni tra AVEPA (Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura) e l'Unione europea, mediante un'audizione del direttore dell'ente.

Infine, ai sensi dell'art. 6 della l.r. n.30/1996, è stata presentata al Consiglio la relazione sullo stato di attuazione dei programmi cofinanziati dell'Unione europea. L'esame di detta relazione è stato effettuato, congiuntamente, dalla Commissione bilancio e dalla Commissione affari comunitari.

La Regione Marche, per il 2004, ha indicato sei sedute delle Commissioni consiliari (da quella del 18.3.2004 all'ultima del 9.12.2004). In questo caso, tuttavia, non ha specificato né a quali Commissioni facciano riferimento, né l'oggetto delle sedute. Non risulta, invece, alcuna sessione comunitaria riferita al 2005.

7.2.4. *Atti notificati dal Consiglio regionale alla Commissione europea (le c.d. "notifiche")*

Dall'analisi dei dati relativi agli atti notificati dal Consiglio regionale alla Commissione europea, è emerso che un numero elevato di Regioni non ha risposto al quesito formulato (Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Provincia autonoma di Trento, Puglia, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta); mentre altre hanno evidenziato di non aver notificato alcun

atto né nel 2004, né nel 2005 (Lombardia) o che la notifica è di competenza della Giunta regionale (Sardegna) o che il Consiglio non ha notificato atti alla Commissione europea e che, comunque, tale notifica è di competenza della Giunta provinciale (Provincia autonoma di Bolzano). Al contrario, il Friuli Venezia Giulia ha fornito informazioni aggiuntive, precisando che la l.r. n. 9/1998 prevede le modalità di notifica degli aiuti di Stato e attribuisce tale funzione all'assessore competente in materia di relazioni internazionali, il quale, prima della sua formale approvazione, provvede alla notifica dello schema di regolamento. Tale schema comprende la misura, i criteri e le modalità dei contributi che rientrano nella nozione di aiuti di Stato. I progetti di legge, diretti a istituire o a modificare aiuti alle imprese, sono notificati dall'assessore competente, su comunicazione del Presidente del Consiglio regionale, il quale interviene immediatamente dopo la loro approvazione, da parte della Commissione consiliare competente.

Le Regioni e le Province autonome che hanno fornito i dati relativi alle notifiche (Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Veneto), ne hanno indicato solamente 28, di cui 21 riferite al 2004 e 7 ai primi mesi del 2005. Da precisare che, nel Rapporto sullo stato della legislazione 2002, erano stati indicati ben 67 provvedimenti; mentre in quello del 2003, circa 43.

Per quanto riguarda la distribuzione per Regione, è da mettere in rilievo che il maggior numero di provvedimenti è stato notificato dal Friuli Venezia Giulia (8, di cui 7 nel 2004 e 1 nel 2005), seguito dalla Toscana (5, di cui 3 nel 2004 e 2 nel 2005), dall'Emilia-Romagna (4 nel 2004) e dal Molise (4, di cui 3 nel 2004 e 1 nel 2005), dal Veneto (3, di cui 2 nel 2004 e 1 nel 2005), dall'Abruzzo (2 nel 2005), dal Piemonte e dalle Marche (per entrambe 1 provvedimento nel 2004).

Per quanto riguarda la tipologia degli atti, il numero più elevato è costituito dai provvedimenti legislativi (11, di cui 6 nel 2004 e 5 nel 2005), seguito dalle delibere della Giunta regionale (5, di cui 4 nel 2004 e 1 nel 2005), dai disegni, proposte e progetti di legge (2 nel 2004) e dalle delibere del Consiglio regionale (1 nel 2004). Le ultime due tipologie di

atto sono risultate in numero molto limitato nel 2004 e assenti nei primi mesi del 2005.

Esaminando le tipologie degli atti suddivisi per Regione, è emerso che i provvedimenti legislativi (11 in totale) sono stati notificati dalla Toscana (4, di cui 2 nel 2004 e 2 nel 2005), dal Veneto (3, di cui 2 nel 2004 e 1 nel 2005), dall'Abruzzo (2 nel 2005), dal Piemonte, dall'Emilia-Romagna e dal Molise (1 nel 2004); mentre le delibere della Giunta regionale (5 in totale) dal Friuli Venezia Giulia (3, di cui 2 nel 2004¹¹⁹ e 1 nel 2005) e dall'Emilia-Romagna (2 nel 2004). Le due notifiche, riguardanti i disegni, le proposte e i progetti di legge sono state effettuate, nel 2004, dall'Emilia-Romagna (1) e dalle Marche (1); mentre l'unica delibera del Consiglio regionale è stata notificata dalla Toscana nel 2004 (*Tabella 2*).

I dati relativi all'esito delle notifiche hanno evidenziato che su 28 provvedimenti totali (21 nel 2004 e 7 nel 2005), 12 (10 nel 2004 e 2 nel 2005) hanno avuto esito positivo; mentre 8 (6 nel 2004 e 2 nel 2005) sono ancora in corso di esame (tra queste, sono incluse anche quelle per le quali è stata richiesta una qualche integrazione); 2, presentate nel 2004, sono state ritirate o sono in corso di ritiro. Non sono risultate, invece, né nel 2004, né nel 2005, notifiche con esito negativo. I provvedimenti con esito positivo (12 totali, di cui 10 nel 2004 e 2 nel 2005) sono stati indicati dalla Toscana (5, di cui 3 nel 2004 e 2 nel 2005), dal Friuli Venezia Giulia (4 nel 2004), dall'Emilia-Romagna e dal Molise (1 nel 2004). Il Friuli Venezia Giulia ha anche effettuato delle precisazioni rispetto ad un atto con esito positivo, specificando che "il regolamento relativo al settore agricolo è stato approvato, mentre la parte riguardante il settore pesca e acquicoltura è in fase di negoziazione con la Commissione".

Al contrario, sono stati segnalati 5 provvedimenti in corso di esame da parte del Friuli Venezia Giulia e dal Molise (3, di cui 2 nel 2004 e 1 nel 2005) e dell'Emilia-Romagna (2 nel 2004). Il Friuli Venezia Giulia e l'Emilia-Romagna hanno anche indicato due provvedimenti, relativi al 2004, ritirati o in corso di ritiro.

¹¹⁹ Da evidenziare che il totale delle notifiche effettuate, nel 2004, dalla Regione Friuli Venezia Giulia è pari a 7, ma sono state considerate solo 2 in quanto, 5 di esse, sono risultate non attribuibili in quanto non è stata specificata la tipologia degli atti.

Da evidenziare, infine, che nel totale (28) sono calcolati anche 6 provvedimenti (3 nel 2004 e 3 nel 2005) non attribuibili, in quanto alcune Regioni non ne hanno specificato l'esito. Si fa riferimento, in particolare, al Veneto (2 nel 2004 e 1 nel 2005), all'Abruzzo (2 nel 2005) e alle Marche (1 nel 2004). Da precisare che il Veneto ha notificato 3 leggi regionali, le quali sono state inserite tra quelle il cui esito non è attribuibile in quanto tale Regione ha fornito informazioni, molto dettagliate, ma riguardanti solo i singoli articoli (*Tabella 3*).

Relativamente ai provvedimenti suddivisi per settore (28, di cui 21 del 2004 e 7 del 2005), il maggior numero è risultato appartenere all'Agricoltura (15, di cui 11 nel 2004 e 4 nel 2005), seguito dall'Industria e artigianato (6, di cui 4 nel 2004 e 2 nel 2005), dalla Ricerca e Società dell'Informazione (2 nel 2004) e dall'Ambiente e dai Trasporti (per entrambi i settori, 1 nel 2004). Da evidenziare che sono state indicate anche 3 leggi finanziarie.

Le Regioni che hanno notificato i 15 provvedimenti rientranti nel settore Agricoltura sono state il Friuli Venezia Giulia (4 nel 2004), la Toscana (4, di cui 2 nel 2004 e 2 nel 2005), l'Abruzzo (2 nel 2005) e l'Emilia-Romagna, le Marche, il Molise, il Piemonte e il Veneto (1 nel 2004). I 6 provvedimenti riguardanti il settore Industria e artigianato sono stati notificati dal Molise (3, di cui 2 nel 2004 e 1 nel 2005), dall'Emilia-Romagna (2 nel 2004) e dal Friuli Venezia Giulia (1 nel 2005). L'Emilia-Romagna ed il Friuli Venezia Giulia hanno notificato anche i 2 provvedimenti relativi alla Ricerca e Società dell'Informazione. Inoltre, il Friuli Venezia Giulia ha effettuato le notifiche concernenti i settori Ambiente (1) e Trasporti (1). Infine, le 3 leggi finanziarie sono state notificate dal Veneto (1 nel 2004 e 1 nel 2005) e dalla Toscana (1 nel 2004) (*Tabella 4*).

**Tabella 2 - Provvedimenti notificati alla Commissione europea
suddivisi per Regione e per tipologia**

Dati riferiti al periodo 1/1/2004 – 31/3/2005

Regioni	Provvedimenti legislativi		Disegni, proposte e progetti di legge		Delibere della Giunta regionale		Delibere del Consiglio regionale		Non attribuibili		Totale		Totale
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	
Piemonte	1	/									1	/	1
Valle d'Aosta*													/
Lombardia* *													/
Provincia aut.di Bolzano*													/
Provincia aut. di Trento*													/
Veneto	2	1									2	1	3
Friuli Venezia Giulia***					2	1			5	/	7	1	8
Liguria*													/
EmiliaRomagna	1	/	1	/	2	/					4	/	4
Toscana	2	2					1	/			3	2	5
Umbria*													/
Marche			1	/							1	/	1
Lazio*													/
Abruzzo	/	2									/	2	2
Molise***	1	/							2	1	1	/	4
Campania*													/
Puglia*													/
Basilicata*													/
Calabria*													/
Sicilia*													/
Sardegna**													/
Totale	7	5	2	1	4	1	1	1	7	1	21	7	28

Fonte: elaborazione sulla base dei dati del questionario della Camera dei deputati

(*) Regioni e Province autonome che non hanno risposto al quesito.

(**) La Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Bolzano hanno risposto al quesito, ma hanno specificato di non aver notificato

alcun provvedimento né nel 2004, né nel 2005. La Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano hanno precisato che la notifica è di competenza della Giunta.

(***) Friuli Venezia Giulia: le 5 notifiche, relative al 2004, sono considerate non attribuibili in quanto non è stata specificata la tipologia degli atti. Molise: 2 notifiche riguardanti il 2004 e 1 concernente il 2005 non sono attribuibili in quanto non è specificata la tipologia degli atti.

Tabella 3 - Provvedimenti notificati alla Commissione europea suddivisi per Regione e per esito della notifica
Dati riferiti al periodo 1/1/2004 – 31/3/2005

Regioni	Provvedimenti totali		Ancora in corso di esame (con eventuali richieste di integrazione)		Notificati con esito positivo		Ritirati o in corso di ritiro		Notificati con esito negativo		Esito non attribuibile	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Piemonte	1	/			1	/						
Valle d'Aosta*												
Lombardia**												
Provincia aut. Bolzano**												
Provincia aut. di Trento*												
Veneto****	2	1									2	1
Friuli Venezia Giulia ***	7	1	2	1	4***	/	1	/				
Liguria*												
Emilia-Romagna	4	/	2	/	1	/	1	/				
Toscana	3	2			3	2						
Umbria*												
Marche	1	/									1	/
Lazio*												
Abruzzo	/	2									/	2
Molise	3	1	2	1	1	/						
Campania*												
Puglia*												
Basilicata*												
Calabria*												
Sicilia*												
Sardegna**												
Totale	21	7	6	2	10***	2	2	/	/	/	3	3

Fonte: elaborazione sulla base dei dati del questionario della Camera dei deputati

(*) Regioni e Province autonome che non hanno risposto al quesito. (**) La Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Bolzano hanno risposto alla domanda, ma hanno specificato di non aver notificato alcun provvedimento né nel 2004, né nel 2005. La Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano hanno precisato che la notifica è di competenza della Giunta.

(***) Il Friuli Venezia Giulia ha fornito delle informazioni relative ad un atto notificato con esito positivo, evidenziando che "il regolamento relativo al settore agricolo è stato approvato; mentre la parte riguardante il settore pesca e acquicoltura è in fase di negoziazione con la Commissione".

(****) Il Veneto ha specificato gli articoli delle tre leggi regionali notificate, indicando i relativi esiti. In particolare, nel 2004, l.r. n.40/2003 (come novellata dalla l.r. n.8/2004), artt. 17, 24, 32, 33, 34, 49 (procedura in corso con richiesta di integrazione); artt. 52, 53, 55, 56 (procedura conclusa positivamente con approvazione in data 19 dicembre 2004); artt. 35 e 36 (saranno notificati solo gli atti attuativi); artt. 54, 58 (notifica ritirata perché strumenti per finanziare aiuti già esentati, presa d'atto della Commissione); artt. 57, 65, 66, 67 (non si hanno informazioni). Sempre nel 2004, l.r. n.1/2004, art. 10 (procedura in corso con richiesta d'integrazione); art. 14 (non si hanno informazioni). Nel 2005, l.r. n.9/2005, art. 4 (è in fase di attivazione la procedura).

Tabella 4 - Provvedimenti notificati alla Commissione europea suddivisi per Regione e per settore d'attività

Dati riferiti al periodo 1/1/2004 – 31/3/2005

Regioni	Agricoltura		Ambiente		Industria e artigianato		Trasporti		Ricerca e Società dell'Informazione		Leggi finanziarie		Totale		Totale	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005		
Piemonte	1	/											1	/	1	
Valle d'Aosta*																
Lombardia**																
Prov. aut. Bolzano**																
Prov. aut. Trento*																
Veneto	1	/										1	1	2	1	3
Friuli Venezia Giulia	4	/	1	/	/	1	1	/	1	/				7	1	8
Liguria*																
Emilia-Romagna	1	/			2	/			1	/			4	/	4	
Toscana	2	2									1	/	3	2	5	
Umbria*																
Marche	1	/											1	/	1	
Lazio*																
Abruzzo	/	2											/	2	2	
Molise	1	/			2	1										
Campania*																
Puglia*																
Basilicata*																
Calabria*																
Sicilia*																
Sardegna**																
Totale	11	4	1	/	4	2	1	/	2	/	2	1	18	6	24	

Fonte: elaborazione sulla base dei dati del questionario della Camera dei deputati

(*) Regioni e Province autonome che non hanno risposto al quesito.

(**) La Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Bolzano hanno risposto alla domanda, ma hanno specificato di non aver notificato alcun provvedimento né nel 2004, né nel 2005. La Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano hanno precisato che la notifica è di competenza della Giunta.

8. Alcuni aspetti della legislazione regionale in materia di finanza e contabilità

8.1. Finalità e principali risultati dell'indagine

Il periodo preso in esame in questo rapporto – e, quindi, anche nel presente capitolo - va da gennaio 2004 ad aprile 2005, in modo da coprire gli ultimi mesi della legislatura regionale. Il capitolo è finalizzato soprattutto a tracciare un sintetico bilancio di legislatura per quanto riguarda da un lato il nuovo ruolo che le Regioni si stanno candidando a svolgere nel sistema delle autonomie territoriali in materia di programmazione economica e finanziaria e, dall'altro, l'evoluzione della finanza regionale e le politiche tributarie delle Regioni.

8.2. Il ruolo delle Regioni come soggetti attivi di programmazione economica e finanziaria

Alcuni degli aspetti costantemente monitorati in questo capitolo danno conto della volontà delle Regioni di dotarsi di nuovi e più efficaci strumenti di programmazione, creando così le premesse necessarie affinché esse possano essere in grado non solo di gestire meglio il proprio bilancio ma anche di svolgere un ruolo attivo nei confronti del governo centrale e degli enti locali. Ci si riferisce, in particolare, alla legge finanziaria annuale e al Documento regionale di programmazione economica e finanziaria da un lato e, dall'altro, alla nuova struttura del bilancio adottata in seguito alla riforma della contabilità regionale, iniziata e conclusa proprio in questa legislatura.

Per quanto riguarda la riforma della contabilità – per le Regioni ordinarie promossa e, in un certo senso, resa necessaria dal d.lgs. 76/2000 – dopo un avvio per certi aspetti lento (a maggio 2001 solo 4 delle quindici Regioni a Statuto ordinario avevano provveduto ad emanare la propria legge di recepimento del decreto), il processo ha subito una significativa accelerazione: alla fine del 2002, infatti, tutte le Regioni ordinarie avevano provveduto all'adeguamento della propria normativa e

anche quasi tutte le Regioni speciali avevano modificato le proprie norme di contabilità per renderle coerenti con quelle vigenti per lo Stato.

Tra i diversi aspetti positivi della riforma della contabilità, nelle passate edizioni del Rapporto ci si è soffermati soprattutto su due: i) l'accorpamento delle spese in Unità previsionali di base affidate in gestione a specifici centri amministrativi ed ai rispettivi dirigenti; ii) la diffusione di nuovi strumenti di programmazione.

Entrambe queste innovazioni vanno indubbiamente nella direzione di creare le premesse per una maggior efficienza nella gestione del bilancio e per una maggiore trasparenza e leggibilità delle politiche regionali da parte dei soggetti interessati, tra i quali figurano sempre di più gli stessi enti locali.

Va tuttavia osservato che ancora esistono spazi per ulteriori e significativi miglioramenti. Alcuni esempi in proposito possono essere utili.

Per quanto riguarda la riforma dei bilanci, l'introduzione delle UPB favorisce la leggibilità di ciascuno di essi, ma resta ancora in gran parte insoluto il problema della confrontabilità delle entrate e delle spese tra Regioni diverse. Le analisi dei bilanci regionali periodicamente condotte, ad esempio dalla Corte dei Conti e da istituzioni pubbliche di ricerca come l'ISSiRFA, sono a questo scopo di grande utilità. Uno sforzo comune da parte delle Regioni - volto, da una lato, a definire un sistema condiviso di classificazione delle entrate e delle spese e, dall'altro, ad individuare un organismo al quale affidare il compito di pubblicare ogni anno, anche per via telematica, analisi comparate dei bilanci basate sullo schema di classificazione condiviso - rappresenterebbe comunque un segno importante della volontà di questo livello di governo di assumere un ruolo attivo a favore del monitoraggio e del controllo della dinamica e della composizione della finanza pubblica.

Il fatto che ormai tutte le Regioni adottino la legge finanziaria è anch'esso un elemento positivo della passata legislatura. Tale documento, infatti, dovrebbe favorire il governo dell'attività di spesa stabilendo:

- il rifinanziamento degli interventi o la revoca di finanziamenti già autorizzati da leggi settoriali;

- la diversa decorrenza o la diversa distribuzione nel tempo e fra i singoli obiettivi delle leggi settoriali, dei finanziamenti già autorizzati in passato;
- l'introduzione di modifiche alle modalità di intervento per il costante adattamento della legislazione vigente di settore agli obiettivi specifici dei programmi attuativi, nel rispetto degli obiettivi generali e delle finalità originarie delle singole leggi;
- la fissazione del livello massimo del finanziamento regionale per le tipologie di intervento le cui leggi settoriali lo prevedano.

In definitiva, come sottolinea ad esempio la Regione Emilia-Romagna, la legge finanziaria dovrebbe avere essenzialmente il compito di ricondurre ad unità la discussione sulle scelte di spesa, facendola coincidere con la discussione sul bilancio annuale e pluriennale (e, eventualmente, anche con l'assestamento). In questi termini, la discussione del disegno di legge finanziaria, nel Consiglio regionale, con le forze sociali, in sede di Consiglio delle autonomie, costituirebbe un'occasione unica per favorire un processo di condivisione delle politiche di bilancio della Giunta. In realtà - come è stato sottolineato più volte nelle precedenti edizioni del rapporto e come si verifica anche nel periodo preso qui in esame (cfr. Tab. 1) - in diverse Regioni le finanziarie sono ancora dei provvedimenti estremamente complessi e poco leggibili, ricchi di norme a carattere ordinamentale e organizzatorio e il cui scopo, in definitiva, sembra essere soprattutto quello di far passare rapidamente importanti modifiche delle politiche regionali, riducendo al minimo indispensabile il dibattito su di esse. D'altra parte va anche detto che, in alcune Regioni, norme di questo tipo sono state adottate non nella finanziaria ma nei cosiddetti "provvedimenti collegati" ¹²⁰.

¹²⁰Dai questionari risulta che, con riferimento alla finanziaria per il 2005, provvedimenti collegati sono stati emanati dal Piemonte e dal Veneto. Nella prima con la l.r. 28.02.05 n. 4 si è intervenuti in materia di personale, politiche del lavoro, commercio e artigianato, olimpiadi invernali 2006, agricoltura e altri settori. In Veneto, invece, i provvedimenti collegati sono 4: la l.r. 5/05 su usi civici foreste, pesca, agricoltura e bonifica; la l.r. 6/05 su personale, enti locali e enti strumentali; la l.r. 7/05 su miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio, e veneti nel modo; la l.r. 8/05 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica e edilizia.

Accanto alle leggi finanziarie, nel corso della legislatura regionale appena conclusasi si sono diffusi altri importanti strumenti di programmazione. Tra questi, va in primo luogo segnalato il Documento di politica economica e finanziaria regionale (DPEFR). Come osservato nel precedente rapporto, in esso vengono definite per un periodo di tempo pluriennale le linee di intervento della Regione nei vari settori di competenza tenendo conto delle risorse disponibili e, allo stato attuale, risulta adottato da quasi tutte le Regioni. Una novità interessante a questo riguardo, emersa dalle risposte ai questionari per il 2004 - 2005, è l'introduzione in Valle d'Aosta – con la l.r. 20.07.04 n. 13 – del Piano regionale economico-finanziario (PREFIN) che definisce, annualmente, i macro-obiettivi da conseguire mediante le politiche regionali, indica i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale e contiene gli indirizzi per la predisposizione del disegno di legge finanziaria e degli eventuali disegni di legge collegati.

Oltre che a pubblicizzare le politiche di intervento previste, le Regioni si sono impegnate nella verifica e nel controllo dei risultati conseguiti. In parte risponde a tale esigenza lo stesso DPEFR, ma alcune Regioni hanno anche adottato strumenti ulteriori e specifici per la verifica dei risultati, in ciò stimolate dal d.lgs 286/1999 in materia di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni. In aggiunta a quanto già segnalato nei precedenti rapporti, è interessante citare l'esperienza dell'Emilia-Romagna dove, con l'articolo 6 della l.r. 26.11.2001 n. 43, è stata istituita la "Struttura di controllo strategico", le cui analisi vengono utilizzate dalla Giunta per pubblicare annualmente un "Rapporto pubblico sulle risultanze del controllo strategico" (art. 54) ¹²¹.

Infine non può non essere messo in evidenza lo sforzo posto in essere dalle Regioni di acquisire una conoscenza approfondita e dettagliata della finanza degli enti locali compresi nel proprio territorio. In particolare,

¹²¹Come risulta dalle risposte ai questionari, anche l'Abruzzo ha istituito una struttura per il controllo strategico, ma solo in via sperimentale. In questa Regione è invece operante il Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti (l.r. 27.12.01 n. 86).

alcune amministrazioni del centro nord – come il Veneto, l'Emilia-Romagna, la Toscana e l'Umbria – sono all'avanguardia in questo campo. Ad esempio, in Emilia-Romagna è stato realizzato un sistema informativo denominato “la finanza del territorio” nato da una condivisa esigenza della Regione e degli enti locali di trovare luoghi, reali e virtuali, dove mettere in comune saperi e strumenti in un settore in cui le cifre sono in rapporto diretto con la vita delle collettività. Nel sito, ad esempio, si trovano, tra gli altri, i dati relativi alle serie storiche 2001, 2002 e 2003 dei certificati ai conti consuntivi dei comuni della Regione, che consentono una lettura dinamica dei principali aggregati della spesa e dell'entrata, i dati dei bilanci di previsione 2004, il progetto del Conto consolidato territoriale, analisi e commenti di interesse. Secondo la Regione “la condivisione di obiettivi e di strumenti di lavoro, il superamento della separatezza tra enti per lavorare in una logica di comunità territoriale è un modo concreto per interpretare la riforma del Titolo V della Costituzione e dare vita al processo di federalismo”.

Naturalmente, per migliorare i rapporti tra Regione ed enti locali e affinché la Regione possa acquisire le credenziali necessarie per accreditarsi come punto di raccordo tra enti locali e Stato, è importante l'emanazione di norme tendenti a dare certezze sui finanziamenti regionali per comuni, Province e città metropolitane. Norme di principio a questo riguardo si sarebbero già potute introdurre negli Statuti, la nuova stesura dei quali è stata completata da diverse Regioni proprio nel corso della passata legislatura. Dal testo di quelli finora approvati in via definitiva, tuttavia, non risulta che tale occasione sia stata adeguatamente sfruttata. Alcune Regioni hanno però emanato leggi generali per il finanziamento degli enti locali, in particolare per quanto riguarda gli investimenti. Interessante, da questo punto di vista è la l.r. 20.07.04 n. 11 dell'Umbria «Disposizioni in ordine alla concessione di contributi agli Enti locali per il sostegno ai programmi di sviluppo e qualificazione di servizi di loro competenza in esecuzione del patto di stabilità fiscale e tariffario». La legge stanzia un fondo unico per il finanziamento dei comuni, indica i criteri di riparto, prevede incentivi premiali, istituisce un sistema di monitoraggio della finanza pubblica nel territorio regionale. I premi sono

destinati agli enti che si adeguano al “patto di stabilità fiscale e tariffario” sottoscritto tra Regione e autonomie locali.

8.3. Sviluppi della finanza regionale e politiche tributarie delle Regioni

Nel corso della legislatura regionale appena conclusa si sono realizzate alcune importanti innovazioni in materia di finanza regionale, tra le quali vanno almeno ricordate le seguenti:

- l'avvio dell'applicazione delle innovazioni previste dal con il d.lgs. 18 febbraio 2000 n. 56 che, dopo i precedenti provvedimenti volti a rafforzare l'autonomia tributaria delle Regioni, ha profondamente riformato il sistema dei trasferimenti, in particolare nel campo della sanità, con l'obiettivo, da un lato, di responsabilizzare maggiormente le Regioni per la copertura dei costi effettivi e, dall'altro, di calmierare la dinamica delle spese, agganciandola a quella del gettito Iva, a prescindere dall'evoluzione del fabbisogno oggettivamente necessario a garantire i Livelli essenziali di prestazioni, cosa dimostrata quasi subito impossibile da realizzare;
- l'introduzione – con il d. lgs. 76 del 2000 - del principio, per la finanza regionale, che essa debba concorrere, insieme con la finanza statale e quella locale, al perseguimento degli obiettivi e al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea e, in particolare, del Patto di stabilità e crescita;
- l'assegnazione alle Regioni di ulteriori risorse per far fronte ai nuovi compiti conseguenti all'attuazione della legge 59 del 1997, risorse che, pur dovendo essere attribuite solo inizialmente con trasferimenti specifici, ancora adesso non sono state integrate nel sistema delle entrate ordinarie libere da vincoli di destinazione (tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali, fondo perequativo);
- lo sviluppo di un intenso processo di partnership tra lo stato e le Regioni in vari settori, ma soprattutto nel campo sanitario, dove, con gli accordi del 3 agosto 2000 e dell'8 agosto 2001, è stata concordata l'entità

delle risorse da destinare alla sanità e la quota a carico dello Stato, a fronte dell'impegno delle Regioni a farsi carico di eventuali superamenti dei tetti previsti attraverso il contenimento delle spese e la manovra delle entrate proprie;

- il rafforzamento del patto di stabilità interno e dei sistemi di monitoraggio della finanza territoriale – in particolare con la sperimentazione della tessera sanitaria elettronica (che, dal 2006, dovrebbe essere pienamente operante) e con l'avvio del Siope (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici) - quest'ultimo reso possibile dalla piena collaborazione delle Regioni e degli enti locali.

Accanto agli aspetti sostanzialmente positivi sopra richiamati, nella legislatura appena chiusa si sono manifestati anche una serie di punti critici nei rapporti tra Stato e Regioni. In base alle indicazioni fornite da queste ultime, tali punti critici riguardano soprattutto:

- la carenza di consultazioni tra Stato e Regioni su atti fondamentali quali la legge finanziaria o gli specifici provvedimenti di contenimento della finanza pubblica. Oggetto di particolari critiche - e di ricorsi alla Corte costituzionale (per altro da questa quasi totalmente respinti con la sentenza n. 425 del 2004) - sono stati, ad esempio, i commi da 16 a 21 dell'articolo 3 della finanziaria 2004, concernenti la definizione di spesa di investimento e, quindi, delle operazioni ammissibili ai sensi del comma 6 dell'articolo 119 della Costituzione;

- l'imposizione di eccessivi vincoli alla gestione del bilancio conseguente al tetto generalizzato alla crescita delle spese di cui al decreto legge n. 168 del 2004¹²², nonché alla inclusione delle spese di investimento tra quelle rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità, di cui alla legge finanziaria per il 2005;

¹²²Sull'applicazione del decreto alcune Regioni hanno ritenuto opportuno intervenire con una propria normativa. Ad esempio la Toscana con la l.r 28.09.04 n.48 "norme per l'applicazione nell'ordinamento regionale toscano del d.l. 12.07.04 n.168 (interventi urgenti per la spesa pubblica) convertito nella L. 30.07.04 n. 191, definisce l'ambito di applicazione del decreto (escludendo alcuni settori, come sanità, istruzione, protezione civile), individua spese che non costituiscono acquisto di beni e servizi, esclude dal vincolo le spese per programmi comunitari, nonché le spese per consulenze e incarichi dati dall'Irpel in quanto ente di ricerca. Stabilisce inoltre che la riduzione del 10% di cui ad art. 1 del 168 va applicata alle somme stanziate in bilancio e non a quelle impegnate alla data del 12 luglio 2004.

- il mancato adeguamento del sistema di finanziamento delle Regioni alle indicazioni del vigente articolo 119 della Costituzione e il blocco dell'applicazione del d.lgs. 56 del 2000 per la parte che prevedeva il progressivo passaggio, per il riparto tra le Regioni del fondo perequativo, dal criterio della spesa storica a criteri oggettivi di fabbisogno e di capacità fiscale, blocco dovuto all'opposizione di alcune Regioni meridionali alle proposte di riparto avanzate dal governo sia sui criteri utilizzati che sulle modalità con cui sono stati applicati;

- le incertezze del governo in materia di autonomia tributaria delle Regioni, prima potenziata con la finanziaria del 2001, limitatamente alle esigenze di copertura della spesa sanitaria, poi congelata con le finanziarie per il 2002, 2003 e 2004, e ora di nuovo liberalizzata con la finanziaria per il 2005 sempre per consentire di fare fronte alle spese sanitarie.

L'ultimo dei punti indicati mette in evidenza che margini significativi di manovrabilità dei tributi propri sono essenziali per permettere alle Regioni di assumersi la responsabilità del rispetto dei vincoli di bilancio previsti nel quadro delle politiche di risanamento della finanza pubblica.

D'altra parte, la non avvenuta definizione, da parte dello Stato, di principi generali di coordinamento del sistema tributario, rende allo stato attuale pericolosa – dal punto di vista dell'efficienza del sistema tributario e della tutela dei diritti del contribuente – sia l'introduzione di nuovi tributi istituiti e gestiti dalle Regioni ai sensi del comma 2 dell'art. 119 Cost., sia la manovra degli attuali tributi regionali introdotti da leggi dello stato, al di fuori dei limiti consentiti nelle stesse leggi istitutive. E' stato quindi accolto con favore l'intervento della Corte costituzionale – con varie sentenze a cui si è fatto riferimento nei precedenti rapporti – volto a bloccare i tentativi posti in essere da alcune Regioni di forzare i limiti di manovrabilità dei tributi propri devoluti dallo Stato, ma anche a stabilire che, se lo Stato può modificare o addirittura sopprimere tributi regionali previsti da proprie leggi, deve però anche garantire alle Regioni nuove entrate tributarie che assicurino lo stesso gettito e la stessa manovrabilità.

Proprio per la delicatezza e l'importanza della materia "politiche tributarie regionali" ad essa è stata dedicata una particolare attenzione nei

precedenti Rapporti. Anche nel periodo qui preso in esame gli interventi delle Regioni sono diversi e significativi. Piuttosto che farne subito l'elenco – per il quale si rimanda al punto successivo – qui si è ritenuto più opportuno tentare una sintesi dei principali obiettivi che le Regioni hanno inteso raggiungere nel corso della legislatura. Essi possono essere individuati come segue:

- utilizzare lo strumento fiscale per incentivare lo sviluppo delle attività produttive sul territorio, cosa che si è manifestata soprattutto attraverso riduzioni dell'aliquota di base dell'Irap, a favore di specifiche categorie di imprese (ad esempio, nuove imprese, imprese condotte da giovani, imprese cooperative, imprese localizzate in aree del territorio regionale particolarmente svantaggiate), ma anche nell'abolizione (da parte della Lombardia) dell'addizionale regionale sul consumo di gas metano (pagata dalle utenze civili ma anche da quelle industriali) o nel rimborso dell'importo pagato da particolari categorie di imprese in situazione di crisi (previsto nel Lazio);
- razionalizzare il sistema impositivo eliminando tributi inefficienti (dato il costo di gestione rispetto al gettito prodotto), come alcune tasse di concessione regionale o tributi minori come l'imposta regionale sulla raccolta dei tartufi;
- far fronte alle spese regionali per la sanità, soprattutto con manovre sull'addizionale Irpef (spesso differenziando le aliquote per scaglioni di reddito), ma anche con l'introduzione nell'ordinamento regionale di imposte che la legislazione statale prevede come facoltative. Ciò vale, in particolare, per l'imposta regionale sul consumo di benzina per autotrazione, disposta dalla Campania nel 2003 e dal Molise nel 2004;
- intervenire a tutela dei consumatori di prodotti agricoli, anche in ottemperanza a direttive comunitarie, attraverso l'istituzione della “tassa fitosanitaria” (come è avvenuto in Emilia-Romagna e in Veneto);
- venire incontro alle esigenze del contribuente, cosa che è stata fatta, ad esempio: adottando leggi di razionalizzazione del prelievo tributario (come in Lombardia); adottando ogni anno una “legge tributaria” contenente le aliquote in vigore per il principali tributi regionali (come in Veneto); rinunciando ai crediti tributari di modesta entità e fissando il

termine massimo per la riscossione di somme dovute, in particolare per la tassa automobilistica, relative a passati esercizi; applicando lo Statuto del contribuente, come è avvenuto di recente in Toscana con la l.r. 31/2005; istituendo l'anagrafe tributaria regionale (come è stato fatto in Basilicata con l.f. per il 2004 con l'obiettivo di creare uno snodo informativo per l'erogazione di servizi tributari tra le istituzioni che operano nell'ambito della fiscalità).

Il notevole interesse dimostrato dalle Regioni ad intervenire in materia tributaria può ragionevolmente generare delle perplessità, sia per gli effetti che da ciò possono derivare sull'efficienza del sistema fiscale nel suo complesso, sia per il fatto che contribuenti con la stessa capacità fiscale possono sopportare (e di fatto già sopportano) oneri tributari diversi a seconda del luogo di residenza. Una legge dello Stato che fissi i principi generali in materia è, quindi, sicuramente opportuna. Ma va anche sottolineato che, entro certi limiti, differenze territoriali per quanto riguarda il come e il quanto versare alle amministrazioni regionali e locali per i servizi ottenuti, possono e devono essere considerati una conseguenza naturale, auspicabile e positiva della modifica della forma di Stato in senso federale.

8.4. Elenco degli interventi sui tributi propri adottati nel periodo gennaio 2004-aprile 2005

In base alle risposte fornite al questionario, i principali interventi adottati nel periodo in esame sono i seguenti:

Abruzzo: modifiche al tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (l.r. 26.07.04 n. 20 e art. 1 l.r. 03.03.05 n.14) e istituzione dell'addizionale regionale sui canoni statali per utenze acqua pubblica (art.73 della l.f. 05);

Basilicata: con l.f. 2004 la Regione è intervenuta in materia di: tassa automobilistica (esenzione mezzi sanitari delle Asl); aliquota dell'addizionale sul consumo di gas metano (50% del tributo statale); anagrafe tributaria regionale, creata come snodo informativo per erogazione di servizi tributari tra le istituzioni che operano nell'ambito della

fiscalità. Con la l.f. 2005 è stata invece disposta l'esenzione dalla tassa automobilistica per le ONG ed è stato regolamentato l'accertamento, la riscossione, i rimborsi e il contenzioso del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi;

Campania: con l'art. 3 della l.r. 24.12.03 n. 28 è stata istituita l'imposta regionale sulla benzina nella misura di 0,02582 euro per litro dal 1.1.2004. Ulteriori disposizioni per l'accertamento dell'imposta sono state introdotte con art. 2 comma 2 della finanziaria per il 2004;

Emilia-Romagna: con l'art. 13 della l.r. 20.01.04 n. 3 è stata istituita la tassa fitosanitaria regionale, dovuta dall'importatore, nella misura stabilita da direttiva 2000/29/CE. La tassa è sospesa – per non pregiudicare gli operatori - fino all'emanazione di un decreto del Presidente della Giunta da adottarsi sulla base di un accordo interregionale o di altro atto volto ad individuare un termine omogeneo di entrata in vigore della tassa su tutto il territorio nazionale (è comunque prevista l'entrata in vigore dal 1.1.2005, ai sensi della direttiva 2002/89/CE);

Lazio: con l'art. 7 della l.f. 2004 viene sospesa la tassa di concessione regionale per l'autorizzazione di scarichi di acque di rifiuto in acque pubbliche per gli insediamenti diversi da quelli abitativi; con art. 8 della l.f. 2004 viene disposto il rimborso alle cooperative iscritte all'albo regionale di una quota Irap (pari alla riduzione dell'aliquota dello 0,50%); con la l.r. 13.09.04 n. 11 viene concesso il rimborso dell'ARISGAM alle imprese esercenti attività di stoviglieria fino al 31/12/06; con la l.f. 2005 viene fissato il limite minimo per i canoni concessione di acque pubbliche (13 euro) e la riscossione viene affidata alle Province.

Liguria: con l'art. 2 della l.f. 2004 l'aliquota dell'Irap per le associazioni di promozione sociale di cui alla legge 07.02.2000 n. 383 viene ridotta al 3,25%;

Lombardia: la Regione è intervenuta in materia licenza di caccia, canoni per occupazione beni demanio e patrimonio dello Stato e tassa automobilistica;

Marche: con l'art. 39 della l.f. 2005 viene rideterminata l'addizionale Irpef per scaglioni di reddito (l'aliquota minima resta allo 0,9%, l'aliquota massima viene invece ridotta dal 4,0% al 3,65%);

Molise: con l'art. 2 della l.f. 2004 viene disposta la riduzione al 3,25% dell'aliquota Irap per una serie di tipologie di imprese e l'esenzione totale per gli enti non commerciali e per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale; con gli artt. 1 e 2 della l.r. 09.01.04 n. 5 si dispone in materia di riscossione della tassa automobilistica (recupero delle somme dovute per il 2000 entro 2004) e degli altri tributi regionali (rinuncia a crediti di modesta entità); con la l.r. 31.08.04 n. 18 si modificano le aliquote e la disciplina applicativa del tributo speciale per deposito in discarica rifiuti solidi; con l.r. 11.11.04 n. 26 la tassa automobilistica regionale viene aumentata del 7%; con la l.r. 31.12.04 n. 38 viene istituita l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione nella misura di 0,015494 euro per litro; con la l.r. 31.12.04 n. 39 viene istituita l'addizionale regionale sull'imposta erariale di consumo del gas metano e l'imposta regionale sostitutiva per le utenze esenti; con delibera della Giunta regionale (26.11.04 n. 1490) viene fissata all'1,2% la misura dell'addizionale regionale all'irpef con decorrenza dal 2005;

Provincia autonoma di Bolzano: con l'articolo 1 della legge provinciale n. 1/2004 (legge finanziaria 2004) e l'articolo 9 della legge provinciale n. 4/2004 (legge finanziaria di assestamento) sono state introdotte agevolazioni ed esenzioni in materia della tassa automobilistica (p. es. per veicoli alimentati a gasolio dotati di un filtro antiparticolato).

Provincia autonoma di Trento: con l'art. 6 della l.p. 12.05.04 n. 4 (finanziaria di assestamento) l'aliquota Irap per nuove iniziative industriali viene ridotta al 3,25%;

Piemonte: l'art. 1 della l.f. 2004 detta il dispositivo di attuazione del dlgs 446/97 in materia di Irap. Con la stessa legge, modificata dalla l.r. 31 del 2004, si interviene sulla tassa automobilistica e sulla tassa per il diritto allo studio universitario (portata a 110 euro). Con riferimento a quest'ultima si dispone anche che, per gli anni successivi, gli importi vengano fissati con delibera di Giunta. Sempre la l.f. 2004 dispone in materia di assegnazione dei proventi dei canoni in materia di acque pubbliche e introduce esenzioni

per la tassa di concessione regionale in materia di pesca. La l.f. 2005 prevede l'estinzione dei crediti tributari di importo minimo, nonché l'esenzione dalla tassa automobilistica per le Fiat 500 immatricolate entro il 31.12.75 (questo tipo di auto viene altresì dichiarato auto storica della Regione);

Toscana: la l.r. 62 del 2004 disciplina in generale la tassa automobilistica, affidando ad un regolamento della Giunta la disciplina dei procedimenti per la riscossione, la concessione esenzioni e sospensioni, i rimborsi, i controlli, le comunicazioni ai contribuenti, del potere di autotutela del dirigente, delle rateizzazioni dei pagamenti; con il dpgr 17.12.04 n. 11/r si interviene in materia di Irap, concedendo l'esenzione dall'imposta per gli esercizi commerciali in zone montane; con la l.r. n. 4 del 2005 si modifica la disciplina della tassa per il diritto allo studio universitario (portata a 98 euro); con dpgr 03.01.05 viene data attuazione alla l.r. 62/94 in materia di tasse automobilistiche. Notevole importanza riveste infine la l.r. 18.02.05 n. 31 che detta norme generali in materia di tributi. In particolare la legge: disciplina il diritto di interpello; istituisce il Garante del contribuente regionale; disciplina le attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi regionali; disciplina i procedimenti di applicazione delle sanzioni amministrative tributarie; istituisce il sistema informativo tributario regionale;

Valle d'Aosta: l'art. 1 comma 1 della l.f. 2005 sopprime il tributo Provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente;

Veneto: con la l.f. 2004 e la l.r. n. 22 del 2004 la Regione interviene in materia di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi; la l.r. 29/04 interviene in materia di addizionale Irpef e di Irap (per quest'ultima l'aliquota a carico degli istituti di credito viene elevata al 5,25%). Con la l.f. 2005 viene istituita la tassa fitosanitaria (art. 7) e si interviene sui ticket sanitari (ampliamento della soglia di esenzione ed esclusione di alcune prestazioni ambulatoriali), destinando altresì alla copertura del deficit in sanità il maggior gettito derivante dall'applicazione della l.r. 29/04.

Tab. 1 – Alcune caratteristiche delle leggi finanziarie per il 2004 o, se approvate entro il 31.03.2005, per il 2005

Regioni e Province autonome	Num. LL.FF. approvate nel 2004		Estremi L.F. 2004 iniziale	Estremi L.F. 2005 iniziale	Alcune caratteristiche ultima L.F. iniz. appr.			
	Iniziali	Assest.			<i>n. articolo</i>	<i>n. commi</i>	<i>allegati</i>	<i>collegati</i>
Abruzzo	1		I.r. 26.4.04, n. 15	I.r. 8.2.05, n. 6	258	830	n.d.	1
Basilicata	1		I.r. 2.2.04, n. 1	I.r. 27.1.05, n. 5	44	160	7	n.d.
Calabria			I.r. 16.3.04, n. 8	I.r. 2.3.05, n. 9	4	5	3	
Campania	1		I.r. 12.11.04, n. 8		8	52	n.d.	n.d.
Emilia Romagna	2	1	I.r. 22.12.03, n. 28	I.r. 28.12.04, n. 27	58	90	0	
Friuli-Venezia Giulia	1	1	I.r. 26.1.04, n. 1	I.r. 2.2.05, n. 1	10	897	2	
Lazio	1		I.r. 10.2.04, n. 2	I.r. 19.2.05, n. 9	82	237	2	
Liguria	1		I.r. 2.4.04, n. 7	I.r. 4.2.05, n. 3	15	30	2	
Lombardia	1		I.r. 23.12.03, n. 28	I.r. 23.12.04, n. 40	2	16	3	1
Marche	2		I.r. 19.2.04, n. 2	I.r. 24.12.04, n. 29	31	51	2	
Molise	1		I.r. 9.1.04, n. 1	I.r. 7.2.05, n. 5	19	37	1	
P.A. Bolzano	2		I.r. 8.4.04, n. 1	I.r. 23.12.04, n. 10	16	36	2	
P.A. Trento		1	I.r. 1.8.03, n. 5	I.r. 10.2.05, n. 1	45	121	4	
Piemonte	1		I.r. 14.5.04, n. 9	I.r. 17.2.05, n. 2	7	9	1	1
Puglia	1		I.r. 7.1.04, n. 1	I.r. 12.1.05, n. 1	84	169	1	
Sardegna	1		I.r. 11.5.04, n. 6		20	125	6	
Sicilia	1		I.r. 29.12.03, n. 21	I.r. 28.12.04, n. 17	130	417	1	
Toscana	1		I.r. 19.12.03, n. 58	I.r. 20.12.04, n. 71	28	60	0	
Trentino Alto Adige	1	1	I.r. 16.7.04, n. 1	I.r. 21.12.04, n. 5	10	16	0	
Umbria			I.r. 13.4.04, n. 3	I.r. 16.2.05, n. 6	12	19	4	
Valle d'Aosta	1		I.r. 15.12.03, n. 21	I.r. 9.12.04, n. 30	44	107	2	
Veneto	1		I.r. 3.2.04, n. 1	I.r. 1.3.05, n. 9	32	96	3	4

PARTE III

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI

a cura dell’“Osservatorio sulle fonti” – Università degli studi di Firenze

Il presente contributo è di Paolo Caretti

1. Il preoccupante aumento del contenzioso costituzionale nell'attuale contesto politico-istituzionale

L'analisi della giurisprudenza costituzionale relativa ai rapporti tra lo Stato e le Regioni deve necessariamente prendere le mosse dalla constatazione dell'aumento, invero ormai decisamente preoccupante, del contenzioso che nel 2004 ha raggiunto livelli mai registrati in precedenza.

I dati contenuti nell'annuale relazione su "La giustizia costituzionale nel 2004", pubblicata, in occasione della Conferenza stampa del Presidente della Corte il 20 gennaio 2005, appaiono da questo punto di vista, eloquenti: in termini assoluti, le decisioni nel giudizio in via principale (97) costituiscono il 21,75% del totale, con un aumento sensibile rispetto all'anno precedente (+6,83%) ed ancora più eclatante rispetto alla media del ventennio precedente (+14,46%).

Tuttavia, l'acquisita centralità del giudizio in via principale risalta ancora di più procedendo alla disaggregazione del numero totale delle sentenze (167): ebbene, in questo caso quelle nel giudizio in via principale (81) rasentano la metà del totale (48,50%) e, per la prima volta nella storia della Corte costituzionale, sopravanzano quelle rese in sede di giudizio in via incidentale (63, pari al 37,72%). Se poi a queste si sommano quelle rese in sede di risoluzione dei conflitti intersoggettivi (14, pari all'8,38%) si può constatare come il contenzioso tra Stato e Regioni abbia raggiunto livelli assolutamente inediti¹²³.

Al di là poi dei dati puramente quantitativi (peraltro assai significativi) alcune vicende evidenziano alcuni aspetti gravemente patologici del contenzioso costituzionale. È il caso, ad esempio, della vicenda del condono edilizio (sentt. 196-198, 199; ord. 197/2004) che ha visto l'utilizzazione dei poteri legislativi da parte di alcune Regioni allo scopo dichiarato, tra l'altro, di paralizzare gli effetti nel proprio territorio di una legge statale ritenuta incostituzionale. Nelle sentt. 198 e 199/2004 la Corte

¹²³ A ciò si aggiunga che il mutato assetto delle competenze costituzionali di cui al nuovo testo dell'art. 117 Cost. ha finito per riguardare materie strettamente connesse, se non direttamente attinenti, a situazioni giuridiche soggettive, quali la tutela della salute e dell'ambiente, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i limiti alla ricerca scientifica.

ha dovuto ribadire quanto già avrebbe dovuto essere implicito nel sistema, ovvero che le disposizioni costituzionali in tema di rapporti tra gli enti territoriali «presuppongono che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali». Tuttavia, non è consentito dal sistema costituzionale «che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio» dinanzi alla Corte costituzionale.

Come detto nel rapporto relativo al 2003, il continuo aumento del contenzioso costituzionale deve essere messo in relazione anche alla perdurante mancanza di alcuni fondamentali provvedimenti di attuazione della riforma del titolo V: tra questi, solo per citare alcuni esempi, molti dei decreti attuativi della l. 131/2003, le modifiche della l. 86/1989¹²⁴, i fondamentali provvedimenti di attuazione dell'art. 119 Cost., l'istituzione della c.d. "bicameralina" ai sensi dell'art. 11, le leggi costituzionali di modifica degli statuti speciali, i pur necessari adeguamenti organizzativi del Parlamento e del Governo alla riforma. Su questo scenario grava poi l'ipoteca del progetto di revisione del titolo V che probabilmente ha costituito un ulteriore fattore di rallentamento nell'approvazione dei provvedimenti di attuazione della l. cost. 3/2001.

Peraltro, un parallelo fenomeno di inattuazione è imputabile anche alle Regioni, che (fatta eccezione, alla fine del 2004, per tre Regioni), ad oltre

¹²⁴ Come è noto, la legge in questione è stata poi approvata nel corso del 2005 (l. 11/2005).

quattro anni dall'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 non hanno ancora provveduto ad adottare i loro statuti¹²⁵.

L'assenza di tali strumenti attuativi è non a caso denunciata anche nella giurisprudenza costituzionale: così, ad esempio, la sent. 6/2004 richiama la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»; la sent. 9/2004 raccomanda l'attuazione di quelle forme di intesa e coordinamento in materia di beni culturali di cui all'art. 118, comma 3, Cost.¹²⁶.

In effetti, nella perdurante assenza di pur necessari strumenti di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, il ruolo della giurisprudenza costituzionale risulta essenziale, anche in funzione di “supplenza”, almeno in senso lato, rispetto a determinazioni che dovrebbero competere, innanzitutto, agli organi politici (in questo caso della Regione). A ciò si aggiunga il fatto che la l. cost. 3/2001 non contiene disposizioni transitorie, ciò che ha contribuito ulteriormente ad aggravare i non pochi problemi legati all'entrata in vigore della riforma.

¹²⁵ Per quanto riguarda gli statuti ordinari, occorre in questa sede soffermarsi soprattutto sulla giurisprudenza costituzionale (sentt. 372, 378, 379) che ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità sollevate sulle disposizioni di principio o programmatiche contenute nei nuovi statuti della Toscana, dell'Emilia Romagna e dell'Umbria. È noto che la Corte, sul presupposto che gli statuti ordinari, anche dopo l'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, si configurano come fonti regionali a competenza riservata e specializzata e non già come una sorta di carte costituzionali regionali esclude ogni possibilità di parallelismo tra le disposizioni di principio contenute nella Costituzione e quelle contenute in tali fonti: da qui, la conclusione per cui tali enunciazioni statutarie possono esplicare una funzione culturale e politica ma non certo normativa, cosicché essi non comportano alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato né possono costituire il fondamento dell'esercizio di poteri da parte delle Regioni.

¹²⁶ In tale sentenza si afferma che l'art. 118, comma 3, Cost. costituisce una disposizione «di cui può auspicarsi un'applicazione che, attribuendo allo Stato la salvaguardia delle esigenze primarie della tutela che costituisce il fondamento di tutta la normativa sui beni culturali, non trascuri le peculiarità locali delle Regioni».

2. L'assenza dell'attuazione dell'art. 119 Cost. nella giurisprudenza costituzionale

La perdurante latitanza del legislatore statale nell'attuazione della riforma del Titolo V si rivela ancora più negativa per quelle disposizioni, come l'art. 119 Cost., delle quali la Corte riconosce solo una limitata precettività immediata: si può ricordare in questo senso la paradigmatica e quasi "didattica" sent. 37/2004 nella quale la Corte afferma perentoriamente che l'attuazione del disegno dell'art. 119 «richiede [...] come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali». Sulla base di questo assunto di carattere generale, si è sostenuto che, in assenza di una legislazione statale di coordinamento, sia possibile per le Regioni legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali, ancorché queste destinino il gettito, in tutto o in parte alle Regioni stesse, nei soli limiti espressamente individuati dalle leggi stesse. Cosicché, nell'assenza dell'intervento del legislatore, il "nuovo" art. 119 Cost. esplica un ruolo limitato nel senso «di procedere in senso inverso a quanto prescritto» da tale disposizione ovvero «di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (sent. 37/2004), quale, ad esempio, quello che si fonda su fondi "vincolati" che il nuovo assetto costituzionale non consente (sent. 16/2004)¹²⁷.

Tale impostazione risulta sostanzialmente condivisibile con riguardo ai tributi locali, stante la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. che impedisce la diretta "appropriazione" da parte di Comuni e Province di nuovi tributi.

¹²⁷ Per quanto riguarda gli interventi finanziari in favore degli enti locali, è ammissibile che questi, anche se vincolati nella destinazione per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, spettino allo Stato solo nell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi dell'art. 119, comma 5, Cost. (sentt. 16, 49/2004).

Nella sent. 37/2004 si legge al riguardo: «Per quanto poi riguarda i tributi locali, si deve aggiungere che, stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quantomeno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)»: sulla base di ciò la Corte non accoglie il rilievo della Regione Basilicata secondo cui la materia del sistema tributario degli enti locali spetterebbe alla potestà legislativa “residuale” delle Regioni e, in ogni caso, essa sarebbe regolata dal legislatore statale con una disciplina di dettaglio e non già di principio.

Sulla stessa linea interpretativa, la sent. 372/2004 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 2, del nuovo Statuto toscano ai sensi del quale «la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la possibilità degli enti di istituirli». Secondo quanto affermato nella sentenza, la disposizione si limiterebbe a stabilire un modello di ripartizione a due livelli (legge regionale-regolamento locale) che peraltro non è l'unico presupposto dall'art. 119 Cost., essendo possibile anche un modello a tre livelli (legge statale-legge regionale-regolamento locale). Peraltro, ribadisce la Corte nella stessa sentenza, la potestà impositiva in questione deve comunque attenersi al rispetto dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario dettati dal legislatore statale.

L'impostazione desumibile dalle sentenze precedenti non appare altrettanto condivisibile con riguardo ai tributi già devoluti alle Regioni prima dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, sui quali si sarebbe potuto sostenere la tesi che si tratti ormai di “tributi propri” della Regione e quindi

assoggettati alla legislazione regionale nei limiti di quanto previsto all'art. 119 Cost.

Coerente con l'impostazione della sent. 37/2004 si può poi ricordare la sent. 241/2004, che ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità della l. 80/2003 che, tra l'altro, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la graduale eliminazione dell'Irap, escludendo che tale imposta possa qualificarsi come "tributo proprio" della Regione (nello stesso senso, si veda anche la sent. 381/2004 in materia di sospensione degli aumenti per le addizionali Irpef e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'Irap sulla base del fatto che le relative disposizioni consistono in una temporanea e provvisoria sospensione dei poteri regionali in attesa dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost.: e tale conclusione, nella sentenza in esame, è rafforzata dal fatto che la disposizione legislativa modifica sia la disciplina di un tributo statale anche "a regime" sia di un tributo ancora regolato dalla legge statale).

Infine, nella sent. 431/2004 la Corte dichiara infondata la questione di costituzionalità relativa alla proroga di alcune agevolazioni fiscali relative all'Irap relative all'agricoltura, respingendo altresì la pretesa delle Regioni ricorrenti per cui una revisione tributaria che comporti un minor gettito per le Regioni dovrebbe essere accompagnato da misure di compensazione finanziaria. Secondo la Corte, tale compensazione non può essere affermata in presenza di una considerazione isolata di singole disposizioni modificate del tributo, ben potendo accadere che la compensazione stessa derivi da una simultanea modifica o integrazione di più disposizioni legislative.

Peraltro, non soltanto nella materia tributaria ma anche in quella, più generale, della capacità finanziaria degli enti territoriali la Corte valorizza la necessità del fine di coordinamento della finanza pubblica che l'art. 119 in questione assegna alla legislazione statale (su tale questione si veda *infra*, par. 8)¹²⁸.

¹²⁸ L'unica significativa eccezione a quanto detto nel testo è costituita dalla sent. 13/2004 nella quale si è riconosciuto alle Regioni il compito di distribuire il personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome, non avendo alcun rilievo in questo senso la mancata attuazione dei principi costituzionali in tema di finanza regionale: «Nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie

In questo contesto, la discontinuità costituita dal nuovo testo dell'art. 119 Cost. si è potuta esplicare immediatamente nel giudizio di costituzionalità soprattutto con riferimento ai numerosi fondi speciali, istituiti da recenti disposizioni di legge statali, la cui incostituzionalità è stata affermata nei casi in cui essi si qualifichino come fondi vincolati nella destinazione per normali attività di competenza degli enti territoriali. In particolare (sent. 16/2004), la Corte ha sancito il principio per cui fondi speciali vincolati nella destinazione non sono comunque ammissibili qualora intervengano in materie o funzioni spettanti alla legislazione regionale, anche nei casi di legislazione concorrente (si veda anche la sent. 49/2004). In questo senso, ad esempio, è stata dichiarata incostituzionale una disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 2003 (art. 91, l. 289/2002) che prevede la creazione di un fondo statale di finanziamento dei datori di lavoro che realizzino asili nido o micro-nidi nei luoghi di lavoro, in quanto la disciplina in questione, per un verso ricade nella materia "istruzione", per altri in quella "tutela del lavoro", entrambi comunque ricadenti nella potestà legislativa concorrente e quindi disciplinabili dallo Stato solo per quanto attiene all'individuazione dei principi fondamentali (sent. 320/2004). Nello stesso senso, è stata dichiarata incostituzionale una disposizione della legge finanziaria per il 2004 (art. 4, commi 99-103) che istituisce un fondo statale per garantire i prestiti fiduciari agli studenti capaci e meritevoli, senza alcun coinvolgimento delle Regioni nemmeno nell'attività di individuazione in concreto della categoria degli studenti in questione (sent. 308/2004).

Una vicenda analoga concerne la sent. 423/2004, relativa all'istituzione con legge statale di un fondo per le politiche sociali, la quale, pur non dichiarando *ex se* incostituzionale tale previsione, sia perché il fondo stesso è chiamato a finanziare anche funzioni statali, sia perché esso può incidere sull'autonomia finanziaria delle Regioni, almeno fino alla futura attuazione del nuovo modello di cui all'art. 119 Cost., interviene per dichiarare incostituzionali alcune disposizioni di dettaglio volte a porre precisi ed illegittimi vincoli di destinazione nell'utilizzo di risorse da

attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce».

assegnare alle Regioni o a consentire finanziamenti che comunque possono incidere su politiche pubbliche regionali. Viceversa, la stessa sentenza ammette il finanziamento di attività, riconducibili, nel caso di specie alla ricerca scientifica, trattandosi, più che di una materia (peraltro pure compresa tra quelle di legislazione concorrente) di un insieme di valori costituzionali che si prestano ad essere protetti anche al di là del riparto di competenze costituzionalmente previsto.

3. Le novità, normative e processuali, introdotte a proposito del giudizio in via principale

Dal punto di vista del processo costituzionale si segnala nel 2004 la modifica degli artt. 23 e 24 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, necessarie per adeguare le relative disposizioni al nuovo assetto del giudizio in via principale seguito all'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 e dell'art. 9 della l. 131/2003.

Sul punto, a seguito di tali disposizioni e ad alcune novità introdotte in via giurisprudenziale, il volto del giudizio in via principale ha conosciuto significative innovazioni.

Il primo istituto introdotto dall'art. 9 della l. 131/2003 è il potere di sospensiva delle leggi regionali affidato, come potere di ufficio, alla Corte Costituzionale: le prime applicazioni dell'istituto sono state le richieste di sospensiva rispetto ad alcune disposizioni della normativa statale sul condono edilizio; la Corte ha deciso la questione unitamente al merito nella sent. 196/2004.

La sospensiva costituisce un istituto singolare perché evidentemente l'esigenza che una legge impugnata davanti alla Corte non producesse effetti negativi era un problema che esisteva anche prima, ma solo ora si avverte l'esigenza di porvi rimedio, in coincidenza col fatto che il controllo sulle leggi regionali da preventivo è diventato successivo. L'art. 9 introduce questo potere di sospensione della legge regionale nonché di quella statale impugnata, in presenza di determinati presupposti, ossia quando ci sia il rischio di un irreparabile pregiudizio per l'interesse pubblico o per l'ordinamento giuridico della Repubblica o un pregiudizio

grave e irreparabile per i diritti dei cittadini. In caso di sospensione della legge statale o regionale si abbreviano i tempi della decisione: 30 giorni dalla sospensione per l'udienza di discussione e nei 15 giorni successivi il deposito del dispositivo.

Si tratta di un istituto che, come è ovvio, tocca un tema di notevole rilievo, quello dei poteri cautelari nel processo costituzionale. Un tema che anche prima della riforma del Titolo V aveva destato qualche perplessità e non aveva avuto un grande seguito né un particolare approfondimento in dottrina, probabilmente in ragione del fatto che l'altro istituto, sul quale è stato costruito questo di cui si discute, quello previsto dall'articolo 40 della legge numero 87/1953, cioè la sospensione che la Corte può disporre su atti non legislativi impugnati in sede di conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, è stato oggetto di un numero esiguo di richieste e pochissime volte utilizzato dalla Corte Costituzionale. Quasi che il processo costituzionale abbia dimostrato, nei decenni che abbiamo alle spalle una sorta di impermeabilità all'utilizzazione di misure cautelari. Ed è forse per la stessa ragione che la gran parte della dottrina ha colto in maniera critica l'introduzione di questa novità.

Non solo per questo, naturalmente ma anche per un'altra serie di motivi. Si è dubitato, innanzitutto, della legittimità costituzionale di una legge ordinaria che disponga della efficacia di una fonte pari ordinata. Si è criticato, in secondo luogo, il fatto che si sia costruito questo potere come un potere di ufficio, in relazione a un processo, come quello costituzionale, che è un processo essenzialmente di parti. Ma soprattutto se ne sono criticati i presupposti. Il riferimento, infatti, all'interesse pubblico, all'ordinamento della Repubblica, sembrano costituire una sorta di reinterpretazione o di riesumazione di quel limite dell'interesse nazionale che per la verità la l. cost. 3/2001 aveva inteso eliminare. Tanto è vero che questi presupposti sembrano costruiti sul calco di quelli previsti come condizione per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni di cui all'articolo 120 della Costituzione. Si è avuta, quindi, l'impressione che questo potere di sospensione affidato alla Corte anche nei confronti della legge statale sia stato in realtà concepito prevalentemente con l'occhio rivolto alla legge regionale, con il rischio appunto di una reintroduzione del limite dell'interesse nazionale che, come

abbiamo visto in passato, ha determinato delle conseguenze certo non positive per il rispetto dell'autonomia regionale.

E, tuttavia, nonostante queste obiezioni, ci sono stati studi recenti che hanno cercato di mettere in luce elementi potenzialmente positivi di questo istituto che potrebbe, almeno in certe ipotesi (certamente ipotesi eccezionali), avere la funzione di utile completamento del processo in via di azione. Alcuni esempi in proposito: quando la lesione di competenze regionali sia determinata da atti normativi dello Stato adottati in via di urgenza da decreti legge, che potrebbero determinare effetti irreversibili, difficilmente recuperabili da una sentenza di accoglimento della Corte; oppure nell'ipotesi di leggi regionali che determinino una lesione di standard legislativi statali che rispondono ad interessi unitari o comunitari, anche in questo caso con effetti non più reversibili. Sono solo due esempi, cui altri possono aggiungersene. In sostanza si tratterebbe di ipotesi nelle quali la sentenza della Corte rischia di arrivare troppo tardi, e quindi finisce per essere inutile, là dove invece il potere di sospensiva potrebbe, da questo punto di vista, completare il disegno complessivo del processo costituzionale. È una prospettiva ricostruttiva interessante, ma che però è legata ad una premessa e cioè al modo in cui la Corte intenderà interpretare i presupposti più sopra ricordati, se vorrà davvero interpretarli in termini stretti, cioè come presupposti che operano quando sono in gioco essenzialmente profili competenziali tra Stato e Regioni e non un generico interesse pubblico o un altrettanto generico interesse dell'ordinamento della Repubblica. Al momento, in assenza di una qualche casistica al riguardo non è dato fare alcuna previsione; la prassi futura ci dirà se la sorte di questo istituto sarà quella modestissima dell'analogo istituto previsto dall'articolo 40 della l. 87/1953 o se invece riuscirà a svolgere davvero questa funzione utile di completamento del processo costituzionale.

Il secondo istituto, introdotto sempre dalla legge 131 del 2003, è rappresentato dalla possibilità per la Conferenza Stato-città-autonomie locali e il Consiglio delle Autonomie Locali di stimolare, nel primo caso il Governo, nel secondo caso, la Regione, ad impugnare, a seconda dei casi, una legge statale o una legge regionale lesiva delle proprie attribuzioni, che oggi sono attribuzioni assurte a livello costituzionale.

L'autonomia di Comuni e Province non è più rimessa a determinazioni del legislatore ordinario ma trova nel nuovo Titolo V il suo fondamento esplicito. Si tratta di un problema molto serio che ci si è posti anche in passato, penso alla soluzione diversa che era stata discussa in seno alla Commissione D'Alema, cioè quella di riconoscere una legittimazione diretta di adire la Corte a Comuni e Province, proprio in ragione del livello ormai costituzionalizzato della loro autonomia, analogamente a quanto avviene per le Regioni. Scartata quella soluzione per una serie di ragioni che qui non è il caso di richiamare (ma legate essenzialmente alla preoccupazione di creare un eccessivo aggravio nel lavoro del giudice costituzionale), si è arrivati a questo nuovo istituto. Ma la risposta che esso offre al problema indicato si presenta, almeno a mio parere, molto debole. Innanzitutto, esso si configura come un mero potere di sollecitazione, che lascia del tutto liberi i soggetti legittimati a ricorrere a promuovere il ricorso. In secondo luogo, se è vero che il Governo può impugnare una legge regionale, stante anche la recente giurisprudenza della Corte, per qualunque motivo di incostituzionalità della medesima, non vale invece il viceversa. Quindi, un Consiglio delle Autonomie che chiede alla Regione di riferimento di impugnare una legge dello Stato perché lesiva di proprie attribuzioni rischierebbe di trovarsi di fronte un rifiuto non perché la Regione non voglia promuovere il ricorso ma perché impossibilitata a farlo se non per motivi strettamente attinenti a profili lesivi della propria competenza, così come ribadito sempre dalla recente giurisprudenza della Corte. In tale situazione, questo istituto rischia di avere una funzione meramente residuale. Funzionerà soltanto nell'ipotesi in cui l'interesse delle autonomie locali coinciderà con l'interesse regionale: ad esempio nell'ipotesi in cui una legge dello Stato pretenda di ripartire le funzioni amministrative fra Comuni e Province in una materia di competenza legislativa della Regione. In questo caso i due interessi si sposano e l'istituto può funzionare. Ma è chiaro che in ogni caso si tratta di una risposta debole e che è in grado di operare solo parzialmente, almeno sul versante regionale. Anche in questo caso solo la prassi futura ci potrà dire qualcosa di più circa l'incidenza effettiva dell'istituto nell'ambito del processo in via principale.

Per il momento la Corte ha utilizzato questa possibilità, per argomentare circa la possibilità per le Regioni di impugnare disposizioni lesive delle competenze degli enti locali qualora esse riguardino profili strettamente connessi a profili di competenza regionale (sent. 196/2004).

Come si è accennato, le novità si sono prodotte anche in via giurisprudenziale.

Sul versante dell'individuazione dei soggetti ricorrenti, la Corte ha ribadito a più riprese, in linea con la giurisprudenza inaugurata l'anno precedente, in continuità peraltro con quella precedente alla riforma del Titolo V, che il giudizio in via principale è chiuso ai soggetti (Stato e Regioni) titolari della potestà legislativa, non essendo possibile l'intervento di soggetti diversi (sett. 166, 167, 196/2004). Peraltro, nella sent. 196/2004, preso atto della stretta connessione, nel caso di specie, tra le attribuzioni regionali e quelle degli enti locali, la Corte ha evidenziato come la lesione della sfera di attribuzioni degli enti locali sia, almeno potenzialmente, idonea a determinare una violazione delle competenze regionali. La Corte ha, altresì, ricordato che l'art. 32, comma 2, della l. 87/1953, novellato dal già ricordato art. 9 della l. 131/2003, consente al Consiglio delle autonomie locali di proporre alla Giunta regionale di sollevare questioni di costituzionalità in via principale contro leggi statali.

Alla luce delle considerazioni che precedono si spiega come la sent. 378/2004 abbia dichiarato inammissibile il ricorso di un consigliere regionale di minoranza avverso una delibera statutaria, ai sensi dell'art. 123 Cost. Anche per i giudizi di cui all'art. 123, comma 2, Cost. la Corte ritiene che unico ricorrente sia il Governo cosicché non è ritenuto ammissibile l'intervento di terzi.

Per quanto riguarda i motivi di ricorso, in linea con il principio già affermato fino dalla sent. 274/2003, la Corte ha affermato che lo Stato può impugnare leggi regionali per qualunque vizio di costituzionalità (sent. 162/2004), mentre le Regioni ricorrenti possono invocare solo la lesione della propria sfera di competenza costituzionalmente fissata, potendo impugnare anche in relazione a parametri ulteriori qualora questi contribuiscano ad incidere nelle proprie prerogative costituzionali (sentt. 4, 196, 228, 280, 286, 287/2004).

Ancora, anche nel 2004 è continuata la prassi, già inaugurata nell'anno precedente, della separazione delle questioni proposte con il medesimo ricorso e il loro eventuale e contestuale accorpamento a questioni di carattere omogeneo proposte in altri ricorsi (è noto che questa tecnica ha riguardato innanzitutto le questioni di costituzionalità, assai eterogenee, sollevate in relazione alle leggi finanziarie annuali).

Più evidenti sono state le innovazioni sul piano della tipologia delle sentenze della Corte.

Come si è detto nel rapporto relativo allo scorso anno, il riferimento principale (ma non unico) è alla sent. 13/2004, con la quale la Corte ha sottoposto a vaglio di costituzionalità l'art. 22, comma 3, della l. 448/2001, il quale riconduce alla competenza dell'amministrazione scolastica statale funzioni in materia di istruzione (la distribuzione del personale docente nell'ambito della rete scolastica regionale), rivendicate dalle Regioni, sulla base del nuovo disposto costituzionale. Ebbene, pur riconoscendo l'illegittimità della disposizione impugnata, il giudice costituzionale "congela" gli effetti della sua pronuncia, fino al momento della predisposizione da parte delle Regioni degli apparati amministrativi deputati all'esercizio delle funzioni in questione, in difetto dei quali una pronuncia di incostituzionalità ad effetto immediato avrebbe finito per determinare una situazione di incostituzionalità ancora più grave (e cioè una paralisi nel funzionamento del sistema di istruzione pubblica), con conseguente, grave pregiudizio al diritto allo studio: «Quel principio di continuità che questa Corte ha già riconosciuto operare, sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni ed in virtù del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere, nonostante il mutato assetto delle attribuzioni, fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza [...] deve essere ora ampliato per soddisfare l'esigenza non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali».

Si tratta di un tipo di pronuncia che si avvicina a quelle di semplice incostituzionalità o incompatibilità del Tribunale costituzionale tedesco

(Unvereinbarkeit) e che non pare, invece, assimilabile né alle pronunce di incostituzionalità riconosciuta ma non dichiarata, né a quelle di costituzionalità provvisoria (entrambe, del resto, sentenze di rigetto). Un tipo nuovo di pronuncia, dunque, nello spirito del principio di continuità, riletto però alla luce del nuovo dettato costituzionale.

Peraltro, il ruolo di “supplenza” esercitato dalla Corte spiega altresì la non infrequente utilizzazione delle sentenze manipolative sia additive (sentt. 196, 308/2004) sia ablative (sentt. 196, 380, 390, 429/2004), sia sostitutive (sent. 196/2004). Del tutto peculiare è poi la sent. 196/2004 laddove, pur riconoscendo l'esistenza di una competenza legislativa regionale in materia di condono edilizio, condiziona l'esercizio della competenza stessa al rispetto di un termine congruo, statuito dalla legge dello Stato, decorso il quale continuano ad applicarsi le leggi statali preesistenti, pur incostituzionali.

Infine, seguendo un trend giurisprudenziale ormai consolidato, la Corte continua ad utilizzare anche nel giudizio in via principale l'istituto della illegittimità costituzionale consequenziale, ritenuto di generale applicazione nei giudizi di legittimità costituzionale (sentt. 2, 166, 272, 378/2004).

4. La rilevanza del principio di leale cooperazione e la disciplina del potere sostitutivo

Anche nel 2004, sulla scorta della giurisprudenza degli anni precedenti, la Corte ribadisce la necessità che il modello di regionalismo italiano, anche dopo la revisione operata dalla l. cost. 3/2001, asseconti gli schemi del c.d. regionalismo cooperativo.

In particolare, la sent. 6/2004 ribadisce e specifica quanto stabilito nella sent. 303, chiarendo innanzitutto che lo spostamento verso l'alto delle competenze normative è possibile anche nelle materie “residuali” regionali, e può avvenire in forza di una legge che: a) detti una disciplina pertinente, e comunque idonea alla regolazione delle funzioni da trasferire; b) sia limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine; c)

sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o comunque debba prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative in capo agli organi centrali. In assenza dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001, la Corte chiarisce, citando la sent. 303/2003, che «la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che debbono essere condotte in base al principio di lealtà».

Nel caso di specie la Corte ha ritenuto che fosse rispettoso di tali criteri il d.l. 7/2002 (convertito dalla l. 55/2002) nella parte in cui prevede due diverse e distinte forme di collaborazione tra Stato e Regioni, l'una riguardante l'insieme delle Regioni (riguardante l'elenco degli impianti di energia di cui all'art. 1, comma 1) l'altra relativa alla localizzazione del singolo impianto (considerata intesa “forte” nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento): a giudizio della Corte, quindi, «i due livelli di partecipazione [...] realizzano quindi, ove correttamente intesi e applicati dalle diverse parti interessate, sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati».

Tale chiarimento rende chiaro che la Corte, prima dell'entrata in vigore dell'art. 11 l. cost. 3/2001, sembra ritenere sufficiente un coinvolgimento delle autonomie regionali “forte” solo, per così dire “a valle” cosicché lo Stato mantiene una posizione preminente nel merito delle scelte politiche “a monte” (nella legge e, nel caso di specie, dell'insieme delle opere da realizzare).

La sentenza in questione ha altresì chiarito, interpretando nel modo forse più corretto l'art. 118 Cost., che l'attrazione di funzioni amministrative (e normative) allo Stato anche in ambiti nei quali esso ha solo limitati poteri legislativi si spiega con il fatto che «la valutazione della necessità

del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (come sarebbe un Consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare – per l'esercizio unitario – al livello nazionale)»¹²⁹.

Per quanto riguarda i poteri sostitutivi la sent. 43/2004 ed altre seguenti hanno chiarito che l'art. 120 Cost. non preclude la possibilità di prevedere poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali. In effetti, tale disposizione non può essere intesa, a giudizio della Corte, «nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi», giacché essa «prevede solo un potere sostitutivo *straordinario*, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi» anche in capo alla Regione nelle materie di propria competenza laddove questa disciplini, in forza degli artt. 117, commi 3 e 4 e 118, commi 1 e 2, Cost. l'esercizio di funzioni amministrative degli enti locali.

Del resto, secondo la Corte, l'ammissibilità di poteri sostitutivi regionali deriva dallo stesso art. 118 Cost. che si fonda su un principio di “preferenza” per gli enti più vicini ai cittadini ma anche su criteri “flessibili” per la collocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo cui il legislatore, statale o regionale, deve attenersi nell'operare le scelte relative.

Tuttavia, poiché il potere sostitutivo implica comunque un intervento del livello regionale rispetto allo svolgimento di attribuzioni dei Comuni (la cui autonomia ha ormai un diretto fondamento costituzionale) la Corte, in linea con la propria giurisprudenza precedente alla riforma del titolo V, richiede comunque: a) che le ipotesi di esercizio del potere sostitutivo siano previste e disciplinate dalla legge, che deve definirne i presupposti

¹²⁹ Nello stesso senso, anche se non relativa ad un atto non legislativo, si veda anche la sent. 233/2004.

sostanziali e procedurali¹³⁰; b) che la sostituzione riguardi il compimento dei soli atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari che giustificano l'intervento sostitutivo; c) che siano disposti da organi di governo della Regione (o sulla base di una decisione di questi) e non da meri apparati amministrativi della stessa¹³¹; d) che l'omissione alla quale si intenda sopperire con l'esercizio dei poteri sostitutivi sia definita come fatto giuridicamente qualificato e non già come mera omissione considerata opportuna dalla Regione (diversamente, l'autonomia degli enti locali sarebbe irragionevolmente lesa); e) che la legge regionale definisca un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni e sia messo nella condizione di poter ovviare all'omissione, non essendo sufficiente, perché si attivi il potere sostitutivo, una mera "previa segnalazione" da parte della Regione¹³².

5. La problematica dell'interpretazione delle materie di cui all'art. 117 Cost.

Sul punto dell'interpretazione delle materie anche la giurisprudenza del 2004 conferma quanto si è già avuto di dire nel precedente rapporto relativo all'anno 2003, ovvero il tentativo operato dalla Corte di "leggere" i titoli competenziali di cui all'art. 117 della Costituzione nella consapevolezza della rilevanza delle esigenze unitarie sottese anche ad alcune delle materie di competenza concorrente o addirittura ad alcune di quelle "innominate" che, ad un'interpretazione meramente testuale, dovrebbero ricadere nella potestà "residuale" delle Regioni.

¹³⁰ Da qui l'illegittimità di una legge regionale che non predeterminava in alcun modo né la tipologia delle sostituzioni, né l'organo regionale competente, né la procedura di esercizio del potere, né alcun meccanismo di collaborazione con l'ente inadempiente (sent. 69/2004).

¹³¹ Le sentt. 112 e 173/2004 hanno dichiarato incostituzionali previsioni legislative regionali che affidavano poteri sostitutivi al difensore civico, non ritenuto, a questa stregua, "organo di governo regionale" (sentt. 112 e 173/2004).

¹³² Sul punto si vedano anche le più recenti sentt. 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 140, 172, 227/2004.

Come è noto, il punto massimo di valorizzazione di tali esigenze unitarie è senz'altro costituito dalla famosa sent. 303/2003 e da quelle che ne hanno costituito il seguito (si veda, in particolare, la sent. 6/2004).

Sempre nell'ottica della valorizzazione delle istanze unitarie si debbono ricordare le pronunce che, in continuità con la giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del titolo V, interpretano alcune riserve di legge previste dalla Costituzione come riferite a riserve di legge statali: tra queste, la sent. 134/2004 che, tagliando alla radice ogni dubbio che era stato avanzato da una parte della dottrina, interpreta come statale la riserva di legge di cui all'art. 108 Cost., con ciò dichiarando incostituzionale una legge regionale marchigiana che aveva istituito un "Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza" del quale erano stati chiamati a fare parte, tra gli altri, anche tre magistrati¹³³.

Sulla contigua materia «giurisdizione e norme processuali», la sent. 18/2004 ha ricondotto ad essa la disposizione contenuta in una legge statale che esenta dalla soggezione ad esecuzione forzata le somme di competenza degli enti locali a titolo di addizionale comunale e provinciale all'Irpef disponibili sulle contabilità speciali esistenti presso le tesorerie provinciali dello Stato ed intestate al Ministero dell'interno. La *ratio* di tale disposizione, secondo la sentenza in esame, è quella di stabilire un vincolo di impignorabilità e di insequestrabilità per le somme in esame al fine di renderle disponibili per gli enti locali. Nello stesso senso, la sent. 428/2004 ha affermato che la fase contenziosa relativa alle sanzioni amministrative, ove assuma connotati giurisdizionali, rimane di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Peraltro, la rilevanza di tali esigenze non ha comportato la sistematica compressione delle competenze regionali, in un'ottica di interpretazione riduttiva delle novità apportate dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Così, ad esempio, la sent. 228/2004, se per un verso riconduce la disciplina del servizio civile nazionale alla competenza statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *d*), Cost. (che assegna alla competenza

¹³³ Si trattava del Procuratore generale presso la Corte d'appello di Ancona, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ancona, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Ancona.

legislativa esclusiva dello Stato la materia «difesa e Forze armate»), dall'altra non preclude ogni esercizio di competenze alle Regioni: la sentenza afferma infatti che allo Stato spetta la competenza riguardo agli aspetti organizzativi e procedurali del servizio, lo svolgimento delle attività del servizio stesso, qualora ricadano in un ambito di competenza regionale dovrà essere caratterizzato dal rispetto del principio di leale cooperazione con gli enti coinvolti. Ancora più significativamente, la stessa sentenza consente alle Regioni di istituire, nell'esercizio di queste stesse competenze, propri servizi civili regionali, diversi da quello nazionale, che, in quanto tali, non potrebbero ricadere nell'ambito della materia «difesa».

Ancora, la sent. 287/2004 riconduce alla materia «previdenza sociale», ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. o), Cost., la previsione, contenuta nell'art. 21 del d.l. 269/2003 (convertito, con modificazioni, nella l. 326/2003), della concessione di un assegno in favore delle donne in relazione alla nascita o all'adozione, tra il dicembre 2003 e il dicembre 2004, del secondo o ulteriore figlio. La Corte disattende il rilievo delle Regioni ricorrenti che avevano interpretato la materia in questione come facente parte della materia «servizi sociali» in quanto la sovvenzione in questione non sarebbe ricollegata all'esigenza di superare situazioni di svantaggio o di disagio socio-economico ma si qualificherebbe come misura di sostegno, ex artt. 31, comma 2, e 37 Cost., alle donne residenti in Italia, cittadine italiane o di uno dei Paesi della Comunità europea. Altrettanto significativamente la sent. 307/2004 ha ricondotto alla competenza statale la possibilità di prevedere contributi finanziari finalizzati all'acquisto di *personal computers* abilitati alla connessione ad *Internet*, in quanto le relative disposizioni legislative risultano finalizzate allo sviluppo della cultura, che si configura quale valore che la Repubblica e quindi tutte le articolazioni territoriali sono destinate a perseguire, anche al di là del riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.

Infine non sono mancati casi in cui la Corte ha ricondotto la disciplina di determinati ambiti materiali alla competenza dello Stato attraverso una interpretazione adeguatrice che ne ha ridotto di molto la portata applicativa. È il caso della sent. 3 e della già ricordata sent. 134. La prima ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità dell'art. 19, comma 14, della l. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002), nella parte in cui

prevede che le amministrazioni pubbliche promuovano iniziative di “alta formazione” del personale e finanzino borse di studio per l’iscrizione dei dipendenti ai corsi di laurea triennali, sul presupposto che le amministrazioni pubbliche in questione non possano che essere quelle statali (a tale conclusione la Corte giunge anche attraverso l’interpretazione sistematica di tale disposizione che ha ad oggetto le assunzioni di personale presso le amministrazioni dello Stato): in tal modo, quindi, la disposizione è pienamente conforme all’art. 117, comma 2, lett. g), Cost. (che, come è noto, prevede la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»). La seconda ha ad oggetto, come detto, una legge regionale istitutiva di un “Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza” ed è dichiarata incostituzionale, oltre che per la violazione dello stesso art. 117, comma 2, lett. g), Cost., anche per la violazione della riserva di legge, interpretata come riserva di legge statale, di cui all’art. 108 Cost. (di tale organismo avrebbe fatto parte infatti sia i Prefetti della Regione che tre magistrati in servizio).

Nello stesso senso, sul piano dei rapporti tra Stato e Regioni nella materie di cui all’art. 117, comma 2, lett. p), Cost. (che, come è noto, prevede la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»), la sent. 378/2004 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 26, comma 3, del nuovo Statuto emiliano il quale prevede che la legge regionale individui, in conformità con la disciplina stabilita dalla legge dello Stato, le funzioni della Città metropolitana di Bologna. Ad avviso della Corte, la previsione in questione non lede la competenza legislativa statale in quanto la legge regionale è espressamente tenuta a rispettare i contenuti della legge statale; peraltro, lo stesso art. 118, comma 2, Cost., nella misura in cui prevede che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» consente alla legge regionale di conferire funzioni anche alla Città metropolitana, con ciò

fugando quindi ogni dubbio circa la legittimità costituzionale della previsione in questione.

6. Segue: l'interpretazione delle materie “complesse” e dei titoli competenziali “trasversali” dello Stato

Assai interessanti sono le precisazioni della giurisprudenza a proposito delle materie “complesse”, quelle, cioè, che figurano, per profili diversi, in parte tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, in parte tra quelle di legislazione concorrente (e/o residuale regionale).

Tra queste, vi è la materia dei beni culturali, rimessa, quanto alla “tutela”, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.) e, quanto alla “valorizzazione”, alla competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.). Sul punto, la sent. 9/2004 ha chiarito, preliminarmente, pur nella consapevolezza della oggettiva contiguità dei due profili, che «la valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest’ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa», mentre la tutela è legata alla «peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza». Alla luce di questa distinzione, la disciplina del restauro è ritenuta parte della disciplina della tutela, in quanto si sostanzia in un’attività diretta alla stessa struttura materiale del bene, allo scopo di conservarlo o di recuperarlo; e tale conclusione è accolta dalla Corte pur nella consapevolezza delle inevitabili interferenze che la disciplina del restauro presenta con i profili della valorizzazione.

Assai interessante è poi anche la sent. 26/2004 che riguarda la questione di legittimità costituzionale di una disposizione legislativa statale che consente al Ministero per i beni e le attività culturali di concedere a soggetti diversi da quelli statali la gestione di attività e servizi diretti al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del

patrimonio artistico. Si tratta di un profilo difficilmente riconducibile all'area della "tutela" o della "valorizzazione" dei beni culturali, cosicché in via interpretativa, attingendo anche alle disposizioni del d.lgs. 112/1998, la Corte giunge alla conclusione che la disposizione impugnata concerne una facoltà riconosciuta allo Stato in relazione a beni culturali dei quali quest'ultimo abbia la titolarità e la gestione, oltre che la tutela.

Ancora, in materia di istruzione, rimessa alla competenza esclusiva dello Stato quanto alla determinazione delle norme generali (art. 117, comma 2, lett. *n*, Cost.), alla legislazione concorrente nei suoi profili sostanziali, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e, come si deduce *a contrario* dall'art. 117, comma 3, Cost., alla potestà "residuale" delle Regioni relativamente alla istruzione e formazione professionale.

Tale complessa ed articolata dislocazione delle competenze porta comunque la Corte a negare che l'organizzazione della rete scolastica sia di competenza statale, trattandosi di materia di competenza regionale già ai sensi del d.lgs. 112/1998; similmente, la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche all'interno della Regione non ricade nelle "norme generali sull'istruzione" giacché si tratta di competenza connessa a quella della programmazione della rete scolastica, di competenza regionale.

Infine, almeno in senso lato, può dirsi "complessa" anche la materia elettorale, che, in linea di principio, avrebbe potuto chiamare in causa sia gli statuti che le apposite leggi regionali. A tale proposito, però, la Corte, piuttosto nettamente, ha affermato che la materia elettorale deve essere regolata essenzialmente dalla legge regionale (sent. 2, 378, 379/2004), dichiarando incostituzionali le previsioni statutarie che avevano disciplinato la materia con previsioni puntuali. Come si legge nella sent. 2, «non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di "forma di governo", di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione

vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddirre la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa. Anzi, il fatto che la legge statale è chiamata a determinare i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell'art. 122 della Costituzione inevitabilmente riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di indirizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie».

Si tratta di un'interpretazione ormai costante nella giurisprudenza costituzionale anche se, come detto, essa sembra peccare di un'eccessiva rigidità, se non altro per la contiguità e quindi per le possibili sovrapposizioni degli oggetti (materia elettorale; forma di governo) rimessi, rispettivamente, alla fonte legislativa ed alla fonte statutaria.

7. Segue: l'interpretazione dei titoli competenziali “trasversali” dello Stato

Un ulteriore punto, che si lega strettamente a quello trattato nel paragrafo precedente, è rappresentato dall'interpretazione offerta dalla Corte delle c.d. “competenze trasversali” dello Stato, anch'esse concepite formalmente come “esclusive” e dunque come competenze da esercitarsi in ossequio al principio di “separazione”. Come è noto, le materie oggetto di tali competenze, dice la Corte, non hanno un oggetto predeterminato (sono in realtà “non materie”), ma quest'ultimo si determina attraverso il loro concreto esercizio, così come il regime dei rapporti tra competenze dello Stato e delle Regioni in queste particolari “non materie”: «Le norme che contemplano non prefigurano rigidamente i termini del rapporto tra legislazione centrale e quella regionale, ma ne affidano il governo alla prima» (sent. 282/2002). Dunque, non competenze “esclusive” in senso stretto, non un regime di “separazione”, ma sindacabilità, caso per caso, dei “termini” del rapporto tra legge dello Stato e legge della Regione.

Anche su questo versante, come si è detto nel rapporto relativo al 2003, il giudice costituzionale rifiuta un’impostazione rigidamente ispirata al principio di separazione di competenze.

La giurisprudenza costituzionale dell’anno 2004 sembra assecondare la tendenza ad interpretare in senso estensivo alcuni di tali titoli competenziali.

Così è a dire per la *tutela della concorrenza* rispetto alla quale la sent. 14/2004 fornisce una ricostruzione di carattere “sistematico”¹³⁴ tale da essere interpretata in senso ampliativo. La Corte, attingendo significativamente al diritto comunitario, afferma, in particolare, che la “concorrenza”, proprio perché costituisce un titolo competenziale accorpato a «moneta, tutela del risparmio e dei mercati finanziari», «sistema valutario, sistemi tributario e contabile dello Stato, nonché perequazione delle risorse finanziarie», costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche dinamico, come misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali. Ancora, secondo la Corte, la tutela della concorrenza non impedisce interventi promozionali dello Stato sul mercato che attengano allo sviluppo dell’intero Paese che si giustificano per la loro rilevanza macroeconomica.

Anche se nella sentenza in questione la Corte si premura di respingere una lettura di tale titolo competenziale marcatamente estensiva, finisce comunque per valorizzare significativamente (ma, per certi aspetti, inevitabilmente, anche alla luce delle inevitabili connessioni con il livello comunitario) gli ambiti di intervento statali.

La sent. 14/2004 ha aperto la strada a successivi interventi del giudice delle leggi. In particolare, si deve ricordare la sent. 272/2004 nella quale, con riguardo alla delicata disciplina della gestione dei servizi pubblici locali, disattende la censura di alcune Regioni tendente a ricondurre la materia in questione alla potestà “residuale” delle Regioni. Viceversa, la

¹³⁴ Sulla competenza statale in materia si veda anche la sent. 6/2004.

Corte rinviene, anche (e soprattutto) alla luce della competenza in ordine alla tutela della concorrenza, un titolo di legittimazione per la competenza legislativa dello Stato in quelle disposizioni generali che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali "di rilevanza economica" e che, in quanto tali, risultano inderogabili per l'autonomia regionale.

Alla luce di questa conclusione, non sono state ritenute conformi a Costituzione né disposizioni di legge statale di dettaglio, che fuoriescano dalle finalità di tutela della concorrenza, né disposizioni di legge statale che pretendano di disciplinare servizi pubblici privi di rilevanza economica che, in quanto tali, sono ritenute estranee ad esigenze di tutela delle stesse finalità (e, significativamente, a tale conclusione la Corte giunge attingendo, ancora una volta, all'ordinamento comunitario).

Ancora, la sent. 345/2004 riconduce alla tutela della concorrenza quelle disposizioni di legge statale, contenute nella legge finanziaria per il 2003, che, in materia di disciplina dell'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni secondo procedure di evidenza pubblica, impongono la gara. Secondo la Corte, infatti, ancora una volta attingendo al diritto comunitario, le procedure di evidenza pubblica sono ritenute tali da garantire più efficacemente la tutela della concorrenza tra tutti i soggetti interessati.

Anche sul limite di cui all'art. 117, comma 2, lett. *h*), Cost. («ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale») la Corte sembra accogliere una nozione più ampia di quella fatta propria a partire dalla nota sent. 407/2002, pure ribadita sia dalla sent. 6/2004 che dalla sent. 162/2004 nella quale si afferma che il titolo competenziale in questione attenga alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.

In effetti, nella sent. 428/2004 la Corte ha respinto le doglianze della Provincia autonoma di Bolzano relative ad alcune disposizioni del d.l. 151/2003 (convertito, con modificazioni, dalla l. 214/2003), modificativo di numerose disposizioni del codice della strada, in quanto ha ritenuto che la disciplina della circolazione stradale attenga alla competenza legislativa

esclusiva dello Stato ed in primo luogo all'esigenza di salvaguardare l'incolumità personale dei soggetti interessati.

In tal modo, però, la Corte sembra ampliare l'estensione di tale ambito competenziale che la giurisprudenza precedente aveva invece cercato di contenere¹³⁵.

La stessa sent. 428 è poi assai interessante laddove riconduce la materia "circolazione", oltre che al titolo competenziale in esame, anche ad altri, quali l'ordinamento civile (con riferimento alla disciplina della responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli), la giurisdizione e la giustizia amministrativa (per quanto riguarda le fasi contenziose amministrative e giurisdizionali), mentre per quanto riguarda le sanzioni amministrative, la Corte ribadisce il noto principio della competenza riconosciuta al soggetto competente a porre i precetti della cui violazione si tratta.

Per quanto riguarda l'«ordinamento civile», esso, sostanzialmente in linea con la giurisprudenza degli anni precedenti e comunque dopo l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, è stato interpretato nel senso di precludere alle Regioni la possibilità di porre regole fondamentali di disciplina dei rapporti privati (sent. 282/2004). Conseguentemente, è stata dichiarata incostituzionale una legge regionale emiliana che si proponeva la soppressione dei consorzi idraulici, di difesa, di scolo e di irrigazione, «nonché ogni altra forma di gestione non consortile di opere o sistemi di scolo ed irrigui che ricadono nei comprensori di bonifica» e, inoltre, la successione nei rapporti giuridici e amministrativi fra gli organismi soppressi e i consorzi subentranti nell'esercizio dei compiti e delle funzioni. Ad avviso della Corte, la legge regionale in questione, oltre a violare il limite dell'ordinamento civile, viola anche la libertà di

¹³⁵ Come si ricorderà, nella sent. 407/2002 si è affermato che la sicurezza pubblica «è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (punto 3.1. del Considerato in diritto). Questa precisazione viene effettuata richiamando la tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza della stessa Corte, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni dirette in via primaria a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza del possesso ed ogni altro bene che assuma sostanziale importanza per l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale (sentt. 115/1995; 290/2001).

associazione e la salvaguardia della proprietà privata, andando a disporre della “vita” stessa di organismi di natura privata.

Quanto alla competenza in materia di «ordinamento penale», in linea con la precedente sent. 438/2002, la Corte ha dichiarato incostituzionale (sent. 185/2004) una legge friulana che istituiva case da gioco sul territorio regionale e prevedeva la possibilità per l'amministrazione regionale di promuovere la costituzione di società per azioni con lo scopo di gestirle ovvero di affidare lo svolgimento di tale attività, in regime di concessione, ad una società che avesse sede in uno Stato membro dell'Unione europea. La Corte ha ritenuto che tale legge violasse la competenza legislativa statale in materia di «ordinamento penale» in quanto andava ad incidere, sia pure indirettamente, sul regime di punibilità del gioco d'azzardo in una casa da gioco, pur invitando il legislatore, con un apposito monito, a intervenire per riordinare la normativa del settore.

Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la giurisprudenza del 2004 conferma quanto già chiarito nei due anni precedenti, ovvero l'ammissibilità dell'esercizio di competenze legislative regionali, di per sé non incompatibili con il riconoscimento, operato dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., in capo allo Stato di una competenza legislativa esclusiva in materia, qualora esse si atteggino come competenze sostanzialmente integrative: in questo senso, la Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale che attributiva alle Province competenze in materia di rilascio di autorizzazione relative ad attività di immersione di strutture in mare nonché di ripascimento della fascia costiera e di movimentazione di fondali marini, stante la possibilità per la Regione, competente a rilasciare le autorizzazioni in questione, di conferire questa attribuzione alle Province alla luce del principio di sussidiarietà (sent. 259/2004).

Similmente, la sent. 429/2004 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione legislativa regionale che condiziona la possibilità di esercizio delle funzioni riguardanti opere o lavori di competenza degli Enti parco nazionali nelle aree ricadenti nel perimetro dei parchi nazionali nel territorio della Regione (e nelle zone di protezione esterna agli stessi) alla stipula di uno strumento consensuale

tra l'Ente stesso, la Regione e lo Stato. Ad avviso della Corte, la disposizione in questione non incide sulle competenze dell'Ente parco delineate dalla legislazione statale.

8. La potestà legislativa concorrente

In materia di potestà concorrente si debbono segnalare innanzitutto le sentt. 6, 196 e 280/2004 relative all'ammissibilità dell'utilizzazione degli atti con forza di legge al fine di porre i principi fondamentali della materia.

In particolare, le sentt. 6 e 196/2004 ammettono che il decreto legge possa legittimamente porre i principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Ed anzi, nella sent. 6/2004 la Corte giustifica l'utilizzazione della decretazione d'urgenza in una materia nella quale, in assenza di un tempestivo intervento normativo al fine di assecondare il rafforzamento delle strutture di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, si sarebbero potute determinare situazioni gravi, quali interruzioni più o meno estese e prolungate di energia elettrica. Similmente, nella sent. 196/2004, in materia di condono edilizio, la Corte giustifica l'adozione di un decreto legge soprattutto per evitare la possibilità che la disciplina in questione potesse essere stravolta in sede parlamentare.

Pur non essendo da sottovalutare la serietà delle motivazioni addotte dalla Corte, anche alla luce di alcune opinabili scelte del legislatore di revisione costituzionale del 2001, rimane il fatto che l'utilizzazione della decretazione d'urgenza nella materia in questione, anche a prescindere dalle conseguenze sul piano della forma di governo, rischia di alterare la natura della fonte in questione che, in quanto ancorata ai presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza, dovrebbe contenere norme di immediata applicazione (come del resto prescrive espressamente anche l'art. 15 della l. 400/1988). Emerge allora il dubbio che anche le pronunce in esame contribuiscano a snaturare una fonte che, non a caso, sembra acquisire una impropria centralità, dopo che proprio la giurisprudenza costituzionale alla metà degli anni novanta aveva tentato e solo in parte era riuscita a ricondurre tale fonte nell'alveo di

quanto previsto nell'art. 77 Cost. In questo senso, non può non destare qualche preoccupazione l'affermazione contenuta nella sent. 196/2004 secondo cui il requisito dell'omogeneità dell'oggetto del decreto legge, affermato espressamente dall'art. 15 della l. 400/1988, non sarebbe imposto dall'art. 77 Cost.

La sent. 280/2004 si pronuncia sull'art. 1 della l. 131/2003 nella parte in cui delega il Governo ad adottare decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, riservando comunque alla legge il compito di fissare principi di nuovo conio. È noto che la disposizione in questione era apparsa ad una parte della dottrina di dubbia costituzionalità, sia perché presuppone un doppio livello di principi, sia perché l'art. 11 della l. cost. 3/2001, prevedendo la necessità di un parere obbligatorio della Commissione parlamentare per le questioni regionali "integrata" per le leggi di cui all'art. 117, comma 3, Cost., avrebbe implicitamente previsto una sorta di riserva di legge parlamentare in materia. Nessuno di questi dubbi sembra essere stato assecondato dalla Corte costituzionale che nella sentenza in questione ha affermato la legittimità costituzionale dell'uso della delegazione legislativa nelle materie di legislazione concorrente, pur dichiarando incostituzionali i commi 5 e 6 dell'art. 1 in questione, sul presupposto della loro non riconducibilità ad una delega legislativa chiamata a porre unicamente un quadro ricognitivo di principi già esistenti.

9. Segue: le materie di legislazione concorrente

Con riferimento alla latitudine dei principi fondamentali, la sent. 166/2004 ha dichiarato incostituzionale disposizioni legislative regionali che avevano vietato nel territorio regionale l'allevamento nonché l'utilizzazione e la cessione a qualsiasi titolo di cani e gatti ai fini di sperimentazione scientifica, sul presupposto della riconducibilità di queste disposizioni alla materia «ricerca scientifica» oggetto di legislazione concorrente. In questo senso, la Corte ha ritenuto che dai principi (espressi o inespressi) della materia si possa trarre il tentativo di bilanciare

la salvaguardia degli animali e l'interesse, costituzionalmente tutelato, alla ricerca scientifica; interesse che può comportare la necessità di sperimentazioni anche su esseri viventi, come si deduce anche dalle disposizioni comunitarie in materia. Poiché il legislatore interno ha posto i principi in questione, ovviamente validi per tutto il territorio nazionale e peraltro più restrittivi rispetto a quelli desumibili dal diritto comunitario, la Corte ritiene che non sia possibile per il legislatore regionale disattenderli, sia, come nel caso della legge regionale in questione, restringendo la libertà di sperimentazione, sia, all'opposto, riducendo il livello di tutela degli animali.

Peraltro, la giurisprudenza costituzionale, nella ricostruzione dei principi fondamentali, non sembra sempre assecondare letture estensive, essendo invece in molti casi ancorata al caso oggetto della pronuncia.

In particolare, sembra potersi affermare, anche dalla sentenza sopra ricordata, che l'ampiezza dei principi sia, per così dire, direttamente proporzionale alla rilevanza dei principi costituzionali implicati nella materia.

In effetti, la sent. 162/2004 ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità attinente ad alcune disposizioni di leggi regionali che hanno soppresso il libretto di idoneità sanitaria, previsto da una legge statale (l. 283/1962) per i soggetti che lavorino nel settore alimentare.

Sono fondamentalmente tre le motivazioni utilizzate dalla Corte: a) in via generale si è negato che, qualora i principi debbano essere desunti dal complesso delle disposizioni legislative statali vigenti in materia, «tali principi non devono corrispondere senz'altro alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza»; b) l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria non configura un principio fondamentale della materia, poiché le rilevanti modifiche introdotte sia nell'ordinamento interno che in quello comunitario hanno introdotto diverse modalità di garanzia e di controllo sulle modalità di tutela dell'igiene alimentare; c) non si può desumere dalla legislazione statale il principio per cui spetterebbe solo alle Asl il rilascio di certificazioni sanitarie ed i relativi accertamenti, poiché anche in questo caso, le modifiche introdotte nella legislazione statale e a livello comunitario hanno attribuito poteri di

certificazione anche ad altri organi e ad altri soggetti, tra l'altro riconoscendo ai legislatori regionali poteri di organizzazione delle Asl.

Al contrario la sent. 424/2004 ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nell'art. 90, commi 17 ss., della l. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003) in materia di utilizzazione degli impianti sportivi.

Secondo la Corte, in particolare, costituirebbero principi fondamentali della materia «ordinamento sportivo», oggetto di legislazione concorrente, il vincolo, posto a carico degli enti locali, di consentire l'uso degli impianti sportivi a tutti i cittadini e di garantirlo secondo criteri predeterminati ed oggettivi a tutte le società ed associazioni sportive. Nello stesso senso, sono stati ritenuti principi fondamentali anche regole generali dirette a fissare criteri di gestione degli impianti sportivi comunali qualora i Comuni non vi provvedano direttamente così come sono ricondotte a principi fondamentali anche regole generali secondo le quali, fuori dall'orario didattico e compatibilmente con le esigenze delle attività sportive della scuola, gli impianti sportivi di pertinenza di istituti scolastici debbano essere messi a disposizione di società o associazioni sportive dilettantistiche aventi sede nello stesso territorio del Comune in cui si trova l'istituto scolastico o in Comuni confinanti.

Fondamentale appare poi la giurisprudenza in materia di «governo del territorio» e, in particolare, quella relativa alla *vexata quaestio* del condono edilizio, cui si è già detto.

In particolare, nella sent. 196/2004 la Corte si trova a dover dipanare una complessa articolazione delle competenze che vede coinvolti innanzitutto lo Stato, avente una competenza legislativa esclusiva in materia di estinzione del reato o della pena o di non procedibilità (art. 117, comma 2, lett. *I*, Cost.), le Regioni che si vedono riconosciuta una significativa potestà legislativa concorrente in materia di «governo del territorio», nella quale sono compresi anche le materie «edilizia» e «urbanistica», e in materia di «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali», i Comuni che si vedono riconosciute le funzioni amministrative in materia ai sensi dell'art. 118 Cost. e quindi sono titolari della competenza alla sanatoria sul piano amministrativo degli illeciti edilizi

nonché a fissare la misura degli oneri concessori e delle relative modalità di versamento.

Nella sentenza in questione la Corte afferma in particolare, che alle Regioni deve essere riconosciuta la possibilità di determinare: *a)* le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio; *b)* i limiti volumetrici inferiori a quelli indicati come massimi; *c)* l'applicabilità della legge regionale anche alle opere, anche se si tratta di beni insistenti su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale, situate nel territorio regionale.

Da qui l'incostituzionalità di numerose disposizioni della legislazione statale in materia ma anche la ricostruzione di un assetto peculiare della competenza concorrente in questione: stante le particolarità della materia, la Corte ha ritenuto che la legislazione statale debba fissare un termine congruo entro il quale il legislatore regionale debba esercitare i propri poteri normativi, con la precisazione che, decorso tale termine senza che sia entrata in vigore la legge regionale, troverà comunque applicazione la disciplina statale.

Sono interessanti anche gli spunti della giurisprudenza costituzionale a proposito della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica». La sent. 4/2004 ha ricondotto ad essa la disciplina della allocazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003 alle amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci, l'obbligo per i comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo ai fini della contrattazione integrativa, di attenersi ai criteri indicati per il personale statale¹³⁶, il divieto per gli enti locali di assumere personale a tempo indeterminato e di ricorrere, per la copertura dei posti disponibili, alle procedure di mobilità, la previsione per cui gli organi di revisione contabile accertano la riconducibilità delle previsioni dei documenti di programmazione del fabbisogno di personale al rispetto del principio di

¹³⁶ Ad analoghe conclusioni la Corte giunge con riguardo alla previsione di verifiche congiunte tra comitati di settore ed il Governo in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa di comparto.

riduzione complessiva della spesa (si vedano, nello stesso senso, le sentt. 260, 390/2004)¹³⁷.

In altri casi, la Corte riconduce alla materia in questione, interpretandole quindi come previsioni di principio, anche disposizioni di legge statale dettagliate che vincolano le amministrazioni pubbliche ad autorizzare ad acquistare sul mercato i servizi originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e consentono alle stesse di costituire enti di diritto privato cui affidare lo svolgimento di servizi nel rispetto del principio di economicità. Infine, sempre a tale materia e non a quella dell'organizzazione e funzionamento della Regione (oggetto di potestà legislativa "residuale") è ricondotta la previsione, contenuta nell'art. 29 della legge finanziaria per il 2002 (l. 448/2001) la quale prevede che le amministrazioni pubbliche possono ricorrere a forme di autofinanziamento, derivanti dalle entrate proprie dovute alla cessione dei servizi prodotti o alla compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio (sent. 17/2004).

La latitudine dei poteri statali è evidentemente spiegabile anche (e forse soprattutto) con l'esigenza di garantire la migliore osservanza dei vincoli derivanti dal rispetto del patto di stabilità interno; vincoli che consentono al legislatore statale di imporre, per ragioni di coordinamento finanziario vincoli alle politiche di bilancio che si traducono anche in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti (sent. 36/2004). E, si noti, non a caso, questi poteri di coordinamento ai fini del contenimento nei casi e con le modalità fissate dalla legge e dai documenti di programmazione economica possono essere esercitati anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, anche se privilegiando il metodo dell'accordo (sent. 353, 414/2004).

¹³⁷ Peraltro, nella sent. 390/2004 la Corte ha dichiarato incostituzionale la previsione secondo cui le assunzioni a tempo indeterminato nelle Regioni e negli enti locali debbono essere contenute entro percentuali non superiori al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso del 2002. In questo caso, infatti, lungi dal costituire una previsione di principio, la disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 2003 (art. 34, comma 11, l. 289/2002) si atteggia come puntuale e dettagliata che finisce per ledere la competenza legislativa regionale "residuale" in materia di organizzazione amministrativa.

Infine, per quanto attiene alla potestà legislativa di cui all'art. 119, comma 6, Cost., è interessante la sent. 425, che ha dichiarato incostituzionale gli artt. 3, commi 16 ss., della legge finanziaria per il 2004 (l. 350/2003) che attribuivano al Ministro dell'economia e delle finanze la facoltà di disporre con proprio decreto modifiche alle tipologie di "indebitamento" e di "investimento" di cui alla citata disposizione costituzionale. In detta sentenza, la Corte ha osservato che un tale potere, che non è assistito dal rispetto del principio di legalità sostanziale al fine di limitarne la discrezionalità, finisce per ledere l'autonomia regionale.

Sempre a proposito di tale disposizione costituzionale, la sent. 427/2004 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità di una disposizione legislativa statale che consente alle Ipab ed agli enti religiosi che persegono rilevanti finalità umanitarie o culturali di ottenere la concessione o la locazione di immobili demaniali o patrimoniali dello Stato. Ad avviso della Corte, la fattispecie in esame non è riconducibile alla materia delle "politiche sociali" bensì a quella di cui all'art. 119, comma 6, Cost.; fino all'attuazione di tale ultima disposizione i beni demaniali o patrimoniali dello Stato restano nella piena proprietà e disponibilità di quest'ultimo.

10. La potestà legislativa "residuale" delle Regioni

Da quanto precede si evince che anche la giurisprudenza costituzionale del 2004 conferma quanto emerso nella giurisprudenza dei due anni precedenti, ovvero il carattere del tutto interstiziale della potestà legislativa regionale di cui all'art. 117, comma 4, Cost. (non a caso, ormai definita "residuale" e non già "esclusiva").

In effetti, la potestà "residuale" è stata riconosciuta solo in ambiti tutt'altro che ampi, quali le sagre, le fiere e le manifestazioni di carattere religioso, benefico o politico (sent. 1/2004), la disciplina sanzionatoria per l'impianto abusivo di vigneti (sent. 12/2004), taluni interventi finalizzati allo sviluppo economico locale (sent. 14/2004), l'organizzazione amministrativa e il funzionamento della Regione (sent. 17/2004; materia

peraltro espressamente assegnata dall'art. 123 Cost. alla potestà statutaria quanto alle norme fondamentali).

Come si evince dai paragrafi precedenti, ad un tale risultato la Corte è giunta agevolmente soprattutto attraverso peculiari tecniche di definizione delle materie che sembrano attente a tutelare esigenze unitarie che un'interpretazione sistematicamente restrittiva dei campi di intervento statale non consentirebbe: così, solo per citare un esempio, la sent. 12/2004 ha ricondotto la disciplina delle iniziative per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale» ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *q*), Cost. e a quella in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (lett. *s*).

In contrario avviso, si può ricordare la sent. 380/2004 che ha dichiarato incostituzionale una disposizione legislativa statale che riconosceva, ai fini dei concorsi anche regionali, ai medici muniti del titolo di specializzazione l'identico punteggio attribuito per il lavoro dipendente. Secondo quanto affermato dalla Corte, l'illegittimità della disposizione è senz'altro evidente per quanto attiene ai concorsi regionali, trattandosi di materia riconducibile all'organizzazione amministrativa regionale, in quanto afferente alle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale.

11. La disciplina del potere regolamentare tra Stato, Regioni ed enti locali

La sent. 7/2004 afferma che nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», oggetto di legislazione concorrente, la legge regionale che autorizzi la Regione ad emanare linee guida per la progettazione tecnica degli impianti di produzione, distribuzione e di utilizzazione dell'energia e per le caratteristiche costruttive degli edifici sia comunque soggetta al rispetto delle regole tecniche adottate dal gestore nazionale nell'ottica del rispetto delle esigenze di unitarietà della rete tutelate dal legislatore statale.

In tal modo, la sentenza in questione ridimensiona l'interpretazione puramente testuale dell'art. 117, comma 6, Cost. (ancora seguita, anche se con importanti eccezioni, dal Consiglio di Stato) per cui nelle materie di legislazione concorrente l'esercizio dei poteri normativi secondari dovrebbe spettare alle Regioni.

Sempre su questo aspetto, la sent. 255/2004 si è pronunciata sulla disciplina del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla l. 163/1985 ed al d.l. 24/2003 (convertito nella l. 82/2003) che, come è noto, prevede il ricorso ad un decreto ministeriale di natura non regolamentare in materia di disciplina dei criteri e delle modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo stesso.

Pur condividendo l'assunto delle Regioni ricorrenti per cui la materia in questione è relativa alla materia «spettacolo» oggetto di legislazione concorrente, la Corte esclude però l'automatica incostituzionalità della legislazione vigente in materia di sostegno finanziario al settore: da qui, però, la necessità che il legislatore statale intervenga tempestivamente a riformare la relativa disciplina in coerenza con il mutato quadro costituzionale, ma, altresì, la salvaguardia temporanea della preesistente legislazione statale e quindi della stessa previsione di un decreto ministeriale di natura non regolamentare.

Importante è poi la precisazione, contenuta nella sent. 372/2004, circa la latitudine dei poteri regolamentari degli enti locali ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. (tale disposizione prevede sul punto, come è noto, che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite»). In tale sentenza la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, del nuovo Statuto toscano il quale prevede che l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali possa essere disciplinata con legge regionale al fine di assicurare requisiti essenziali di uniformità. A tale proposito, la disposizione è ritenuta attuativa del principio di sussidiarietà che come è noto, ai sensi dell'art. 118 Cost., presiede all'allocazione delle funzioni amministrative; del resto, nello stesso senso, già l'art. 4 della l. 131/2003 prevede che la potestà regolamentare degli enti locali in materia

di organizzazione e svolgimento delle funzioni debba svolgersi nel rispetto dei requisiti minimi di uniformità fissati, rispettivamente, dalle leggi statali o dalle leggi regionali: in questo senso, quindi, la previsione è opportuna anche perché, diversamente, la rilevanza e lo “spessore” degli interessi unitari dovrebbe condurre all’allocazione delle funzioni in questione ad un livello più alto.

12. La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari

In tema di partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari, la sent. 239/2004 ha disatteso le numerose censure rivolte dalla Provincia di Bolzano e della Regione Sardegna in merito all’art. 5 della l. 131/2003. In particolare, la Corte ha ritenuto che: *a*) la partecipazione alla c.d. fase ascendente ricade nel comma 5 dell’art. 117 e non già nel comma 3 (che, come è noto, riconduce alla competenza legislativa concorrente in materia di «rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni»: alla legge statale spetta quindi il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione; *b*) la previsione contenuta nell’art. 5 della l. 131/2003, per cui la partecipazione delle Regioni, nell’ambito delle delegazioni del Governo, ad attività delle istituzioni comunitarie, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto delle peculiarità delle Regioni a statuto speciale ma che garantiscano l’unitarietà della posizione italiana non appare inadeguata e quindi incostituzionale; *c*) la competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l’Unione europea (art. 117, comma 2, lett. *a*) non consente che la delegazione italiana possa essere composta da soli rappresentanti regionali, anche nelle materie di potestà c.d. “residuale”; *d*) per gli stessi motivi non è sostenibile la illegittimità costituzionale della mancata previsione della Presidenza della delegazione in capo a un Presidente di una Giunta di una Regione a statuto speciale (o di Provincia autonoma) nelle materie di potestà primaria esclusiva, data la necessarietà del raggiungimento di una posizione unitaria; *e*) rientra nella discrezionalità del legislatore statale la

previsione che consente alle Regioni di far valere eventuali illegittimità degli atti normativi comunitari davanti agli organi competenti, qualora la Conferenza Stato-Regioni, a maggioranza assoluta, rivolga al Governo una richiesta in questo senso.

Sempre per quanto attiene all'art. 117, comma 5, Cost., la Corte ha dichiarato infondate le questioni di costituzionalità del nuovo Statuto toscano il quale prevede (art. 70, comma 1) che gli organi di Governo e il Consiglio regionale partecipino alla formazione ed all'attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale. A tale proposito, nella sent. 372/2004 si legge che tale disposizione non viola l'art. 117, comma 5, in esame, in quanto la disposizione statutaria è correttamente interpretata nel senso che essa delineerebbe un procedimento interno all'ordinamento regionale e tale quindi da non violare la competenza legislativa statale, quale delineata dall'art. 5 della l. 131/2003¹³⁸.

Similmente, la sent. 379 ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionalità dell'art. 49, comma 2, del nuovo statuto emiliano il quale consente alla Giunta regionale di disciplinare l'esecuzione dei regolamenti comunitari nei limiti stabiliti dalle legge regionale. Anche in questo caso, la Corte ha escluso la violazione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, comma 5, Cost., in quanto la disposizione statutaria ha il solo scopo di disciplinare i rapporti tra le leggi ed i regolamenti regionali nella materia in questione, sul presupposto del rispetto delle competenze statali.

13. Segue: il potere estero delle Regioni

Quanto al potere estero delle Regioni, la sent. 238/2004 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 6 della l. 131/2003, attuativo a) dell'art. 117, comma 2, lett. a), Cost. (che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato; b) del comma 3 (che prevede una competenza legislativa concorrente in materia di rapporti internazionali delle Regioni); c) del comma 9 (il quale prevede che «nelle materie di sua competenza la

¹³⁸ Si veda, da ultimo, la l. 11/2005, di riforma della l. 86/1989.

Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato»; del comma 5 della stessa disposizione (ai sensi del quale le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza «provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali [...] nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»).

La Corte ha ritenuto che l'art. 6 in esame costituisca una corretta attuazione dei compiti statali desumibili dalle previsioni costituzionali sopra riportate. Poiché tale disposizione è dettata anche in attuazione del comma 5 dell'art. 117 Cost., non è stata ritenuta fondata la censura della Provincia di Bolzano, ricorrente, che aveva denunciato il carattere impropriamente dettagliato dei contenuti della disposizione stessa. Né, d'altra parte, l'art. 6 abilita il Governo a sovrapporre proprie valutazioni di merito a quelle delle Regioni, poiché l'indicazione di "criteri" e "osservazioni" ai fini dell'esecuzione degli accordi internazionali e alla stipulazione di intese con enti territoriali interni ad altri Stati è esclusivamente diretta a garantire la salvaguardia e l'osservanza delle linee della politica estera nazionale e della corretta esecuzione degli obblighi di cui lo Stato è responsabile sul piano nazionale. E per questa stessa finalità la disposizione ha riconosciuto al Ministero degli esteri la possibilità di indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati nonché il potere di accertamento della opportunità politica e della legittimità dell'accordo (espressioni, queste ultime, interpretate dalla Corte nel senso di non legittimare comunque ingerenze nelle scelte di opportunità e di merito, lesive dell'autonomia regionale). Similmente, è stata interpretata conforme a Costituzione la previsione per cui la stipulazione degli accordi in questione deve essere preceduta, a pena di nullità degli accordi, dal conferimento da parte del Ministero degli esteri dei pieni poteri di firma: tale istituto, posto a garanzia del fatto che il consenso o la firma siano tali da impegnare lo Stato nell'ordinamento internazionale: peraltro, poiché l'art. 117 Cost. qualifica la Regione come titolare di poteri propri e non delegati dallo Stato, il Ministero degli esteri

non potrebbe discrezionalmente negarli ma solo per motivi legati al rispetto dei limiti e delle procedure prescritte.

In questo senso, non è stata ritenuta necessaria l'intesa del Governo nazionale di un accordo di cooperazione tra Provincia autonoma di Bolzano, Regione Friuli Venezia Giulia e Veneto con alcuni *Länder* austriaci, in quanto strettamente correlato a precedenti atti normativi e amministrativi comunitari e definito, nei suoi profili generali, quanto ad oggetto, finalità e ambito di riferimento, anche dal documento unico di programmazione e dal programma presentato dallo Stato alla Commissione europea e da questa approvato (sent. 258/2004).

Ancora, la Corte si è trovata a giudicare dell'art. 13, comma 1, lett. a), del nuovo Statuto dell'Emilia Romagna il quale prevede che la Regione, nell'ambito delle materie di propria competenza, provvede direttamente all'esecuzione degli obblighi internazionali stipulati dallo Stato nel rispetto delle norme di procedura previste dalla legge. Lo Stato aveva impugnato la disposizione in quanto essa, da un lato, non prevede che gli accordi in questione debbano essere stati ratificati e siano già entrati in vigore sul piano internazionale e, dall'altro, non qualifica come "statale", ai sensi dell'art. 117, comma 5, Cost., la legge relativa alle norme di procedura vincolanti la competenza regionale.

Nella sent. 379/2004 la Corte disattende entrambe queste censure: la prima sulla base di una interpretazione conforme a Costituzione la quale consente di affermare che accordi stipulati ma non ratificati non potrebbero essere eseguiti dalle Regioni prima della ratifica se non altro perché essi sarebbero privi di efficacia per l'ordinamento italiano; la seconda perché la disposizione in questione può essere senz'altro interpretata coerentemente con quanto previsto dall'art. 117, comma 5, Cost. e quindi nel senso che la "legge" sia da intendere come "legge statale".

14. L'autonomia delle Regioni a statuto speciale

Per quanto riguarda la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale, la giurisprudenza costituzionale del 2004 conferma i capisaldi della giurisprudenza precedente a proposito dell'interpretazione dell'art. 10 della l. cost. 3/2001. È noto che la Corte, nell'interpretazione dell'art. 10 in questione ha tenuto presenti tre possibili rischi che l'impropria formulazione della disposizione avrebbe potuto indurre, ovvero la sostanziale “disapplicazione” degli statuti speciali a seguito di un'indiscriminata estensione delle disposizioni della l. cost. 3/2001 anche alle Regioni ad autonomia particolare; la perdurante, sistematica applicazione delle disposizioni degli stessi statuti, e, quindi, in attesa della futura (ma incerta) revisione degli stessi, la progressiva affermazione di una sorta di “specialità deteriore”; l'estensione alle Regioni in questione di “frammenti” di disposizioni della l. cost. 3/2001 in combinato disposto con le disposizioni degli statuti speciali, dando quindi vita, in via interpretativa, a modelli diversi, sia dalla l. cost. 3/2001 che dalle disposizioni statutarie.

Proprio alla luce di questi rischi si spiega allora la prudenza che ha guidato la Corte nella materia in questione. In particolare, nel caso dei ricorsi statali contro leggi delle Regioni ad autonomia particolare, è noto che la Corte richiede l'enunciazione di un parametro complesso, costituito dalle disposizioni degli statuti speciali e, insieme, da quelle della l. cost. 3/2001 che si ritengano applicabili (sent. 8/2004), non essendo ammissibili ricorsi che invochino disposizioni della l. cost. 3/2001 senza motivare circa la loro applicabilità (sent. 424/2004).

In virtù di un tale orientamento è stata estesa alla Regione Friuli-Venezia Giulia la potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sent. 8/2004) che non figurava nello Statuto speciale.

Un altro interessante caso di applicazione dell'art. 10 della l. cost. 3/2001 è rinvenibile nella sent. 177/2004 che ha risolto un conflitto di attribuzione tra Stato e Regione siciliana attinente alla spettanza dei poteri ispettivi nei confronti degli istituti scolastici paritari della Regione.

Si tratta di una pronuncia assai rilevante perché ricostruisce analiticamente le competenze di Stato e Regione siciliana in materia di istruzione ritenendo che esse non siano state sostanzialmente alterate dalla riforma del titolo V (allo Stato, pertanto, in materia di vigilanza spettano le sole competenze in ordine alla disciplina della natura giuridica e del riconoscimento legale degli istituti scolastici non statali; alla Regione le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione), non facendo quindi alcuna applicazione dell'art. 10 della l. cost. 3/2001.

Peraltro, l'applicazione dello stesso art. 10, richiesta dalle Regioni ricorrenti per escludere l'estensione ad esse di alcune disposizioni della l. cost. 3/2001 è stata negata dalla Corte innanzitutto a proposito dell'art. 120 Cost. e quindi dei poteri sostitutivi statali (si veda *supra*, par. 4) e poi con riferimento all'art. 119, comma 6, Cost. (ai sensi del quale, come è noto, «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti»), in quanto la Corte ha ritenuto (sent. 425/2004) che anche la finanza delle Regioni ad autonomia particolare faccia parte della "finanza pubblica allargata" che consente comunque allo Stato di esercitare poteri di disciplina generale e di coordinamento soprattutto nell'ottica dei vincoli comunitari in materia e del rispetto del patto di stabilità interno.

Altre pronunce, riguardanti la potestà legislativa, non riguardano direttamente l'attuazione dell'art. 10 della l. cost. 3/2001. In particolare, la sent. 220/2004, derivante da un ricorso in via incidentale, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione di una legge regionale sarda che esclude i cacciatori non residenti nella Regione dalla possibilità di rinnovare l'autorizzazione venatoria. Ad avviso della Corte, non vi sarebbe ingiustificata diversità di trattamento tra i cacciatori sardi e gli altri né violazione dell'art. 120, comma 1, Cost., trattandosi di una previsione transitoria destinata a trovare applicazione solo nella fase precedente l'attivazione degli ambiti territoriali di caccia previsti dal piano faunistico regionale.

Ancora, la sent. 412/2004 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione di legge statale la quale prevede che l'autorizzazione integrata ambientale sia rilasciata con decreto ministeriale, sentite le Regioni interessate, senza fare alcun riferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano. La Corte opera giustamente un'interpretazione della disposizione coerente con la salvaguardia delle competenze costituzionalmente spettante alle due Province, ritenendo quindi che essa non possa essere intesa nel senso di avocare allo Stato o di ridurre il peso delle determinazioni provinciali.

Per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni amministrative, assai importante è poi la sent. 236/2004 nella quale la Corte accoglie una interpretazione non scontata del combinato disposto del nuovo art. 118 della Costituzione, dell'art. 10 della l. cost. 3/2001 e delle disposizioni degli Statuti speciali sulle funzioni amministrative delle Regioni ad autonomia particolare. In tale sentenza si afferma che rimane fermo il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative relativamente alle competenze legislative aventi un fondamento nello Statuto speciale, mentre per quanto riguarda le altre funzioni, in forza dell'art. 10 della l. cost. 3/2001, dovrà essere disposto il trasferimento delle funzioni ai sensi dell'art. 11 della l. 131/2003: si tratta quindi di una pronuncia assai rilevante sia nell'ottica dell'applicazione dell'art. 10, sia perché "riesuma" quel principio di parallelismo delle funzioni la cui soppressione costituisce un caposaldo del nuovo testo dell'art. 118 Cost.

Per quanto attiene all'ammissibilità dei poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni ad autonomia particolare, la sent. 236/2004 ha affermato che la previsione dei poteri sostitutivi si deve accompagnare necessariamente alle norme attributive delle competenze, poiché mira a consentire un intervento straordinario degli organi centrali a tutela di interessi unitari. In questo senso, non è invocabile il ricorso all'art. 10 della l. cost. 3/2001 per ritenere inapplicabile l'art. 120 Cost. anche alle Regioni a Statuto speciale, anche se per le competenze già disciplinate da questi ultimi continueranno a trovare applicazione le specifiche tipologie di potere sostitutivo in esso previste.

Infine, due pronunce attengono ai decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali, le cui peculiarità sul piano del sistema delle fonti sono ormai note e chiarite ormai da tempo dalla giurisprudenza costituzionale.

In particolare, mentre la sent. 316/2004 ha correttamente affermato che la riserva di legge statale di cui all'art. 108, comma 1, Cost. può essere attuata anche dai decreti in questione (in quanto adottati dal Governo, anche se attraverso un procedimento che vede garantita la collaborazione della Regione interessata), la sent. 236/2004 ha dichiarato incostituzionale l'art. 10, comma 6, della l. 131/2003 che estendeva ai Commissariati del Governo nelle Province di Trento e di Bolzano le disposizioni del D.p.r. 287/2001, ancorché, ambigamente, «compatibilmente con lo statuto speciale di autonomia e con le relative norme di attuazione». Ad avviso della Corte, la disposizione avrebbe esteso alle due Province autonome una disciplina unilateralmente disposta dallo Stato per di più attraverso la tecnica del rinvio ad una fonte di rango secondario.

PARTE IV

DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE

a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

PREMESSA

In questa parte si intende offrire una panoramica della produzione normativa con riguardo alla sua evoluzione e analizzarne i dati e le tendenze. Il presente Rapporto intende accompagnare al tradizionale *focus* sul periodo di riferimento (il 2004 ed i primi cinque mesi del 2005), una panoramica dei primi 4 anni della legislatura, compiuti il 29 maggio 2005.

1. Linee di tendenza della produzione normativa

Il 2004 ed i primi mesi del 2005 confermano una linea di tendenza – nella legislatura in corso - caratterizzata da una leggera diminuzione della produzione normativa di rango primario.

Tale diminuzione, sommata ad un ricorso alle abrogazioni più ampio che in passato (cfr. par. 5.1), comporta un contenimento dello stock normativo, che costituisce sempre più uno degli obiettivi perseguiti dal legislatore nell'ambito delle attività di semplificazione e riassetto normativo. In proposito, si segnala il disegno di legge recante “Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005”, approvato dal Senato il 18 maggio di quest'anno ed attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera (cfr. box nella pagina seguente).

Media mensile della produzione normativa per tipologia di atto

	X Leg.	XI Leg.	XII Leg.	XIII Leg.	XIV Leg. (al 31/12/04)	XIV Leg. (al 29/05/05)
Leggi ordinarie	18,65	13,25	11,94	14,93	11,04	10,94
Decreti legislativi	2,24	4,09	2,11	6,23	4,22	4,31
Decreti-legge esclusi i reiterati	3,69	8,10	6,60	3,36	3,85	3,75
Regolamenti di delegificazione	0,17	0,30	2,63	2,69	1,95	1,77

***La norma “taglialeggi”
nel disegno di legge di semplificazione 2005***

L'articolo 15 del disegno di legge recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (C. 5864, già approvato dal Senato) delega il Governo ad una complessa procedura volta all'individuazione delle disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Durante il termine per l'esercizio della delega, sono abrogate tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1970, con limitate eccezioni.

Nell'esercizio della delega, il Governo si avvale dei risultati dell'attività di informatizzazione della legislazione vigente, prevista dall'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

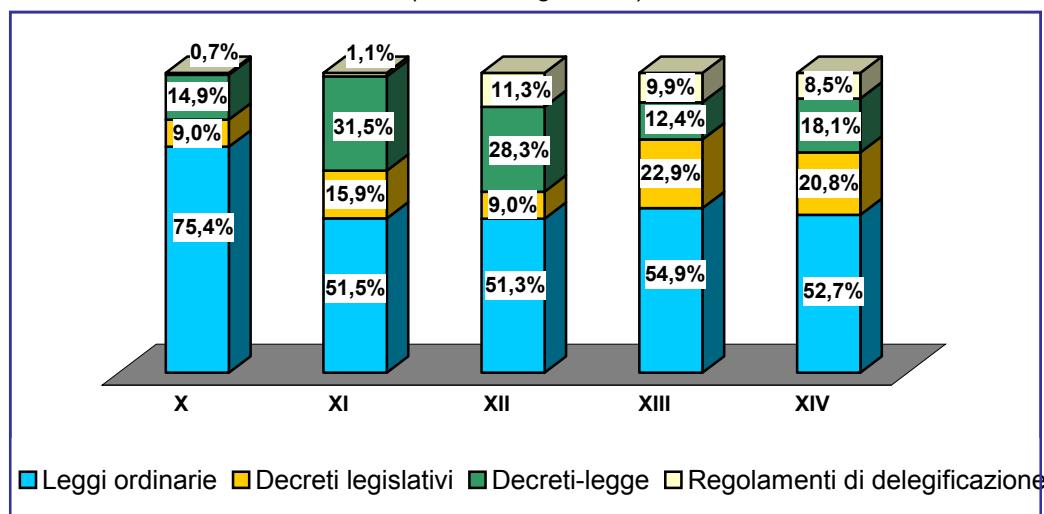
La seguente tabella evidenzia l'incidenza percentuale delle diverse tipologie di atti normativi. Nella legislatura in corso, rispetto alla precedente, si nota una leggera diminuzione delle leggi e dei decreti legislativi, a fronte di una incidenza di poco maggiore dei decreti-legge.

Produzione normativa per tipologia di atto

	X leg.		XI leg.		XII leg.		XIII leg.		XIV leg. (31/12/04)		XIV leg. (29/05/05)	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Leggi	1.076	75,35	314	51,48	295	51,30	906	54,88	476	52,42	525	52,66
Decreti legislativi	129	9,03	97	15,90	52	9,04	378	22,89	182	20,05	207	20,76
Decreti-legge	213	14,92	192	31,48	163	28,35	204	12,36	166	18,28	180	18,05
Regolamenti di delegificazione	10	0,70	7	1,15	65	11,30	163	9,87	84	9,25	85	8,53
Totale atti normativi	1.428		610		575		1.651		908		997	
Media mensile	24,75		25,74		23,28		27,20		21,07		20,77	

Nel grafico riportato di seguito sono ugualmente evidenziate le linee di tendenza della produzione normativa per tipologia di atto, prendendo in considerazione il peso percentuale delle singole tipologie sul complesso degli atti normativi. Dal grafico si evincono due dati: un primo che sembra essere ormai acquisito e strutturale ed un secondo ancora in fase di consolidamento e variegato. Il dato strutturale è rappresentato dalla perdita di peso percentuale delle leggi ordinarie, la cui incidenza, ancora molto elevata nella X legislatura, si riduce poi nelle legislature successive, mantenendosi comunque – anche nei primi quattro anni della legislatura in corso – su valori percentuali superiori al 50 per cento. Il dato ancora non stabilizzato concerne invece il ruolo variamente giocato dagli altri strumenti normativi; in particolare, varia di legislatura in legislatura l'incidenza percentuale dei decreti-legge, mentre sembra in costante aumento quella dei decreti legislativi che, unitamente ai regolamenti di delegificazione, rappresentano circa il 30 per cento della produzione normativa sia nella legislatura precedente, sia in quella in corso.

**Linee di tendenza della produzione normativa
per tipologia di atto**
(X – XIV legislatura)



La possibilità di mettere a confronto i dati quantitativi sulla produzione normativa nel corso dei primi quattro anni dell'attuale legislatura (dal 30 maggio 2001 al 29 maggio 2005) rispetto alla precedente permette di fare

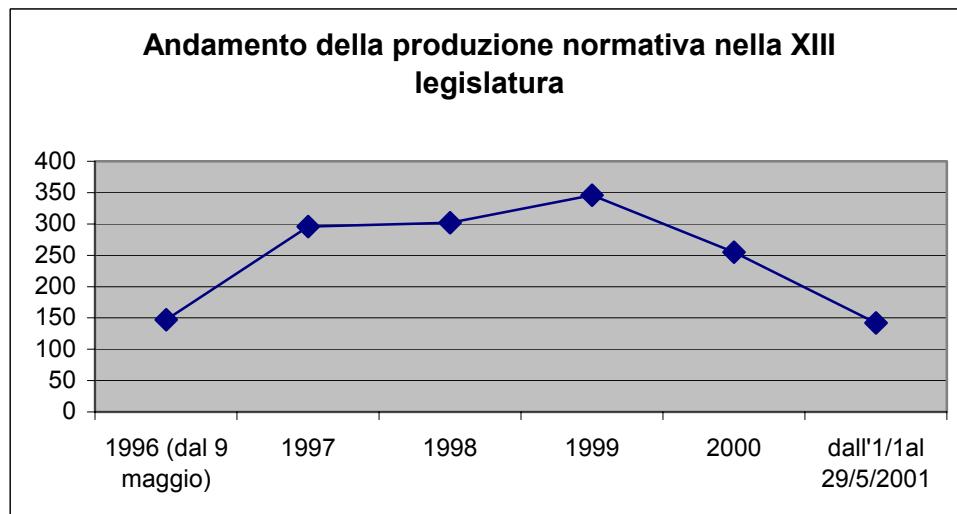
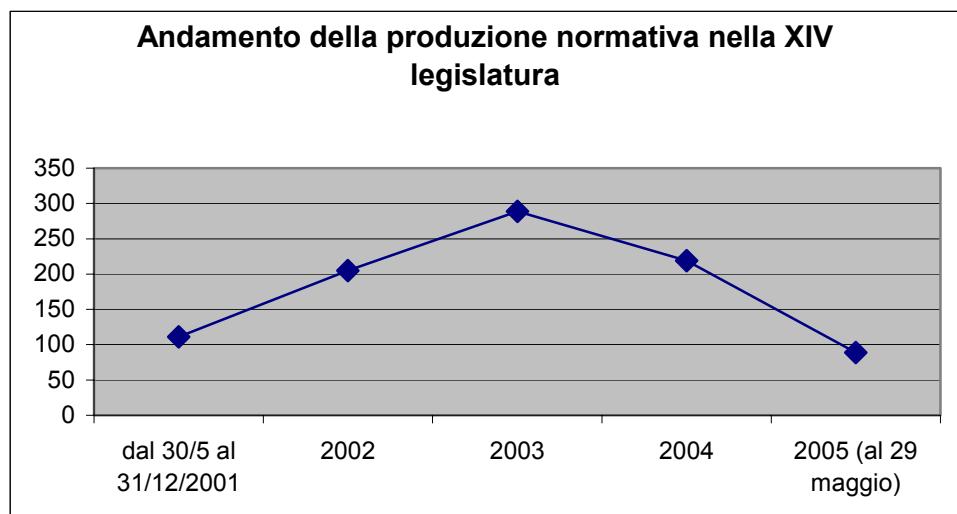
alcune considerazioni in relazione all'andamento della produzione normativa, sia nel suo complesso che rispetto alle varie tipologie di atti.

La tabella che segue dà conto analiticamente dei valori prodotti nell'arco temporale preso in considerazione.

	Leggi	Media mensile	D.L.	Media mensile	Decreti legislativi	Media mensile	Totale	Media mensile
1996 (dal 9 maggio)	87	11,21	35	4,51	25	3,22	147	18,94
1997	187	15,58	44	3,67	65	5,42	296	24,67
1998	193	16,08	29	2,42	80	6,67	302	25,17
1999	198	16,50	42	3,50	106	8,83	346	28,83
2000	149	12,42	36	3,00	70	5,83	255	21,25
dall'1/1 al 29/5/2001	92	18,66	18	3,65	32	6,49	142	28,80
dal 30/5 al 31/12/2001	56	7,92	32	4,53	23	3,25	111	15,70
2002	130	10,83	44	3,67	31	2,58	205	17,08
2003	171	14,25	48	4,00	70	5,83	289	24,08
2004	119	9,92	42	3,50	58	4,83	219	18,25
2005 (al 29 maggio)	49	9,94	15	3,04	25	5,07	89	18,05

Una rappresentazione grafica dei dati raccolti evidenzia l'andamento della curva della produzione normativa, che nella XIV legislatura, pur collocandosi complessivamente su valori leggermente inferiori alla precedente, come s'è già rilevato, disegna un arco più acuto con una rapida accelerazione della produzione di atti normativi fin dal principio della legislatura, fino a raggiungere il picco della produzione nel corso del 2003, per poi assestarsi su valori progressivamente inferiori fino alla fase attuale. La legislatura precedente sembra, al confronto, presentare un

andamento diverso, nel quale i tre anni centrali della legislatura (1997-1999) fanno registrare valori tra loro simili.

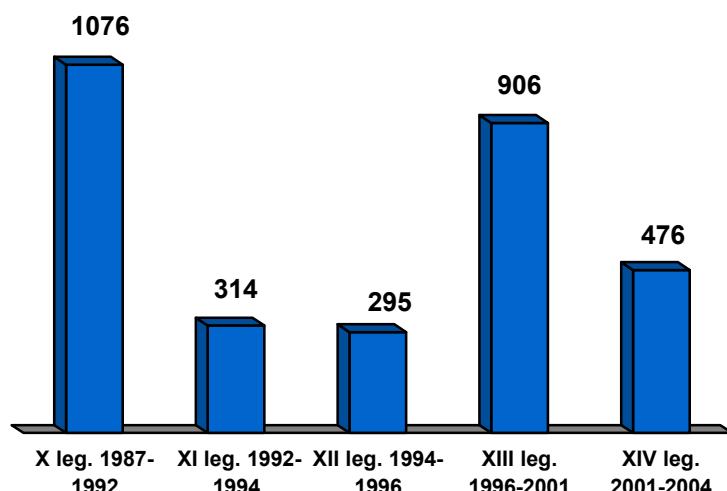


2. L'attività legislativa parlamentare¹³⁹

2.1. La produzione legislativa

Nei primi tre anni e mezzo della XIV legislatura (fino al 31.12.2004) il Parlamento ha approvato definitivamente **476** leggi (una legge costituzionale, n. 3 del 2001, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale nella XIV legislatura, è stata però approvata nel corso della XIII; 468 leggi sono state pubblicate entro il 31 dicembre 2004, 8 sono state pubblicate successivamente).

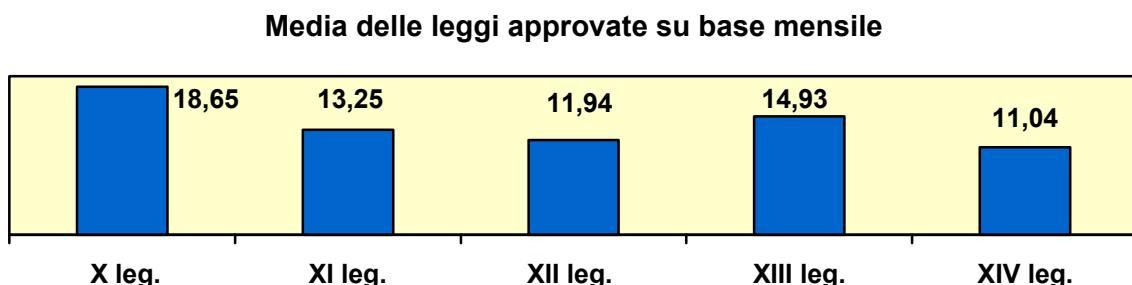
Il dato relativo alle ultime legislature è il seguente:



N.B. Durata delle legislature: **X**: 57 mesi e 20 giorni; **XI**: 23 mesi e 21 giorni; **XII**: 24 mesi e 23 giorni; **XIII**: 60 mesi e 20 giorni; **XIV** (al 31 dicembre 2004): 43 mesi.

¹³⁹ I dati relativi alla XIV legislatura, riportati nelle tabelle e nei grafici di questo paragrafo, ove non diversamente specificato, si riferiscono ai provvedimenti approvati alla data del 31 dicembre 2004, ancorché non pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.

La media mensile della produzione legislativa nella legislatura in corso risulta essere pari a **11,04** a fronte di una media mensile di 14,93 nella XIII, 11,94 nella XII, 13,25 nella XI e 18,65 nella X.



Il periodo successivo, dal 1° gennaio al 29 maggio 2005, vede l'approvazione di ulteriori 49 leggi, con una media mensile, nel periodo, di 10.

La **media complessiva** della legislatura, fino al 29 maggio 2005, risulta così pari a **10,94**, per un totale di **525 leggi**. Il termine corrisponde alla conclusione del quarto anno della legislatura e quindi ha un evidente valore a fini statistici.

2.2. *La produzione legislativa per tipi di atti*

Il dato quantitativo sopra indicato può essere scomposto in relazione alla tipologia delle leggi, alla sede di approvazione ed al tipo di iniziativa.

Nella tabella riportata di seguito si dà conto della tipologia delle leggi approvate.

Come già osservato nel precedente Rapporto, i dati relativi alla legislatura in corso si pongono in una linea mediana rispetto ai dati registrati nella XII e nella XIII legislatura, con specifico riguardo alle leggi di conversione ed alla categoria residuale delle altre leggi ordinarie.

Si conferma inoltre il peso che hanno ormai assunto le leggi di ratifica, che si mantengono sopra il 30 per cento della produzione legislativa totale.

Leggi per tipologia

	X leg.		XI leg.		XII leg.		XIII leg.		XIV leg. (fino al 29.05.05)	
		Media mensile		Media mensile		Media mensile		Media mensile		Media mensile
Leggi costituzionali	5	0,1	3	0,1	0	0,0	7	0,1	2	0,04
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,5%</i>		<i>1,0%</i>		<i>0,0%</i>		<i>0,8%</i>		<i>0,4%</i>	
Conversione di decreti-legge	185	3,2	118	5,0	122	4,9	174	2,9	171	3,56
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>17,2%</i>		<i>37,6%</i>		<i>41,4%</i>		<i>19,2%</i>		<i>32,6%</i>	
Leggi di bilancio	20	0,3	8	0,3	8	0,3	20	0,4	16	0,33
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,9%</i>		<i>2,5%</i>		<i>2,7%</i>		<i>2,2%</i>		<i>3,0%</i>	
Leggi collegate alla manovra finanziaria	12	0,2	3	0,1	2	0,1	13	0,2	9	0,19
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,1%</i>		<i>1,0%</i>		<i>0,7%</i>		<i>1,4%</i>		<i>1,7%</i>	
Leggi di ratifica	193	3,3	65	2,7	115	4,7	286	4,7	163	3,40
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>17,9%</i>		<i>20,7%</i>		<i>39,0%</i>		<i>31,6%</i>		<i>31,0%</i>	
Leggi comunitarie	2	0,0	2	0,1	1	0,0	4	0,1	4	0,08
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,2%</i>		<i>0,6%</i>		<i>0,3%</i>		<i>0,4%</i>		<i>0,8%</i>	
Leggi di semplificazione	-	-	-	-	-	-	2	0,0	1	0,02
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,0%</i>		<i>0,0%</i>		<i>0,0%</i>		<i>0,2%</i>		<i>0,2%</i>	
Altre leggi ordinarie	659	11,4	115	4,9	47	1,9	400	6,6	159	3,13
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>61,2%</i>		<i>36,6%</i>		<i>15,9%</i>		<i>44,2%</i>		<i>30,3%</i>	
Totale leggi approvate	1.076	18,65	314	13,25	295	11,94	906	14,93	525	10,94

Dalla tabella sopra riportata emerge un altro dato di rilievo: la netta prevalenza di leggi che per la loro tipologia discendono dall'iniziativa del Governo: in primo luogo le leggi di conversione; quindi le leggi di bilancio e collegate alla manovra finanziaria; le leggi di ratifica, la cui iniziativa non è più esclusiva del Governo già dalla scorsa legislatura ma che rappresentano ancora parte rilevante dell'attività normativa dell'Esecutivo.

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

Leggi per iniziativa ¹⁴⁰

	X 1987 – 1992	XI 1992 – 1994	XII 1994 – 1996	XIII 1996 – 2001	XIV 30.05.2001 – 29.05.2005
a. Iniziativa governativa	704 (65,4%)	231 (73,6%)	261 (88,5%)	697 (76,9%)	423 (80,6%)
b. Iniziativa parlamentare	287 (26,7%)	75 (23,9%)	28 (9,5%)	170 (18,8%)	95 (18,1%)
c. Mista	85 (7,9%)	8 (2,5%)	6 (2,0%)	39 (4,3%)	7 (1,3%)
TOTALE (a+b+c)	1.076	314	295	906	525

Fonte: Servizio Commissioni per le legislature dalla X alla XIII e Servizio Studi per la XIV legislatura.

¹⁴⁰ Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate.

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

I dati presentati in forma riassuntiva nella tabella precedente possono essere disaggregati con riferimento alle diverse tipologie delle leggi approvate. Dalla tabella che segue emerge qualche conferma e qualche elemento ulteriore rispetto a quelli già segnalati:

- nell'ambito delle leggi di iniziativa governativa, un notevole peso percentuale è rappresentato dall'insieme delle leggi di conversione e delle leggi di ratifica. Ancora una volta, il dato della legislatura in corso si situa a metà strada rispetto ai dati registrati nelle due legislature precedenti. In questa legislatura, infatti, la somma delle leggi di conversione e di ratifica rappresenta il 77,5 per cento delle leggi di iniziativa governativa; nella XII legislatura la percentuale superava il 90 per cento (90,8); nella XIII legislatura si attestava al 64,56 per cento;
- specularmente, la categoria delle altre leggi di iniziativa governativa rappresenta, nelle ultime 3 legislature, rispettivamente il 4,98 (XII legislatura), il 29,98 (XIII legislatura) e il 15,14 (XIV legislatura) del complesso delle leggi di iniziativa governativa;
- nel complessivo calo della produzione legislativa e quindi della media mensile di approvazione delle leggi che si registra rispetto alla precedente legislatura, le leggi di iniziativa governativa subiscono una diminuzione inferiore rispetto a quelle di iniziativa parlamentare e mista: la media mensile delle leggi di iniziativa governativa passa da 11,48 della XIII legislatura a 8,89 della legislatura attuale, con una diminuzione in termini percentuali del 22,6 per cento; la media mensile delle leggi di iniziativa parlamentare passa da 2,80 a 2,02 con una diminuzione del 27,9 per cento; la media mensile delle leggi di iniziativa mista passa da 0,64 a 0,14, con una diminuzione del 78,3 per cento.

Si può inoltre anticipare un altro dato che emergerà nel paragrafo 2.4.3: le leggi di iniziativa parlamentare sono state approvate per lo più in sede legislativa: al 31 dicembre 2004, su 87 leggi di iniziativa parlamentare approvate, 59 sono state esaminate in sede legislativa.

Leggi per iniziativa e per tipologia

<i>Legislatura</i>	X	XI	XII	XIII	XIV	<i>Media mensile</i>	
						XIII	XIV
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	704	231	261	697	423	11,48	8,81
Conversione di decreti-legge	185	118	122	174	171	2,87	3,56
Leggi di bilancio	20	8	8	20	16	0,33	0,33
Leggi collegate alla manovra finanziaria	12	3	2	12	9	0,20	0,19
Leggi di ratifica	193	65	115	276	156	4,55	3,25
Leggi comunitarie	2	2	1	4	4	0,07	0,08
Leggi di semplificazione	0	0	0	2	1	0,03	0,02
Altre leggi di iniziativa governativa	292	35	13	209	66	3,44	1,37
INIZIATIVA PARLAMENTARE <i>di cui:</i>	287	75	28	170	95	2,80	1,98
Leggi di ratifica	0	0	0	1	7	0,02	0,15
INIZIATIVA MISTA <i>di cui:</i>	85	8	6	39	7	0,64	0,15
Leggi di ratifica	0	0	0	9	0	0,15	0,00
Leggi collegate alla manovra finanziaria	0	0	0	1	0	0,02	0,00
TOTALE	1.076	314	295	906	525	14,93	10,94

2.3. Sedi dell'esame parlamentare

La tipologia delle leggi incide anche sulle sedi della loro approvazione: la netta prevalenza di leggi per le quali esiste una riserva di esame di Assemblea (leggi di conversione; leggi di ratifica; leggi di bilancio e collegate alla manovra finanziaria contenenti deleghe; altre leggi contenenti deleghe; leggi in materia costituzionale ed elettorale) comporta una corrispondente, necessitata prevalenza della sede referente.

Nelle tabelle che seguono si tenta di ricostruire l'andamento del ricorso alle diverse sedi di esame a partire dalla X legislatura¹⁴¹.

La prima tabella mette in luce come nel passaggio dalla X alla XI legislatura si capovolgano i rapporti tra leggi approvate in sede legislativa e leggi approvate in sede referente: nella X legislatura prevalevano le prime; a partire dalla XI legislatura, con punte molto significative nella XII, prevalgono nettamente le leggi approvate in sede referente.

La XIII legislatura si caratterizza rispetto alle altre legislature per un maggiore ricorso alla sede redigente.

Venendo alla legislatura in corso, essa fa registrare in termini assoluti un minore utilizzo – in buona parte necessitato dalla tipologia delle leggi approvate - della sede legislativa, nonché della sede redigente, rispetto alla precedente legislatura. Il dato relativo al ricorso alla sede legislativa appare ancora un volta mediano rispetto ai valori percentuali registrati nelle due precedenti legislature.

¹⁴¹I dati relativi alle sedi dell'esame parlamentare si riferiscono alle leggi che sono state esaminate, alla Camera o al Senato, almeno in una lettura nella sede indicata. Ai fini della classificazione, in caso di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente "prevale" sulla legislativa e sulla referente; la sede legislativa "prevale" sulla referente.

Sedi dell'esame parlamentare

<i>Legislatura</i>	X		XI		XII		XIII		XIV (al 29/05/2005)	
	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%
Sede referente	486	45,2	215	68,5	261	88,5	601	66,3	420	80,0
Sede legislativa	588	54,6	97	30,9	32	10,8	287	31,7	104	19,8
Sede redigente	2	0,2	2	0,6	2	0,7	18	2,0	1	0,2
Totale leggi	1.076		314		295		906		525	

Il dato complessivo può essere però scomposto considerando da un lato le leggi che necessitano di un esame in Assemblea (soprattutto: leggi di conversione, di ratifica, di delega, di bilancio) e dall'altro le leggi per le quali non esiste una riserva di esame di Assemblea e quindi il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame. La tabella che segue, in analogia con la precedente, mostra come nel passaggio dalla X alla XI legislatura la percentuale delle leggi che necessitano di un esame in Assemblea rappresentino stabilmente la maggioranza, con una punta molto alta nella XII legislatura. La legislatura precedente fa segnare una leggera inversione di tendenza; nella legislatura in corso, le leggi con sede referente vincolata registrano valori al momento più alti.

Leggi con riserva di Assemblea

Legislatura	X		XI		XII		XIII		XIV (al 29/05/2005)	
	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%
<i>Leggi di conversione</i>	185	42,24	118	55,66	122	48,61	174	31,52	171	43,40
<i>Leggi di ratifica</i>	193	44,06	65	30,66	115	45,82	286	51,81	163	41,37
<i>Altre leggi con sede referente vincolata*</i>	60	13,70	29	13,68	14	5,58	92	16,67	60	15,23
Totale leggi con sede referente vincolata	438		212		251		552		394	
% sul totale delle leggi		40,71		67,52		85,08		60,93		75,05

* Leggi costituzionali, di bilancio, finanziarie, comunitarie, elettorali, di semplificazione e altre contenenti delega (incluse, generalmente, le leggi collegate, quasi sempre contenenti deleghe).

La tabella seguente prende invece in considerazione le leggi per le quali il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame. In tutte le legislature la scelta della sede legislativa si situa stabilmente sopra il 70 per cento. La legislatura in corso fa registrare – rispetto alla precedente – dati molto simili in relazione al ricorso alla sede legislativa; è invece maggiore il ricorso alla sede referente, in presenza di una corrispondente diminuzione delle leggi approvate in sede redigente.

Leggi con sede di esame opzionale

Legislatura	X		XI		XII		XIII		XIV (al 29/05/2005)	
	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%
Leggi con sede opzionale <i>di cui:</i>	638		102		44		354		131	
<i>in sede referente</i>	48	7,5	3	2,9	10	22,7	49	13,8	26	19,8
<i>in sede legislativa</i>	588	92,2	97	95,1	32	72,7	287	81,1	104	79,4
<i>in sede redigente</i>	2	4,2	2	2,0	2	4,5	18	5,1	1	0,8
% sul totale delle leggi		59,29		32,48		14,92		39,85		24,95

2.4. Le leggi ordinarie

Non è questa la sede per passare dal dato puramente quantitativo ad una analisi qualitativa delle leggi approvate dal Parlamento. Nel presente paragrafo si intende però fornire qualche elemento sulle leggi ordinarie approvate dal Parlamento, concentrando l'attenzione, nei paragrafi successivi, sulle altre tipologie di atti normativi. La tendenza che sembra emergere dalla panoramica, effettuata con riferimento al 29 maggio 2005, consiste nel radicamento della diversa caratura delle leggi approvate in Assemblea rispetto alle leggi approvate in Commissione.

In particolare, si sottolinea la frequenza di provvedimenti di riforma talora con forte valenza programmatica, che spesso contengono deleghe al Governo o altre norme che distribuiscono poteri per l'ulteriore svolgimento della disciplina o definiscono procedure di coordinamento e di partecipazione tra diverse istituzioni, con le autonomie territoriali o con soggetti sociali. Si conferma la tendenza alla legislazione "complessa" o organizzata, come quella tipica e qualitativamente prevalente a partire

dagli anni Novanta. Si allarga inoltre l'ambito di utilizzazione dei decreti-legge, con i quali talora si attuano interventi di riforma rapida di politiche legislative in settori cruciali (finanza pubblica, sanità, agricoltura).

Dal raffronto della ripartizione delle leggi per sede al 29 maggio 2005 emerge che nell'attuale legislatura su **159** leggi ordinarie:

28 sono state esaminate in sede referente per obbligo della riserva di esame da parte dell'assemblea;

131 sono state assegnate discrezionalmente e di queste:

26 sono state approvate in sede referente,

104 in sede legislativa,

1 è stata oggetto di una lettura in sede redigente.

Tra le 26 leggi ordinarie esaminate dall'Assemblea in assenza di un obbligo in tal senso si segnalano, senza alcuna pretesa di completezza, alcuni provvedimenti del 2004 che, pur nella loro diversità, appaiono, già nel titolo, di forte impatto politico:

la legge 19 febbraio 2004, n. 40, *“Norme in materia di procreazione medicalmente assistita”*;

la legge 30 marzo 2004, n.92, *“Istituzione del " Giorno del ricordo " in memoria delle vittime delle foibe dell' esodo giuliano - dalmata, delle vicende del confine orientale e concessione di un riconoscimento ai congiunti degli infoibati”*;

la legge 20 luglio 2004, n.215, *“Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi”*.

Con riguardo ai primi mesi del 2005, si segnala la legge 14 marzo 2005, n.41, *“Disposizioni per l'attuazione della decisione 2002/187/GAI del Consiglio dell' Unione europea del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità”*.

Altre leggi approvate in Assemblea sembrano avere minore impatto politico, pur investendo settori delicati dell'ordinamento; tra le altre, si segnala la legge 19 novembre 2004, n. 288, *“Norme in materia di*

regolarizzazione delle iscrizioni ai corsi di diploma universitario e di laurea per l'anno accademico 2000 – 2001”.

Infine, in occasioni meno frequenti, l'Assemblea è stata investita di provvedimenti a carattere puramente settoriale, come la legge 21 marzo 2005, n. 55, *“Disposizioni finalizzate alla prevenzione del gozzo endemico e di altre patologie da carenza iodica”*.

2.4.1. Le leggi approvate in sede referente – Salvo alcune eccezioni (come quelle appena riportate), le leggi approvate in Assemblea si caratterizzano – generalmente e sempre più – per il loro rilievo ed il loro carattere macro o intersetoriale; in alcuni casi, si scostano da un carattere puramente precettivo per assumere le caratteristiche di una sorta di programma legislativo di legislatura. Quest'ultimo è soprattutto il caso delle leggi collegate, su cui ci si sofferma nel paragrafo seguente e nel paragrafo 3.2.2. Nel precedente paragrafo si sono già segnalate alcune leggi di forte impatto politico.

2.4.2. Le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica – Come si specificherà meglio nel paragrafo 3.2.2, le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica hanno costituito lo strumento più significativo per la realizzazione del programma di legislatura, generalmente con il ricorso allo strumento della delega. Dei nove provvedimenti collegati presentati alle Camere all'inizio della legislatura, 8 sono stati approvati ed uno soltanto (il disegno di legge S. 1745-B, in materia di invenzioni biotecnologiche), è ancora all'esame del Parlamento¹⁴².

2.4.3. Le leggi approvate in sede legislativa – Nel precedente Rapporto, si era fornita qualche indicazione circa l'ambito di intervento delle leggi approvate in sede legislativa. Il presente paragrafo aggiorna il quadro alle leggi approvate fino al 29 maggio 2005.

¹⁴² Oltre a questi, un ulteriore provvedimento è stato considerato collegato alla manovra 2003, come indicato dalla relazione illustrativa al disegno di legge finanziaria 2003. Si tratta del D.L. 24 settembre 2002, n. 209, conv. dalla L. 22 novembre 2002, n. 265 (Disposizioni urgenti in materia fiscale).

Nel corso dei primi quattro anni della XIV legislatura, sono state approvate in sede legislativa **104** leggi:

8 nel 2001 (dopo il 29 maggio); 24 nel 2002; 37 nel 2003; 25 nel 2004; 10 nel corso dei primi cinque mesi del 2005.

Generalmente, le leggi approvate in sede legislativa intervengono in un ambito limitato; 72 delle 104 leggi approvate nei primi quattro anni (oltre il 69%) possono essere definite leggi provvedimento o interventi di “manutenzione normativa”¹⁴³.

Oltre la metà recano interventi puntuali; in particolare, 32 hanno carattere “localistico” e sono destinate a precise e limitate aree geografiche, 23 si rivolgono ad una ristretta platea di beneficiari (categorie o gruppi).

Sono state esaminate in sede legislativa o deliberante anche alcune importanti leggi cosiddette “di settore” (17, pari al 15,8%) che intervengono in materie sulle quali il Parlamento trova una certa coesione. Tra le altre, si segnalano la legge 20 luglio 2004, n.189, *“Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali nonche' di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate”* e la legge 2 dicembre 2004, n.299, recante *“Modifica della normativa in materia di stato giuridico ed avanzamento degli ufficiali”*, nonché, da ultimo, la legge 11 febbraio 2005, n.15, *“Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull' azione amministrativa”*.

Per quanto riguarda l'iniziativa delle 104 leggi, si segnala il ruolo svolto dall'iniziativa parlamentare:

36 (pari al 34,61%) sono attribuibili al Governo;

65 (il 62,51%) sono attribuibili al Parlamento;

3 (il 2,88%) sono di iniziativa mista.

¹⁴³ Come si vedrà più avanti la presenza di leggi provvedimento nell'intero corpo della legislazione supera di poco il 60%.

2.5. Classificazione delle leggi

Nell'ambito della produzione legislativa è stata condotta una rilevazione (con esclusione delle leggi costituzionali, di ratifica, di conversione di decreti-legge, di bilancio e collegate alla manovra di finanza pubblica), che classifica i provvedimenti approvati sulla base del loro grado di complessità e della loro rilevanza dal punto di vista dell'indirizzo politico.

Sono state a tal fine individuate – in base ad una classificazione ormai consolidata – le seguenti categorie:

leggi provvedimento - finalizzate alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi - e **provvedimenti di manutenzione normativa**, che recano disposizioni di puntuale modifica o di proroga di disposizioni legislative vigenti;

legislazione di settore - volta ad introdurre la regolamentazione di singoli settori o diretta a definire strumenti amministrativi o finanziari per l'attuazione di politiche settoriali;

legislazione istituzionale - che riguarda i diritti fondamentali, l'ordinamento politico-istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;

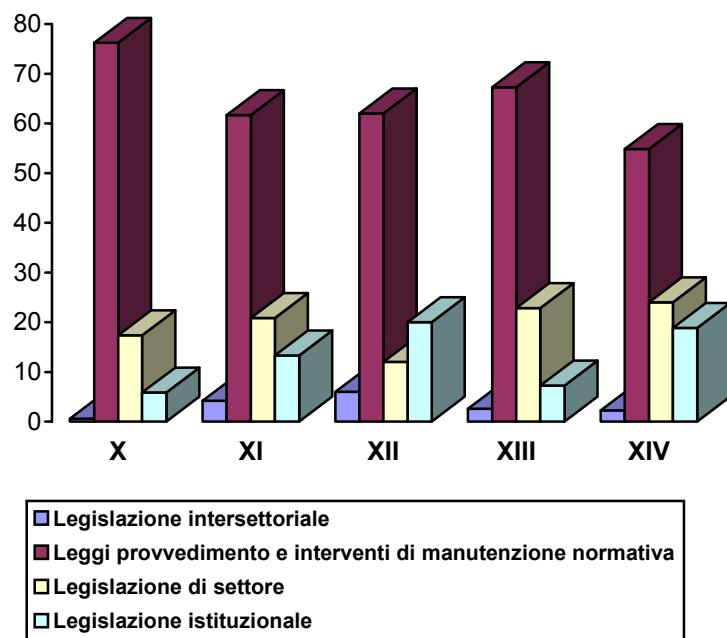
legislazione intersetoriale - che incide, con un unico provvedimento di ampia portata, su più settori.

I dati relativi alle tipologie sono riportati, in valori percentuali, nella seguente tabella e nel grafico riferiti alla produzione legislativa fino al 29 maggio 2005:

Classificazione delle leggi approvate¹⁴⁴

(in percentuale)

	X	XI	XII	XIII	XIV
Legislazione intersetoriale	0,6	4,2	6,0	2,6	2,3
Leggi provvedimento e interventi di manutenzione normativa	76,2	61,7	62,0	67,3	54,9
Legislazione di settore	17,4	20,9	12,0	22,9	24,0
Legislazione istituzionale	5,8	13,3	20,0	7,3	18,8



¹⁴⁴Dati percentuali sul totale delle leggi, ad esclusione delle leggi costituzionali, leggi di conversione di decreti-legge, leggi di bilancio e collegate alla manovra, leggi di ratifica.

3. Le deleghe legislative

3.1 Le tendenze generali

Nei primi tre anni e mezzo della legislatura in corso, fino al 31 dicembre 2004, il Parlamento ha conferito al Governo **258** deleghe “primarie”, delle quali:

165 (63,9%) investono l’attuazione del diritto comunitario;

93 (36,1%) concernono esclusivamente il livello nazionale.

Alle deleghe primarie vanno aggiunte **218** deleghe correttive (pari al 45,8% del totale delle deleghe); **153** di tali deleghe correttive sono relative all’attuazione del diritto comunitario.

La seguente tabella pone a confronto i primi tre anni e mezzo della legislatura in corso con la legislatura precedente nella sua interezza¹⁴⁵.

Deleghe	XIII			XIV		
Primarie	321	62,2%		258	54,2%	
<i>di cui</i> comunitarie	151		47,0%	165		63,9%
Integrative/correttive	195	37,8%		218	45,8%	
<i>di cui</i> comunitarie	137		70,3%	153		70,2%
Totale	516			476		
<i>di cui</i> comunitarie	288		55,8%	318		66,8%

Dall’inizio della legislatura fino al 31 dicembre 2004, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **182** decreti legislativi, **105** (57,7%) dei

¹⁴⁵ Si tratta di una comparazione da valutare tenendo conto che il riferimento è a due realtà diverse: la XIII legislatura si è dispiegata nell’arco di quasi cinque anni; per la XIV legislatura il periodo di riferimento è costituito da poco più di tre anni e mezzo.

quali in attuazione del diritto comunitario¹⁴⁶. 130 di tali decreti (82 dei quali in attuazione del diritto comunitario) sono stati adottati in base a leggi delega approvate nella legislatura in corso: nel paragrafo seguente si dà un quadro dettagliato di tali leggi, delle relative disposizioni di delega e dei decreti legislativi adottati in relazione a ciascuna di esse.

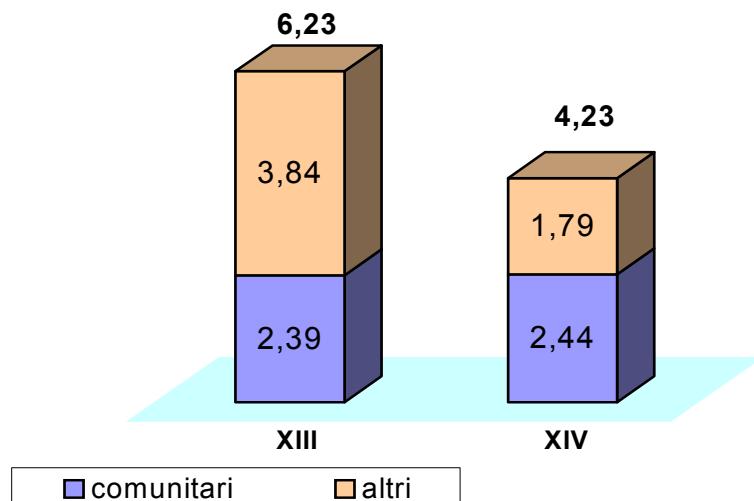
Decreti legislativi	XIII			XIV		
Primari	313	82,8%		140	76,9%	
<i>di cui</i> comunitari	129		41,2%	96		68,6%
Integrativi/correttivi	65	17,2%		42	23,1%	
<i>di cui</i> comunitari	16		24,6%	9		21,4%
Totale	378			182		
<i>di cui</i> comunitari	145		38,3%	105		57,7%

Il successivo istogramma illustra la media mensile dei decreti legislativi pubblicati nella XIII legislatura ed in quella in corso, sempre fino alla data del 31 dicembre 2004. Che il dato relativo alla XIV legislatura sia ovviamente suscettibile di crescere, soprattutto in relazione all'attuazione delle deleghe conferite al Governo da leggi recenti, è dimostrato dal fatto che al 30 maggio 2005 la media mensile ha già raggiunto valori più elevati, essendo pari a 4,31¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Tali decreti legislativi sono stati emanati sia in attuazione delle leggi comunitarie annuali, sia in attuazione della legge n. 180 del 2002, su cui ci si soffermerà successivamente.

¹⁴⁷ Nei primi cinque mesi del 2005 sono stati adottati in media 5 decreti legislativi al mese, per un totale di 25.

**Media mensile dei decreti legislativi pubblicati
alla data del 31 dicembre 2004**



3.2 *Le leggi contenenti delega*

Le leggi contenenti delega approvate fino al 31 dicembre 2004 sono 28¹⁴⁸ e possono dividersi in tre grandi categorie:

3.2.1. Leggi a ciclo annuale, che utilizzano la delega come strumento normale di attuazione (leggi comunitarie e di semplificazione):

¹⁴⁸ Nei successivi 5 mesi, fino al 30 maggio 2005, sono state approvate altre 5 leggi recanti disposizioni di delega, tra le quali la legge comunitaria per il 2004 (L. 18 aprile 2005, n. 62), la legge 1 marzo 2005, n. 32, recante la delega per il riassetto normativo dell'autotrasporto, la legge 24 febbraio 2005, n. 34, per l'istituzione dell'Ordine dei commercialisti, la legge 31 marzo 2005, n. 56, delega per l'internazionalizzazione delle imprese e per il riordino degli enti operanti nel settore, la legge 14 maggio 2005, n. 80, con cui il Governo è stato delegato a modificare il codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato e a riformare la disciplina delle procedure concorsuali.

<i>Legge delega</i>	<i>Disposizioni di delega</i>	<i>Deleghe primarie</i>	<i>D.Lgs. pubblicati</i>	<i>di cui D.Lgs. primari</i>
L. 1 marzo 2002, n. 39, legge comunitaria 2001	124	65	44	41
L. 3 febbraio 2003, n. 14, legge comunitaria 2002	76	40	27	27
L. 29 luglio 2003, n. 229, legge di semplificazione 2001	19	14	--	--
L. 31 ottobre 2003, n. 306, legge comunitaria 2003	104	53	3	3

Nell'ambito delle leggi a ciclo annuale, emerge chiaramente il peso rappresentato dalle leggi comunitarie¹⁴⁹, cui occorre aggiungere, sempre in relazione al recepimento della normativa comunitaria, la legge 30 luglio 2002, n. 180, approvata soltanto pochi mesi dopo la legge comunitaria per il 2001, con la quale il Governo è stato delegato ad adottare i decreti legislativi occorrenti per dare attuazione a 7 direttive comunitarie, nonché le eventuali disposizioni integrative e correttive.

Nelle tabelle che seguono sono illustrate le leggi comunitarie approvate nelle ultime due legislature, le relative deleghe e la loro incidenza sul volume complessivo della decretazione legislativa¹⁵⁰

¹⁴⁹ Successivamente al 31 dicembre 2004, è stata approvata la legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004), contenente 55 deleghe primarie e 50 deleghe correttive.

¹⁵⁰ Il criterio adottato per il calcolo consiste nel considerare una delega primaria ed una correttiva per ogni direttiva inserita negli allegati A e B, salvo che l'articolato della legge comunitaria non preveda espressamente l'adozione di un unico decreto legislativo per l'attuazione di più direttive tra loro omogenee. In generale, la legge comunitaria - al pari di molte altre disposizioni di delega - prevede un termine per l'attuazione della delega stessa ed un termine successivo per l'adozione di eventuali decreti correttivi ed integrativi. Con delega primaria e con decreto legislativo primario ci si riferisce al primo termine.

Deleghe previste dalle leggi comunitarie e loro attuazione

(XIII legislatura)

	<i>Disposizioni di delega</i>	<i>Deleghe primarie</i>	<i>D.Lgs. pubblicati (*)</i>	<i>D.Lgs. primari (*)</i>
L. 24 aprile 1998, n. 128, (<i>legge comunitaria 1995 – 1997</i>)	112	60	52	46
L. 5 febbraio 1999, n. 25 (<i>legge comunitaria 1998</i>)	52	27	24	22
L. 21 dicembre 1999, n. 526, (<i>legge comunitaria 1999</i>)	73	38	29	25
L. 29 dicembre 2000, n. 422, (<i>legge comunitaria 2000</i>)	51	26	12	11
Totali	288	151	117	104

(*) I dati considerano anche i 23 decreti legislativi, attuativi di leggi comunitarie approvate nella XIII legislatura, pubblicati nella XIV legislatura.

(XIV legislatura)

	<i>Disposizioni di delega</i>	<i>Deleghe primarie</i>	<i>D.Lgs. pubblicati</i>	<i>D.Lgs. primari</i>
L. 1 marzo 2002, n. 39, (<i>legge comunitaria 2001</i>)	124	65	44	41
L. 30 luglio 2002, n. 180, recepimento delle direttive comunitarie 1999/45/CE, 1999/74/CE, 1999/105/CE, 2000/52/CE, 2001/109/CE, 2002/4/CE e 2002/25/CE	14	7	7	6
L. 3 febbraio 2003, n. 14, (<i>legge comunitaria 2002</i>)	76	40	27	27
L. 31 ottobre 2003, n. 306, (<i>legge comunitaria 2003</i>)	104	53	3	3
Totali	318	165	81	77

Analizzando i dati relativi alla legislatura in corso, si rileva che le tre leggi comunitarie approvate fino al 31 dicembre 2004 e la L. n. 180 recano, complessivamente, 318 disposizioni di delega (comprese le deleghe per l'integrazione e la correzione di decreti legislativi): tali deleghe rappresentano la maggior parte (il 66,8% del totale) di quelle conferite al Governo dall'inizio della XIV legislatura (nella legislatura precedente l'incidenza delle disposizioni di delega derivanti da leggi comunitarie era del 55,8%)¹⁵¹.

Il numero cospicuo di deleghe relative ad adempimenti comunitari ha un inevitabile riflesso sul volume della legislazione delegata: il 53,3% dei decreti legislativi (97 D.Lgs.) complessivamente adottati dall'inizio della XIV legislatura concernono l'attuazione di leggi comunitarie¹⁵².

Su questo dato incide in qualche misura la circostanza che, soprattutto nei primi due anni della legislatura, è stato completato, prima della scadenza delle relative deleghe, il processo di attuazione delle leggi comunitarie approvate nella legislatura precedente: di conseguenza, il 23,7% dei decreti legislativi di recepimento della normativa comunitaria (23 D.Lgs.) emanati dall'inizio della legislatura è stato adottato in attuazione delle leggi comunitarie n. 25 del 1999, n. 526 del 1999 e n. 422 del 2000, tutte approvate nella XIII legislatura.

I residui 74 decreti legislativi sono quasi interamente riconducibili ad autorizzazioni disposte dalle leggi comunitarie per il 2001 (il 59,4%) e per il 2002 (36,5%).

Pertanto, rispetto alla Tabella riportata nel paragrafo 3.1, il dato relativo al volume della decretazione legislativa, senza considerare l'incidenza delle leggi comunitarie, è il seguente:

¹⁵¹ Già si è segnalata la legge comunitaria 2004, che si aggiunge alle leggi comunitarie approvate fino al 31 dicembre 2004.

¹⁵² Oltre a questi, si devono computare i 7 decreti legislativi che hanno attuato direttive contenute nella L. n. 180 del 2002.

Decretazione legislativa per legislatura
(esclusi i decreti legislativi attuativi di leggi comunitarie)*

	XIII	XIV
Totale D.Lgs. pubblicati di cui:	235	78
derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature	24	28
Media mensile	3,87	1,81

(*) Per la XIV legislatura, sono stati esclusi anche i 7 D.Lgs. attuativi delle direttive contenute nella L. 180/2002.

3.2.2. Leggi collegate alla manovra di finanza pubblica. Con il 2004 si è completato – con una sola eccezione - il processo di approvazione dei collegati di legislatura, finalizzati a realizzare il programma di Governo e presentati alle Camere nell'autunno 2001. Come si può evincere dalla seguente tabella, l'attuazione delle deleghe da essi previste, pur non omogenea, sembra essere a buon punto.

<i>Legge delega</i>	<i>Disposizioni di delega</i>	<i>Deleghe primarie</i>	<i>D.Lgs. pubblicati</i>	<i>di cui D.Lgs. primari</i>
L. 1 agosto 2002, n. 166, collegato infrastrutture e trasporti	4	4	3	3
L. 12 dicembre 2002, n. 273, collegato attività produttive	3	2	1	1
L. 16 gennaio 2003, n. 3, collegato pubblica amministrazione	3	2	1	1
L. 14 febbraio 2003, n. 30, riforma mercato del lavoro	14	7	3	2
L. 7 marzo 2003, n. 38, collegato agricoltura	8	7	4	4
L. 28 marzo 2003, n. 53, riforma della scuola	4	2	2	2
L. 17 aprile 2003, n. 80, collegato fiscale	14	7	1	1
L. 23 agosto 2004, n. 243, collegato previdenziale	10	5	—	—

3.2.3. *Altre leggi delega* di riforma settoriale, che demandano gli interventi riformatori al Governo, previa individuazione degli scenari strategici e dei principi e criteri direttivi di delega.

<i>Legge delega</i>	<i>Disposizioni di delega</i>	<i>Deleghe primarie</i>	<i>D.Lgs. pubblicati</i>	<i>di cui D.Lgs. primari</i>
L. 3 ottobre 2001, n. 366, riforma del diritto societario	6	3	5	3
L. 18 ottobre 2001, n. 383, interventi per il rilancio dell'economia	2	2	—	—
L. 21 dicembre 2001, n. 443, legge obiettivo	4	3	3	3
L. 6 luglio 2002, n. 137, riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio	19	9	25	6
L. 30 luglio 2002, n. 180, delega per il recepimento delle direttive 1999/45/CE, 1999/74/CE, 1999/105/CE, 2000/52/CE, 2001/109/CE, 2002/4/CE e 2002/25/CE	14	7	5	5
L. 5 giugno 2003, n. 131, adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. n. 3 del 2001	4	3	—	—
L. 8 luglio 2003, n. 172, riordino della nautica da diporto	2	1	—	—
L. 27 ottobre 2003, n. 290, conv. D.L. sicurezza del sistema elettrico nazionale	2	2	1	1
L. 3 maggio 2004, n. 112, assetto del sistema radiotelevisivo	1	1	—	—
L. 27 luglio 2004, n. 186, conv. D.L. funzionalita' della P.A.	13	4	—	—
L. 2 agosto 2004, n. 210, tutela degli acquirenti di immobili	2	1	--	--

<i>Legge delega</i>	<i>Disposizioni di delega</i>	<i>Deleghe primarie</i>	<i>D.Lgs. pubblicati</i>	<i>di cui D.Lgs. primari</i>
L. 23 agosto 2004, n. 226, sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva	2	1	--	--
L. 23 agosto 2004, n. 239, riordino del settore energetico	4	4	--	--
L. 30 settembre 2004, n. 252, rapporto di impiego dei vigili del fuoco	2	1	--	--
L. 9 novembre 2004, n. 265, conv. D.L. aviazione civile	2	1	--	--
L. 15 dicembre 2004, n. 308, riordino della legislazione ambientale	14	7	--	--

3.3. Deleghe che prevedono un doppio parere delle Camere

Dal quadro fin qui tratteggiato emerge con tutta evidenza come i processi riformatori vengano per lo più realizzati attraverso procedimenti complessi, che prevedono generalmente la delega al Governo. Negli ultimi anni, il Parlamento sembra porre particolare attenzione al proprio coinvolgimento nella fase di elaborazione degli schemi di decreti legislativi, puntando su un rafforzamento del proprio ruolo almeno in relazione ai processi di delega di più rilevante impatto.

In particolare, a partire dal 2003, il Parlamento, recuperando qualche isolato precedente, si è riservato, per alcune deleghe, un procedimento particolarmente complesso per l'adozione dei relativi decreti legislativi di attuazione: in questi casi, il Governo, dopo aver acquisito i pareri di altri organismi previsti dalla legge di delega (ad es. la Conferenza Stato-Regioni) e delle Camere, ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo.

Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre espresso apprezzamento per la previsione del doppio parere, volta ad intensificare il rapporto tra Parlamento e Governo in fase di attuazione delle deleghe.

Il ricorso a tale procedura, che riguarda complessivamente **25** disposizioni di delega, contenute in **7** leggi, è stato previsto da circa metà delle leggi di delega approvate nel 2004¹⁵³.

¹⁵³ L. 3 maggio 2004, n. 112, Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione, 1 delega che richiede il doppio parere delle Camere;
L. 23 agosto 2004, n. 243, Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria, 5 deleghe;
L. 9 novembre 2004, n. 265, Conversione in legge del decreto-legge 8 settembre 2004, n. 237, recante interventi urgenti nel settore dell'aviazione civile. Delega al Governo per l'emanazione di disposizioni correttive ed integrative del codice della navigazione, 2 deleghe;
L. 15 dicembre 2004, n. 308, Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, 7 deleghe.

4. I decreti-legge

4.1. Le tendenze generali

4.1.1. I dati quantitativi – Dopo una prima fase di assestamento¹⁵⁴, il dato concernente la decretazione d'urgenza appare ormai consolidarsi, stabilizzandosi su una media mensile di 3,85 decreti-legge¹⁵⁵, con un leggero incremento rispetto alla media mensile registrata nella scorsa legislatura, pari a 3,36.

La tabella che segue illustra l'andamento della decretazione dividendo la legislatura¹⁵⁶ in un primo periodo all'incirca semestrale (dalla prima riunione delle Camere al 31 dicembre 2001) e in tre successivi periodi annuali. Il 2004 fa registrare una media mensile sensibilmente inferiore rispetto all'anno precedente, con una tendenza che sembra consolidarsi nei primi cinque mesi del 2005 (fino al 29 maggio), nei quali la media mensile è stata pari a 3,75 (14 decreti-legge emanati).

¹⁵⁴ E' evidente che l'incidenza dei decreti-legge è maggiore nella fase iniziale della legislatura, quando costituiscono l'unico strumento legislativo attivabile, soprattutto nelle more della costituzione delle Commissioni parlamentari permanenti.

¹⁵⁵ Se si estende lo sguardo fino al 29 maggio 2005, la media mensile si riduce progressivamente al 3,75.

¹⁵⁶ Esattamente si tratta di 43,07 mesi.

Media mensile dei decreti-legge emanati

La decretazione d'urgenza nella XIV legislatura							
Periodo	mesi	D.L.	media mensile per periodo	media mensile dal 30/5/01-31/12/01	media mensile dal 30/5/01-31/12/02	media mensile dal 30/5/01-31/12/03	media mensile dal 30/5/01-31/12/04
dal 30/5 al 31/12/01	7,07	32	4,53	4,53	3,99	3,99	3,85
dall'1/1 al 31/12/02	12	44	3,67				
dall'1/1 al 31/12/03	12	48	4,00				
dall'1/1 al 31/12/04	12	42	3,50				
Totali	43,07	166					

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

Le leggi di conversione rappresentano al 31 dicembre 2004 il 32,8% del totale dell'intera produzione legislativa ed il 40,7% delle leggi di iniziativa governativa.

Alla data del 29 maggio 2005 l'incidenza percentuale delle leggi di conversione è pari al 32,6 per cento.

Media mensile di emanazione dei decreti-legge

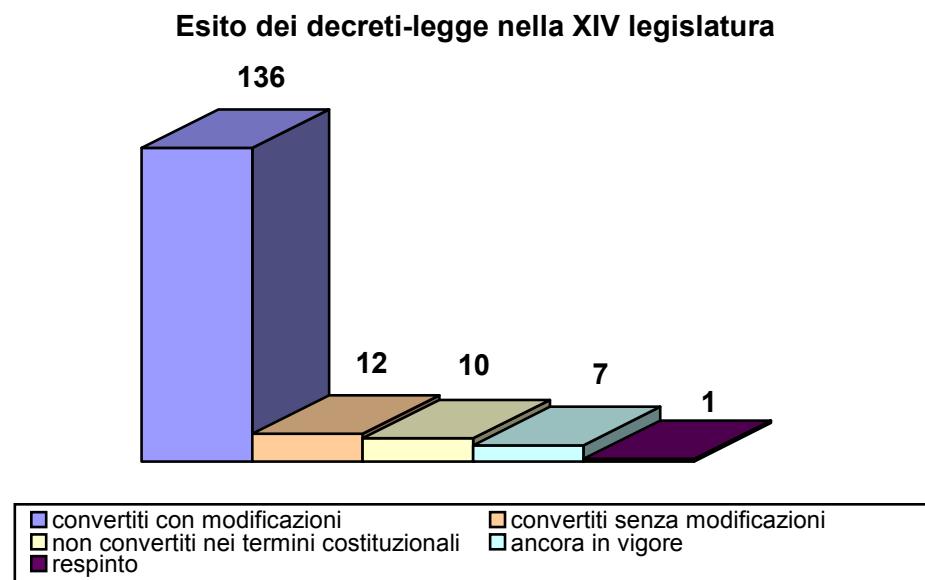
XIII legislatura		XIV Legislatura	
<i>Totale al netto dei decreti reiterati</i> ¹⁵⁷	<i>Media mensile</i>	<i>Totale al 31 dicembre 2004</i>	<i>Media mensile</i>
204	3,36	166 ¹⁵⁸	3,85

4.1.2. L'esito dei decreti-legge - Per quanto riguarda l'esito, nel grafico seguente sono riportati i dati relativi al numero dei decreti – legge convertiti in legge, con o senza modificazioni, dei decreti – legge decaduti, nonché di quelli ancora in vigore alla data del 31 dicembre 2004.

Per analogia con i dati della tabella precedente, nel grafico non sono stati considerati i 9 decreti-legge emanati dal Governo Amato che si trovavano in corso di conversione alla fine della XIII legislatura (29 maggio 2001), per il cui esito si rinvia alla nota 158.

¹⁵⁷ Il dato riportato non comprende gli 88 decreti - legge i cui disegni di legge risultavano in corso di conversione al termine della XII legislatura (alla data dell'8 maggio 1996). Tali disegni di legge sono stati ripresentati all'inizio della XIII legislatura. Il dato non tiene inoltre conto dei decreti – legge reiterati.

¹⁵⁸ Alla fine della XIII Legislatura (conclusasi il 29 maggio 2001) erano in corso di conversione 9 decreti-legge emanati dal II Governo Amato. Nella XIV Legislatura i relativi disegni di legge di conversione sono stati mantenuti all'ordine del giorno delle Camere: otto di essi sono stati convertiti in legge e uno è decaduto. Di tali decreti non si tiene conto nel dato relativo alla XIV legislatura.



Nella maggior parte dei casi (81,9%) il Parlamento non si è limitato ad approvare il decreto – legge nella formulazione proposta dal Governo, ma ne ha ampliato il contenuto, talvolta in modo considerevole, attraverso interventi emendativi effettuati durante la fase di approvazione della legge di conversione.

4.2. Tipologia degli interventi

Ai fini della classificazione tipologica di seguito illustrata si è tenuto conto delle finalità (anche più di una per ciascun provvedimento) dei decreti-legge al momento della emanazione: non si considerano, perciò, le modifiche introdotte in sede di conversione. La rilevazione è stata effettuata con riferimento ai decreti-legge emanati fino al 31 dicembre 2004.

Le finalità individuate sono le seguenti:

decreti-legge di emergenza: si tratta dei decreti-legge resi necessari dalla natura assolutamente indifferibile dell'intervento normativo. Nel 2004, accanto ai provvedimenti per così dire tradizionali, relativi a materie quali

avversità naturali, impegni internazionali, ordine pubblico e difesa, sono stati emanati provvedimenti di urgenza in tema di sanità (decreto-legge n.10 del 21 gennaio 2004¹⁵⁹ recante interventi urgenti per fronteggiare emergenze sanitarie e per finanziare la ricerca nei settori della genetica molecolare e dell'alta innovazione e decreto-legge n.81 del 29 marzo 2004 recante interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica) e in tema di emergenze abitative (decreto-legge n. 240 del 13 settembre 2004 che reca misure per favorire l'accesso alla locazione da parte di conduttori in condizioni di disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio, nonche' integrazioni alla legge 9 dicembre 1998, n. 431). Nel periodo preso in considerazione, **23** 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 **54** i decreti-legge che persegono una finalità di questo tipo. Sembra accentuarsi la tendenza ad utilizzare i decreti-legge per intervenire su provvedimenti di recente o recentissima approvazione. A titolo esemplificativo, si possono ricordare il decreto-legge 29 marzo 2004, n.80 relativo al finanziamento degli enti locali e il n.168 del 12 luglio 2004 per il contenimento della spesa pubblica, che intervengono sulla legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004) nonchè il decreto-legge n. 233 del 6 settembre 2004 che reca modificazioni alla legge 20 luglio 2004, n. 215, in materia di risoluzione dei conflitti di interesse.

decreti-legge di proroga/differimento di termini: si tratta di quei decreti-legge che sono volti essenzialmente a prorogare o a differire termini fissati dalla legislazione vigente (o, talvolta, anche da provvedimenti normativi di rango secondario). Nel periodo preso in considerazione, sono **67** i decreti-legge con questa finalità. I decreti-legge rientranti in tale categoria sono a loro volta divisibili in due classi: decreti-

¹⁵⁹ Il decreto-legge è stato respinto dall'Assemblea della Camera nella seduta del 16 marzo 2004.

legge a carattere generale, che incidono su numerosi ambiti dell'ordinamento, soprattutto in occasione di scadenze fiscali o legali coincidenti spesso con la fine dell'anno solare (ad esempio: decreti-legge n. 266 del 29 novembre e n.314 del 29 dicembre 2004), e decreti-legge a carattere settoriale o puntuale (ad esempio i decreti-legge n. 9 del 20 gennaio e n.160 del 24 giugno 2004 relativi alla partecipazione italiana a missioni internazionali).

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 87 i decreti-legge con questa finalità. Degni di menzione sono, a titolo di esempio, i decreti-legge relativi al trattamento economico e normativo di particolari categorie di lavoratori come il n. 2 del 14 gennaio 2004 per i collaboratori linguistici presso talune Universita', il n.24 del 30 gennaio 2004 concernente il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e il n.238 del 10 settembre 2004 per il personale appartenente ai ruoli degli ispettori delle Forze di polizia. Si rammenta altresì il decreto-legge n. 159 del 24 giugno 2004, relativo alla crisi della Alitalia, che si è inserito in una serie di interventi legislativi urgenti ¹⁶⁰ per favorire la ristrutturazione ed il rilancio di imprese e settori produttivi in difficoltà contribuendo a definire una disciplina speciale e derogatoria rispetto a quella generale in relazione alle grandi imprese in stato di insolvenza.

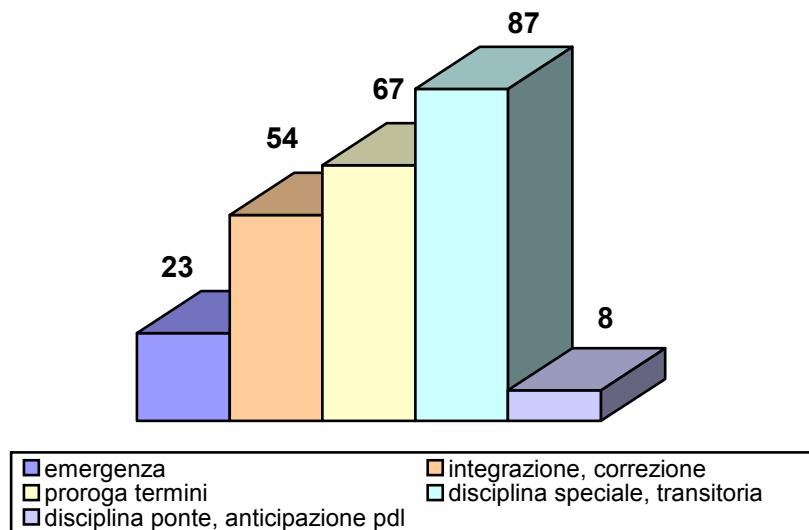
decreti-legge di anticipazione di progetti di legge (o decreti-legge "ponte"): si tratta di decreti-legge che riproducono – integralmente o parzialmente – il contenuto di iniziative legislative all'esame delle Camere allo scopo di anticiparne l'entrata in vigore. Nel periodo preso in considerazione, sono 8 i decreti-legge con una finalità di questo tipo. Tra gli altri, si ricordano due provvedimenti d'urgenza: il n.72 del 22 marzo

¹⁶⁰Si comincia con il decreto-legge n.347 del 2003 e si interviene successivamente, tra l'altro, con i decreti n.119, n.237 e 281 del 2004.

2004 per contrastare la diffusione telematica abusiva di materiale audiovisivo, e n.273 del 12 novembre del medesimo anno che detta disposizioni urgenti per l'applicazione della direttiva 2003/87/CE in materia di scambio di quote di emissione dei gas ad effetto serra nella Comunità europea, nelle more dell'approvazione della legge comunitaria 2004.

Nel grafico che segue sono indicati i dati relativi alla tipologia degli interventi nel periodo considerato (30 maggio 2001 – 31 dicembre 2004).

Finalità dei decreti-legge nella XIV legislatura



4.3. Ulteriori tendenze della decretazione d'urgenza

I decreti-legge continuano a svolgere funzioni di aggiustamento della normativa vigente al fine di consentirne il funzionamento (manutenzione normativa). Si mantiene significativa come negli anni precedenti la percentuale dei decreti che concorrono con altri atti normativi ad integrare politiche legislative di ampio respiro, secondo le tipiche modalità della

legislazione “complessa”, caratterizzata dalla molteplicità di strumenti e dalla loro varia combinazione¹⁶¹.

5. La semplificazione legislativa

5.1. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi

Il dato relativo alle abrogazioni, letto congiuntamente ai dati riguardanti il complesso della produzione legislativa, consente di valutare le variazioni nella consistenza dello stock normativo intervenute nei periodi considerati.

Nel corso dei primi tre anni e mezzo della XIV legislatura il numero delle leggi contenenti abrogazioni espresse si mantiene ai livelli assoluti della legislatura precedente, aumentando in termini percentuali. Diminuisce leggermente il numero di leggi contenenti formule di abrogazione innominata, mentre aumentano i provvedimenti interamente abrogati (ben 23 nel solo 2003).

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie (XIV legislatura)

	2001 (dal 30.5)	2002	2003	2004	Totale
Totale leggi	53	133	171	119	476
Leggi contenenti abrogazioni espresse	10	26	32	30	98
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	2	3	--	1	6
Provvedimenti interamente abrogati	1	1	23	4	29

¹⁶¹ Il primo numero della nuova collana “Appunti del Comitato per la legislazione”, promossa dal Comitato stesso, è dedicato al fenomeno della decretazione d’urgenza nella XIV legislatura, con dati aggiornati al 15 novembre 2004.

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie (XIII legislatura)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (fino al 29.5)	Totale
Totale leggi	78	194	169	209	146	109	906
Leggi contenenti abrogazioni espresse	17	24	26	39	27	31	164
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	4	8	---	4	7	4	27
Provvedimenti interamente abrogati	6	4	5	16	13	20	64

Sul versante dei decreti legislativi (nel cui novero sono inclusi i codici ed i testi unici, strumenti per eccellenza del riordino normativo), si registrano due evenienze che comportano un rallentamento nella crescita dello *stock* legislativo: da un lato diminuisce il numero dei decreti legislativi emanati (la media mensile passa da 6,23 a 4,23); dall'altro lato, risulta assai elevato il volume dei provvedimenti interamente abrogati: ben 174 (di cui circa il 30 per cento, 42, abrogati dal D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325, Testo unico sull'espropriazione), ad opera dei 96 decreti legislativi emanati nel periodo in esame che contengono formule di abrogazione espressa.

Il saldo complessivo è quindi di 174 provvedimenti abrogati a fronte di 182 decreti legislativi emanati complessivamente.

Abrogazioni contenute in decreti legislativi (XIV legislatura)

	2001 (dal 30.5)	2002	2003	2004	Totale
D.Lgs.	23	31	70	58	182
D.Lgs. contenenti abrogazioni espresse	10	16	34	36	96
D.Lgs. contenenti formule di abrogazione innominata	2	-	4	5	11
Provvedimenti interamente abrogati da D.Lgs.	49	27	68	30	174

Abrogazioni contenute in decreti legislativi (XIII legislatura)

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

Per quanto riguarda, infine, la semplificazione attuata con i *regolamenti di delegificazione*, va rilevato che gli 80 regolamenti di questo tipo emanati nel periodo in esame hanno abrogato interamente 68 provvedimenti.

5.2. La delegificazione

Nel presente paragrafo si fornisce un sintetico quadro delle procedure di delegificazione in corso, con riguardo sia ai provvedimenti di autorizzazione, sia ai regolamenti adottati.

Nel disegnare il quadro di sintesi, non si è tenuto conto delle autorizzazioni alla delegificazione contenute nelle leggi comunitarie, né dei regolamenti emanati sulla base di tali autorizzazioni, cui si è preferito dedicare un paragrafo a sé stante (v. par. 5.2.2). Inoltre, nel computo dei regolamenti ci si è limitati a considerare quelli primari, che intervengono per la prima volta a delegificare una data materia; sono invece esclusi i regolamenti meramente modificativi di precedenti regolamenti di delegificazione.

Nella XIV legislatura (al 31 dicembre 2004) sono stati approvati **26** provvedimenti (leggi o atti aventi valore di legge) che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione e sono stati pubblicati **80** regolamenti di delegificazione (a questi si devono aggiungere 4 regolamenti di delegificazione che recepiscono direttive comunitarie, emanati in

attuazione di leggi comunitarie che, come si è accennato sopra, non sono stati presi in considerazione nei dati riportati nel presente paragrafo).

In raffronto con la XIII legislatura si rileva una diminuzione dei provvedimenti di autorizzazione.

Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione (XIII e XIV legislatura)¹⁶²

Anno	XIII						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	totale
Provvedimenti	4	21	16	15	9	4	69
Media mensile	0,5	1,7	1,3	1,2	0,7	0,8	1,1

Anno	XIV				
	2001	2002	2003	2004	totale
Provvedimenti	4	7	8 ¹⁶³	7	26
Media mensile	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

Anche la media mensile di pubblicazione dei regolamenti di delegificazione è inferiore a quella della precedente legislatura.

¹⁶² La durata in mesi delle legislature (calcolate a partire dall'inizio della legislatura e non dalla costituzione delle Commissioni) è la seguente: 60,7 per la XIII; 43 per la XIV.

¹⁶³ Il dato comprende anche il D.Lgs. n. 366 del 2003, approvato nel 2003, ma pubblicato nel gennaio 2004.

Regolamenti di delegificazione (XIII e XIV legislatura)

Anno	XIII						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Totale
Regolamenti	9	15	39	21	31	34	149
Media mensile	1,1	1,2	3,2	1,7	2,6	6,8	2,4

Anno	XIV				
	2001	2002	2003	2004	totale
Regolamenti	38	22	13	7	80
Media mensile	5,4	1,8	1	0,6	1,9

Nel quadro riassuntivo che segue sono riportati i dati relativi ai regolamenti di delegificazione pubblicati nelle ultime legislature.

Legislatura	Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione	Regolamenti di delegificazione pubblicati nella legislatura
XIV (fino al 31.12.2004)	26	80
XIII	69	149
XII	9	61
XI	7	6
X*	3	3

* Per la X legislatura i dati si riferiscono alle leggi e regolamenti successivi alla data di entrata in vigore della L. 400/88.

Dalla tabella si evince che la tendenza all'adozione di regolamenti di delegificazione si consolida a partire dalla XII legislatura; l'affermarsi di tali strumenti normativi è dovuto ad una legge approvata nello scorso finale della XI legislatura, che costituisce il primo caso di legge orientata decisamente alla semplificazione dei procedimenti amministrativi (legge n. 537 del 1993, collegata alla manovra di finanza pubblica per il 1994): dei 68 regolamenti complessivamente adottati nella XII legislatura (ai 61 regolamenti "primari" si sommano tre regolamenti modificativi e 4 di attuazione di leggi comunitarie), 57 (di cui tre modificativi) discendono dalla legge citata.

Nella tabella che segue sono indicati, per la XIII e la XIV legislatura: il numero dei provvedimenti che prevedono autorizzazioni alla delegificazione; il numero delle autorizzazioni alla delegificazione adottate; quello delle autorizzazioni che non sono state – al momento – attuate; il numero dei regolamenti complessivamente pubblicati – alla data del 31 dicembre 2004 - in attuazione delle autorizzazioni approvate nelle due legislature di riferimento¹⁶⁴. Si segnala che la quasi totalità dei regolamenti pubblicati nel corso della XIV legislatura, fino al 31 dicembre 2004 (75 su 80), sono stati emanati in attuazione di autorizzazioni conferite al Governo nella XIII legislatura e concorrono a formare il dato dei 209 regolamenti complessivamente emanati in attuazione di autorizzazioni alla delegificazione risalenti alla medesima legislatura precedente.

¹⁶⁴ Si segnala che il dato comprende le autorizzazioni alla delegificazione contenute negli allegati delle tre leggi di semplificazione approvate nella XIII legislatura. Il criterio adottato per il calcolo consiste nel considerare una autorizzazione alla delegificazione per ciascun procedimento - da semplificare mediante regolamento di delegificazione – contenuto negli allegati.

Legislatura	Provvedimenti che prevedono autorizzazioni alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione non attuate	Regolamenti di delegificazione pubblicati alla data del 31.12.2004 ¹⁶⁵
XIII	69	312	127	209
XIV	26	41	36	5

5.2.1. Le leggi di semplificazione - Le tre leggi annuali di semplificazione approvate nella XIII legislatura (leggi n. 59 del 1997, 50 del 1999 e 340 del 2000) prevedono l'emanazione di regolamenti di delegificazione per la semplificazione di numerosi procedimenti amministrativi (166 in totale).

La legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), approvata nella XIV legislatura, a differenza delle precedenti, non individua ulteriori procedimenti da semplificare, ma opera una loro razionalizzazione e revisione riducendone il numero di 40 unità (al 31 dicembre 2002 erano 206 i procedimenti indicati dagli allegati delle tre leggi di semplificazione)¹⁶⁶.

Al 31 dicembre 2004 sono stati pubblicati, in dipendenza delle leggi di semplificazione, 64 regolamenti e sono stati semplificati complessivamente 106 procedimenti. Alcuni di questi sono stati semplificati ad opera dei testi unici emanati in attuazione della legge n. 50 del 1999¹⁶⁷.

L'attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi mediante regolamenti di delegificazione attraversa ultimamente una fase di

¹⁶⁵ Il dato si riferisce ai regolamenti complessivamente pubblicati alla data del 31 dicembre 2004 in attuazione di provvedimenti adottati nelle due legislature di riferimento (XIII e XIV).

¹⁶⁶ Si osserva che già la legge 340/2000 aveva diminuito complessivamente il numero di procedimenti di semplificare di 41 unità (vedi oltre).

¹⁶⁷ Si veda in proposito la *Relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi* (doc. CIII, 1) trasmessa dal Ministro per la funzione pubblica al Parlamento il 25 febbraio 2003.

rallentamento. Negli ultimi due anni, infatti, sono stati pubblicati due soli regolamenti di questo tipo, volti ciascuno alla semplificazione di un unico procedimento. Tuttavia, si prevede in futuro una ripresa della semplificazione dei procedimenti amministrativi. Infatti, ben 15 nuovi schemi di regolamento sono in elaborazione da parte del Governo¹⁶⁸.

L'attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi previsti dalle leggi annuali di semplificazione (leggi 59/97, 50/99 e 340/2000)

<i>Procedimenti previsti</i>		<i>Regolamenti pubblicati</i>		Procedimenti semplificati		Procedimenti semplificati da testi unici ¹⁶⁹	
		XIII	XIV	XIII	XIV	XIII	XIV
L. 59/1997	77 ¹⁷⁰	33	9(*)	51	12	-	3
L. 50/1999	42 ¹⁷¹	8	7	9	11(**)	-	6
L. 340/2000	47 ¹⁷²	-	6	-	6(***)	-	7
Totale	166	64		106			

(*) Il D.P.R. n. 311 del 2001 ha semplificato 3 procedimenti previsti dalla L. 59 del 1997 e 4 dalla L. 50 del 1999. Il D.P.R. n. 461 del 2001 ha semplificato un procedimento previsto dalla L. 59 dell'1997 e 1 dalla L. 340 del 2000.

(**) Di cui 4 semplificati dal D.P.R. 311 del 2001 di attuazione della L. 59 del 1997.

(***) Di cui 1 semplificato dal D.P.R. 461 del 2001 di attuazione della L. 59 del 1997 e 1 semplificato da due regolamenti (procedimenti di cui al n. 32 dell' All. A semplificato dai DPR 480 e 481 del 2001)

¹⁶⁸ Relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi (doc. CIII, 2) trasmessa dal Ministro per la funzione pubblica al Parlamento il 5 novembre 2004.

¹⁶⁹ Si tratta dei testi unici emanati in attuazione della legge n. 50 del 1999.

¹⁷⁰ La L. 191/98 (c.d. Bassanini ter) ha aggiunto 10 procedimenti ai 112 procedimenti originari. La L. 340/2000 (legge di semplificazione 1999) ha soppresso 27 procedimenti e ne ha aggiunto 1. La L. 229/2003 (legge di semplificazione 2001) ha soppresso 19 procedimenti.

¹⁷¹ La L. 340 del 2000 (legge di semplificazione 1999) ha soppresso 14 dei 57 procedimenti originari dell'allegato 1 e ha soppresso 1 dei 5 procedimenti inizialmente previsti dall'allegato 2. La L. 229/2003 (legge di semplificazione 2001) ha soppresso altri 5 procedimenti dell'allegato 1.

¹⁷² La L. 229/2003 (legge di semplificazione 2001) ha aggiunto 2 procedimenti ai 63 originari e ne ha soppresso 18.

Dei **106** procedimenti semplificati, **60** sono stati semplificati da regolamenti emanati nella XIII legislatura e **46** nella XIV.

5.2.2. La semplificazione operata dalle leggi comunitarie - Nella tabella che segue si dà conto dell'attuazione delle leggi comunitarie relativamente alle direttive da recepire in via regolamentare.

Dal 1990 al 1996 le leggi comunitarie contengono, in allegato C, le direttive da attuare con regolamento ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, senza specificare se si tratti di regolamento di attuazione (art. 17, comma 1), di regolamento di delegificazione (art. 17, comma 2) o di regolamento ministeriale (art. 17, comma 3). Nella pratica tutti e tre gli strumenti sono stati utilizzati. In una fase iniziale si registra un ampio utilizzo del regolamento di delegificazione (28 direttive su 39 attuate con regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, per la legge comunitaria 1990), mentre in seguito è andato sensibilmente diminuendo (2 su 30 per la comunitaria 1993, 1 su 6 per la comunitaria 1996).

Un rilancio della delegificazione viene operato a partire dalla legge comunitaria del 1998, che contiene una specifica autorizzazione al Governo per l'emanazione di regolamenti, ai sensi dell'art. 17, comma 2, volti al recepimento di direttive. Da allora, e fino al 2000, le leggi comunitarie riportano in allegato C l'elenco di tali direttive, mentre in allegato D è riportato l'elenco delle direttive da attuare con altri regolamenti o in via amministrativa.

Tuttavia, come si evince dalla tabella seguente, non mancano, anche dopo il 1996, casi di direttive contenute nell'allegato C ma attuate da provvedimenti diversi dal regolamento di delegificazione.

In ogni caso il numero delle direttive contenute in allegato C è progressivamente diminuito fino a scomparire nella legge comunitaria 2001 (legge n. 39 del 2002)¹⁷³.

¹⁷³Anche le leggi comunitarie per il 2002, per il 2003 e per il 2004 (L. 14/2003, L. 306/2003 e L. 62/2005) sono prive di tale elenco. Tuttavia la comunitaria 2002 contiene, all'art. 23, l'autorizzazione all'emanazione di un regolamento di delegificazione per l'attuazione della raccomandazione 2001/331/CE.

Tra le cause di tale fenomeno si può ricordare l'approvazione della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, il nuovo articolo 117 Cost., al 6° comma, conferisce alle regioni la potestà regolamentare in tutte le materie a legislazione concorrente, restringendo pertanto l'ambito di azione della potestà regolamentare dello Stato.

Tuttavia la legge 4 febbraio 2005, n. 11, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, che ha sostituito la legge n. 86 del 1989, la c.d. legge La Pergola, conferma tra i contenuti tipici della legge comunitaria l'autorizzazione al Governo ad attuare in via regolamentare le direttive, come meglio specificato nel box ad essa dedicato.

Autorizzazioni alla delegificazione previste dalle leggi comunitarie e loro attuazione

Leg	Legge comunitaria	Direttive da attuare con regolamento	Direttive attuate con regolamenti di delegificazione	Direttive attuate con altri provvedimenti	Regolamenti di delegificazione pubblicati
X	L. 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria 1990)	39	28	3	7
XI	L. 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria 1991)	12	6	4	4
	L. 19 dicembre 1992, n. 489 (legge comunitaria 1992)	7	-	7	-
	L. 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria 1993)	30	2	26	6 ¹⁷⁴)
XII	L. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994)	6	1	5	1

¹⁷⁴ Sono compresi 4 regolamenti emanati ai sensi dell'art. 50 della L. 146/94 che autorizza il Governo ad emanare, con uno o più regolamenti, norme intese a rivedere e riordinare la materia della produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari.

<i>Leg</i>	<i>Legge comunitaria</i>	<i>Direttive da attuare con regolamento</i>	<i>Direttive attuate con regolamenti di delegificazione</i>	<i>Direttive attuate con altri provvedimenti</i>	<i>Regolamenti di delegificazione pubblicati</i>
XIII	L. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995 - 1997)	12	8 ⁽¹⁷⁵⁾	3	5
	L. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria 1998)	3	1	2	1
	L. 21 dicembre 1999, n. 526 (legge comunitaria 1999)	6	2	3	2
	L. 29 dicembre 2000, n. 422 (legge comunitaria 2000)	3	2	1	2
XIV	L. 1 marzo 2002, n. 39 (legge comunitaria 2001)	-	-	-	-
	L. 3 febbraio 2003, n. 14 (legge comunitaria 2002)	- ⁽¹⁷⁶⁾	-	-	-
	L. 31 ottobre 2003, n. 306 (legge comunitaria 2003)	-	-	-	-
	L. 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004)	-	-	-	-

¹⁷⁵E' compresa la direttiva 96/16/CE recepita dal DPR 162/99 emanato in attuazione della L. 59/97.

¹⁷⁶L'art. 23 della L. 14/2003, autorizza il Governo ad adottare un regolamento di delegificazione per dare completa attuazione alla raccomandazione 2001/331/CE.

L'attuazione del diritto comunitario in via regolamentare:

La legge 4 febbraio 2005, n. 11

"Modifiche alla legge 'La Pergola'"

La possibilità di procedere al recepimento degli atti comunitari anche attraverso i regolamenti governativi era già prevista dalla legge n. 86 del 1989. Peraltro, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, sono emersi alcuni problemi applicativi, soprattutto in relazione all'art. 117, VI comma, che limita alle materie di potestà legislativa statale esclusiva l'ambito di intervento dei regolamenti. Nelle leggi comunitarie successive alla riforma – in particolare, a partire dalla legge n. 39 del 2002 – non è stata pertanto più utilizzata tale modalità di recepimento.

La legge n. 11/2005 interviene quindi per adeguare al nuovo dettato costituzionale le modalità di attuazione delle direttive in via regolamentare.

Innanzi tutto, l'art. 11 stabilisce che l'attuazione in via regolamentare possa avvenire solo nelle materie di competenza statale esclusiva. In secondo luogo, la norma prevede una differente disciplina a seconda che l'attuazione venga effettuata attraverso:

- regolamenti governativi (commi 1-4);
- regolamenti ministeriali o interministeriali (comma 5).

Si ricorda che l'art. 4 della legge "La Pergola" prevedeva un'unica tipologia di intervento regolamentare nelle materie già disciplinate con legge, ma non riservate alla legge, da adottare ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, o del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie da lui delegato, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge comunitaria.

In merito alla **prima tipologia**, l'art. 11 pone dei requisiti stringenti, in quanto tali regolamenti possono essere adottati solo nelle **materie:**

già disciplinate con legge;

non coperte da riserva assoluta di legge.

In secondo luogo, si stabilisce che i regolamenti siano **adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400**, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro con competenza istituzionale prevalente per la materia *di concerto* con gli altri ministri interessati.

Si ricorda che l'art. 17, commi 1 e 2, della legge n. 400 del 1988 prevede che:

“1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare: a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari; b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale; c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge; d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge. 2. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.”

Sugli schemi dei regolamenti devono essere **acquisiti** determinati **pareri** e in particolare:

sempre il parere del Consiglio di Stato, che deve esprimersi nei 45 giorni successivi alla richiesta.

il parere dei competenti organi parlamentari solo ove *la legge comunitaria disponga in tal senso*: in questo caso gli schemi dei regolamenti vengono trasmessi unitamente ad apposite relazioni cui è

allegato il parere del Consiglio di Stato. Il parere parlamentare deve essere espresso nel termine di quaranta giorni *dall'assegnazione*.

Per quanto attiene all'esame parlamentare degli schemi di atti normativi trasmessi dal Governo, si ricorda che il regolamento della Camera, a seguito delle modifiche apportate nel luglio del 1999, ha previsto la possibilità per le Commissioni di applicare all'esame di tali atti, in quanto compatibili, le disposizioni relative all'esame in sede referente dei progetti di legge, prevedendo altresì la possibilità di trasmetterli al Comitato per la legislazione (art. 96-ter).

Il decorso dei termini legittima il Governo ad adottare i regolamenti anche in mancanza dei citati pareri.

Anche l'articolo 4 della legge "La Pergola" subordinava l'espressione del parere parlamentare all'espressa previsione nell'ambito della legge comunitaria, ponendo il termine di quaranta giorni *dalla comunicazione*, decorso il quale i decreti potevano essere comunque adottati.

Si ricorda che la procedura appena descritta può essere utilizzata **anche per recepire** (ovviamente con fonte di rango regolamentare) le **modifiche delle direttive attuate in via regolamentare** ai sensi dell'articolo in esame, se così dispone la legge comunitaria (**art. 12**).

Analoga previsione era già contenuta nell'art. 5 della legge n. 86 del 1989.

I regolamenti in esame devono **conformarsi a principi generali** individuati al **comma 3**, nel rispetto dei principi e delle disposizioni posti dalle direttive da attuare, e tenendo comunque conto delle eventuali modificazioni della disciplina comunitaria intervenute sino al momento della loro adozione.

In particolare, le norme generali consistono in:

- individuazione della responsabilità e delle funzioni attuative delle amministrazioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà;
- esercizio dei controlli da parte degli organismi già operanti nel settore e secondo modalità che assicurino efficacia, efficienza, sicurezza e celerità;

- esercizio delle opzioni previste dalle direttive in conformità alle peculiarità socio-economiche nazionali e locali e alla normativa di settore;
- fissazione di **termini e procedure**, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 20, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59¹⁷⁷, e successive modificazioni (a tale proposito si segnala che i termini e le procedure cui riferirsi sono ora contenute nel comma 4, anziché nel comma 5 dell'art. 20 della legge n. 59/1997, a seguito della sostituzione dell'art. 20 stesso ad opera dell'art. 1 della legge 29 luglio 2003, n. 229).

Si osserva come la tipologia regolamentare delineata dalla legge in esame si discosti parzialmente dal modello definito dalla legge n. 400 del 1988. Infatti, pur richiamando la procedura di adozione dei regolamenti prevista dalla legge n. 400, l'articolo 11 aggiunge l'ulteriore requisito del rispetto delle norme generali da esso poste da parte degli emanandi regolamenti governativi. In tal modo, si mira a guidare il futuro intervento del Governo ponendo dei principi generali, sulla falsariga di quanto avviene per la delega legislativa. Tale impostazione riflette la più generale tendenza emersa in materia di regolamenti di delegificazione, secondo la quale le relative disposizioni di autorizzazione, anziché individuare le

¹⁷⁷ Così dispone la norma richiamata, come modificata dalla legge 29 luglio 2003, n. 229: "...i regolamenti di cui al comma 2, emanati sulla base della legge di semplificazione e riassetto normativo annuale, per quanto concerne le funzioni amministrative mantenute, si attengono ai seguenti principi: a) semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli che agli stessi risultano strettamente connessi o strumentali, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei, sopprimendo gli organi che risultino superflui e costituendo centri interservizi dove ricollocare il personale degli organi soppressi e raggruppare competenze diverse ma confluenti in un'unica procedura, nel rispetto dei principi generali indicati ai sensi del comma 3, lettera c), e delle competenze riservate alle regioni; b) riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti e uniformazione dei tempi di conclusione previsti per procedimenti tra loro analoghi; c) regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione; d) riduzione del numero di procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività; e) semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, anche mediante l'adozione di disposizioni che prevedano termini perentori, prorogabili per una sola volta, per le fasi di integrazione dell'efficacia e di controllo degli atti, decorsi i quali i provvedimenti si intendono adottati; f) adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche.

norme generali regolatrici della materia e le norme, che si intendono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti, pongono dei principi e criteri direttivi cui dovrà attenersi il Governo ai fini della predisposizione dei regolamenti. La disciplina posta dalla norma in esame – richiedendo sia il rispetto dell'art. 17 della legge n. 400, sia delle norme generali espressamente individuate – sembra pertanto rappresentare un ibrido tra il modello tradizionale, delineato dall'articolo 17 della legge n. 400, e quello affermatosi nella legislazione successiva.

Si ricorda brevemente che sulla questione è intervenuto anche il Comitato per la legislazione, che ha segnalato l'inosservanza delle prescrizioni legislative vigenti, formulando nei suoi pareri condizioni che richiamano al rispetto dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 e richiedono a tal fine l'integrazione delle norme, che dispongono la delegificazione (si veda, ad esempio, il secondo Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione del 25 luglio 2003, par. 3.3). Inoltre, nel parere del 28 maggio 2003, riferito al testo unificato della riforma della legge La Pergola, aveva evidenziato come la norma in esame andasse configurando una forma di delegificazione peculiare, rispetto a quella disciplinata dall'art. 17, comma 2, l. n. 400 del 1988.

In merito alla **seconda tipologia**, il **comma 5 dell'art. 11** pone ulteriori requisiti, in quanto i regolamenti ministeriali o interministeriali, nonché gli atti amministrativi generali possono intervenire nelle **materie**:

- non disciplinate dalla legge;**
- non disciplinate dai regolamenti governativi;**
- non coperte da riserva di legge.**

I regolamenti in esame sono **adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988**.

Si rammenta che quest'ultima norma prevede che: "Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti

¹⁷⁸ In realtà, è richiesta esclusivamente la legge comunitaria per gli ultimi due punti, mentre per il primo la legge comunitaria o altra legge statale e per il secondo una qualsiasi legge statale.

interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione”.

Nelle stesse materie, la disciplina di attuazione può essere posta anche a mezzo di **atto amministrativo generale** adottato dal Ministro con competenza prevalente per materia, di concerto con gli altri Ministri interessati.

La possibilità di attuazione in via amministrativa delle direttive comunitarie è stata introdotta dall'articolo 11 della L. 16 aprile 1987, n. 183, cosiddetta “legge Fabbri”. In particolare, l'art. 11 della legge n. 183/1987, prevedeva che il Governo o le Regioni potessero dare attuazione alle raccomandazioni o alle direttive comunitarie mediante regolamenti o altri atti amministrativi generali, di competenza dei rispettivi organi, e con i procedimenti previsti per gli stessi, a condizione che la disciplina comunitaria non riguardasse materie già disciplinate con legge o coperte da riserva di legge. Inoltre, l'art. 4, comma 7, della legge “La Pergola” faceva salve le disposizioni di legge che consentivano, per materie particolari, il recepimento di direttive mediante atti amministrativi. Si ricorda che l'art. 11 della legge Fabbri, oltre all'intera legge n. 86 del 1989, sono stati abrogati dall'art. 22 della legge n. 11 del 2005.

In ogni caso, in relazione ad entrambe le tipologie di regolamenti, è **sempre necessario l'intervento della legge** comunitaria (o di altra legge)¹⁷⁸.

- laddove le **direttive lascino spazio alla discrezionalità del legislatore** nazionale quanto alle modalità della attuazione, per l'individuazione di principi e criteri direttivi;
- per l'adozione delle **disposizioni atte a prevedere sanzioni** penali od amministrative, nonché quelle necessarie per individuare le autorità pubbliche alle quali affidare le funzioni amministrative attinenti all'applicazione della nuova disciplina;
- ove l'attuazione delle direttive comporti **l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative**;

- ove l'attuazione delle direttive comporti la **previsione di nuove spese o minori entrate**.

Si osserva che la formulazione della norma è del tutto analoga a quella dell'articolo 4, commi 3 e 6, della legge n. 86 del 1989.

Si segnala, infine, che il **comma 8** dell'art. 11 prevede che i regolamenti possono essere utilizzati anche per porre rimedio all'eventuale inerzia delle regioni nell'attuazione del diritto CE, disciplinando l'esercizio di **poteri sostitutivi** statali, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione.

La tabella che segue ricompone in un quadro unitario i regolamenti di semplificazione “primari” cui si è fatto cenno nel paragrafo 5.2 ed i regolamenti adottati in attuazione di leggi comunitarie (che vengono comunque indicati tra parentesi), fornendo il dato complessivo che è stato utilizzato nella tabella del paragrafo 1 in relazione alla media mensile della produzione normativa per tipologia di atto.

Legislatura	X	XI	XII	XIII	XIV
Regolamenti di delegificazione	10 (7)	7 (1)	65 (4)	164 (15)	84 (4)

5.3. I codici e i testi unici

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l'emanazione di testi unici e di codici, va rilevato che nel periodo considerato (2001-2004) si è registrata l'emanazione di 9 provvedimenti di questo tipo.

Più esattamente, sono stati pubblicati 6 testi unici adottati in base alla legislazione previgente e 3 codici adottati in base al nuovo modello previsto dalla legge di semplificazione 2001 (v. infra).

Testi unici (X-XIV legislatura)

	X	XI	XII	XIII	XIV
<i>Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici</i>	8	4	2	41	35
<i>Testi unici</i>	6	4	2	8	9 ¹⁷⁹

Testi unici. Raffronto per anni (XIII-XIV legislatura)

	XIII					
	1997	1998	1999	2000	2001	Totale
<i>Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici</i>	4	3	26	5	3	41
<i>Testi unici</i>	---	2	1	2	3	8

	XIV				
	2001	2002	2003	2004	Totale
<i>Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici</i>	--	6	17	12	35
<i>Testi unici</i>	2	2	3 ¹⁸⁰	1	9

¹⁷⁹ Come già segnalato, il dato della XIV legislatura considera sia i testi unici sia i codici.

¹⁸⁰ Nel computo è incluso il DPR n. 398 del 2003 (testo unico in materia di debito pubblico) emanato nel 2003 e pubblicato nel 2004.

L'alto numero di autorizzazioni alla emanazione di testi unici che si registra nel 2003 è dovuto in gran parte all'approvazione della legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), che ne prevede ben 10.

L'adozione della legge di semplificazione per il 2001 ha comportato anche un significativo cambiamento metodologico nel processo di semplificazione. Infatti, si è abbandonato il modello di testo unico cosiddetto "misto" - ossia contenente disposizioni sia di rango legislativo, sia regolamentari - inaugurato con la legge n. 50 del 1999 (legge di semplificazione 1998), in favore del riassetto normativo attraverso l'adozione di "codici", contenenti esclusivamente disposizioni di rango legislativo.

**La raccolta organica delle norme regolamentari
nel disegno di legge di semplificazione 2005**

L'articolo 1 del disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (C. 5864, già approvato dal Senato), integra l'articolo 20 della legge n. 59/1997 con il comma 3-bis, volto a prevedere che il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completi il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole.

I testi unici ed i codici emanati nella XIV legislatura

- D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*
- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*
- D.P.R. 18 gennaio 2002, n. 54, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea*
- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*
- D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti*
- D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*
- D.Lgs. 1° agosto 2003, n. 259, *Codice delle comunicazioni elettroniche*
- D.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico*
- D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*

PARTE V

TENDENZE DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA

a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

PREMESSA

Il 2004 è stato caratterizzato per l'Unione europea da alcuni avvenimenti fondamentali che hanno inciso sulla produzione normativa comunitaria o ne hanno prospettato un profondo riassetto:

- l'allargamento a dieci nuovi Paesi, a decorrere dal 1° maggio 2004;
- la firma del nuovo trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, avvenuta a Roma il 29 ottobre;
- il rinnovo del Parlamento europeo e l'insediamento di una nuova Commissione.

Le politiche dell'Unione europea vanno dunque considerate alla luce dell'evoluzione in atto, nonché del contesto internazionale, tenendo conto in particolare di due aspetti: le crisi internazionali e le pressioni migratorie, che hanno impresso impulso alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea; le difficoltà dell'economia europea, che hanno posto l'accento sugli obiettivi di sviluppo, competitività e crescita dell'occupazione.

Nei paragrafi che seguono si segnalieranno, in primo luogo, le principali linee di tendenza della legislazione europea nel 2004, anche in relazione agli anni precedenti. Verranno poi richiamati più in dettaglio gli sviluppi relativi alla regolamentazione dei servizi finanziari, sia per l'importanza del settore che per le innovazioni sul piano del modulo decisionale, e quelli in materia di spazio di libertà sicurezza e giustizia, caratterizzato da importanti innovazioni in materia di procedure decisionali e dall'adozione di una nuova strategia quinquennale, il programma dell'Aja. Si farà inoltre riferimento all'attività svolta dall'Unione in materia di qualità della legislazione, e sarà infine brevemente sintetizzato il nuovo assetto delle fonti normative e delle procedure decisionali prospettato dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, il cui procedimento di ratifica è attualmente in difficoltà dopo il risultato negativo dei referendum svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi, e per il quale

il Consiglio europeo del giugno 2005 ha proposto una “pausa di riflessione”.

1. Principali tendenze della produzione normativa dell'UE nel 2004

1.1. Principali tendenze di carattere generale

Le tendenze della produzione normativa dell'Unione europea nel 2004 vanno lette in confronto con le linee evolutive emerse nei cinque anni precedenti (coincidenti in gran parte con la legislatura 1999-2004 del Parlamento europeo).¹⁸¹

I dati relativi agli atti normativi e alle **procedure decisionali** nel 2004 nonché negli anni precedenti (riportati nella tabella seguente, a partire dal 1993, data di entrata in vigore del trattato di Maastricht che ha introdotto la procedura di codecisione), ribadiscono o rafforzano, in particolare, le tendenze già emerse in relazione a:

- l'articolazione della produzione normativa tra i diversi livelli decisionali (legislativo ed esecutivo);
- la scelta delle procedure legislative applicabili e il loro svolgimento, sia con riferimento alla durata delle diverse fasi che ai rapporti tra le istituzioni;
- la tipologia degli atti normativi adottati;
- i settori di maggiore intervento della legislazione europea.

¹⁸¹ Appare opportuno ricordare che nel corso di tale periodo sono intervenuti fattori di estrema rilevanza per la produzione normativa dell'Unione europea:

- l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (il 1° maggio 1999), che ha semplificato ed esteso l'ambito di applicazione della procedura di codecisione, nonché del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, e del Trattato di Nizza (1° febbraio 2003) che ha ulteriormente esteso l'applicazione della procedura in questione e del voto a maggioranza qualificata, ora prevista da 46 basi giuridiche del trattato CE. Il Trattato di Amsterdam ha inoltre allegato al Trattato CE il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che reca disposizioni relative alla scelta degli atti giuridici europei;
- l'accordo interistituzionale sulla qualità della legislazione del 2003;
- la decisione comitatologica 1999/468/CE, che ha radicalmente modificato le procedure per l'adozione da parte della Commissione delle misure delegate di esecuzione degli atti legislativi europei.

TABELLA 1¹⁸²

	1993	1994	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Parlamento e Consiglio (procedura di codecisione)										
Regolamenti	-	1	1	-	11	15	15	24	35	40
Decisioni	-	2	7	7	18	4	3	6	9	4
Direttive	-	20	20	26	14	34	23	36	41	31
<i>Totale</i>	-	23	28	33	43	53	41	66	85	75
Consiglio										
Regolamenti	319	273	208	202	133	167	137	140	154	146
Decisioni	164	147	157	189	121	26	27	51	30	40
Direttive	63	26	14	27	30	9	22	113	19	17
<i>Totale</i>	546	446	379	418	284	202	186	304	203	203
Commissione										
Regolamenti	3396	3064	760	773	842	606	600	602	648	672
Decisioni	3618	3635	635	537	516	557	651	610	560	468
Direttive	54	33	35	44	55	38	18	44	61	59
<i>Totale</i>	7068	6732	1430	1354	1413	1201	1269	1256	1269	1199

Con riguardo al primo profilo, anche nel 2004 quasi i due terzi degli atti normativi comunitari (regolamenti e, normalmente, direttive) sono stati adottati dalla **Commissione europea**, essenzialmente in attuazione della **delega di poteri esecutivi** ad essa conferita dai singoli atti legislativi ed esercitata, in conformità all'articolo 202, ultimo capoverso del trattato CE, secondo le procedure di **comitatalogia** (vale a dire con l'assistenza di comitati di rappresentanti degli Stati membri deliberanti a maggioranza qualificata secondo le stesse regole di ponderazione del voto previste per il Consiglio). Il ricorso quasi sistematico al conferimento di poteri di attuazione alla Commissione conferma la configurazione degli atti legislativi in senso stretto (regolamenti, direttive e decisioni "sui generis" la cui base giuridica è direttamente contenuta dal trattato) quali strumenti "quadro", concentrati sulla disciplina di principi e regole generali, che rimettono la determinazione delle disposizioni tecniche e di dettaglio ad atti secondari, adottati secondo procedure semplificate.

¹⁸² La presente tabella è stata elaborata sulla base dei dati contenuti nelle relazioni generali annuali sull'attività dell'Unione europea. Va sottolineato che a partire dal 1997 gli atti non pubblicati nella GUCE e gli atti di gestione corrente, aventi una durata limitata, non sono più inclusi nel conto.

Si tratta di una linea di sviluppo oramai consolidata che risponde all'esigenza di sgravare il processo decisionale dalla definizione di aspetti tecnici, che richiederebbero una negoziazione lunga e faticosa tra le istituzioni. Il livello esecutivo, invece, in considerazione della maggiore flessibilità e informalità delle procedure seguite, nonché dell'intervento dei comitati di comitatologia, appare più adeguato ad assicurare una rapida adozione di una disciplina tecnicamente adeguata e di più agevole adattamento all'evoluzione tecnico scientifica e all'andamento dei mercati.

In questo senso è esemplare la costruzione di un apposito **modello decisionale articolato in quattro livelli** in un settore di particolare importanza economica, caratterizzato da una forte complessità tecnica e da una rapida evoluzione dei mercati, quale quello dei **servizi finanziari** (*cfr. il paragrafo successivo*).

Per quanto attiene al ricorso alle differenti procedure legislative, va evidenziato che 75 atti legislativi sono stati adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, secondo la procedura di codecisione, mentre 203 dal Consiglio secondo una delle altre procedure decisionali previste dal Trattato (consultazione, cooperazione, parere conforme o decisione senza parere obbligatorio del Parlamento europeo).¹⁸³ Tale dato conferma, nel complesso, la tendenza alla **crescita graduale, in valori assoluti e percentuali, degli atti adottati secondo la procedura di codecisione**, determinata dalla sua semplificazione e soprattutto dalla estensione progressiva delle basi giuridiche cui essa è applicabile.

La riduzione del numero di atti adottati nel 2004 rispetto al 2003 appare non significativa, essendo stata determinata essenzialmente dal rinnovo del Parlamento europeo nonché dai problemi tecnici connessi con l'allargamento. Se per un verso, infatti, la chiusura della legislatura europea ha incentivato l'approvazione definitiva di numerose proposte pendenti, anche con un ricorso accentuato alla c.d. procedura di codecisione "accelerata" (in unica lettura), per altro verso, la decadenza delle proposte pendenti ma non approvate nonché l'esigenza di tradurre le proposte e tutte le successive modificazioni nelle lingue dei nuovi Stati membri hanno determinato un forte rallentamento nell'approvazione definitiva di atti nella seconda metà dell'anno.

¹⁸³ Va, peraltro, evidenziato che in tale dato sono inclusi anche atti aventi in realtà natura esecutiva nei casi in cui il Consiglio si riserva, nell'atto legislativo di base, l'esercizio di poteri di attuazione/integrazione in base a procedure semplificate).

Per circa i due terzi dei 75 atti formalmente approvati nel 2004, infatti, la pronuncia definitiva del Parlamento europeo (a seconda dei casi, in prima, seconda o terza lettura) e l'accordo politico in seno al Consiglio sono intervenuti nei primi quattro mesi dell'anno, o addirittura nel 2003 (anche se l'atto, per esigenze di revisione linguistica, è stato pubblicato in G.U. successivamente).

Per quanto attiene alla tipologia degli atti adottati in codecisione si evidenzia la tendenza ad un lenta e costante crescita del numero dei regolamenti, due soltanto dei quali erano stati adottati nel periodo 1993-1998, determinata essenzialmente dal ricorso alle nuove basi giuridiche ricondotte alla procedura di codecisione dai trattati di Amsterdam e Nizza.

Con riguardo allo svolgimento della procedura di codecisione e ai rapporti tra le istituzioni, ulteriori spunti di interesse emergono dalla relazione di attività delle delegazioni del comitato di conciliazione del Parlamento europeo nella 5a legislatura (1999-2004).¹⁸⁴

Dalla seguente tabella, elaborata in base ai dati contenuti nella citata relazione, emerge, anzitutto, **la tendenza ad addivenire ad un accordo tra Parlamento e Consiglio in una fase meno avanzata della procedura.**

	<i>Numero totale della codecisioni</i>	<i>Fascicoli conclusi in 1a lettura</i>	<i>Fascicoli conclusi in 2a lettura</i>	<i>Fascicoli conclusi in conciliazione</i>	<i>Mancato accordo¹⁸⁵</i>
1994-1999	165	—	99 (60%)	63 (40%)	3
1999-2000	68	13 (19%)	39 (57%)	16 (28%)	
2000-2001	67	19 (28%)	28 (42%)	20 (30%)	1
2001-2002	76	18 (24%)	37 (49%)	21 (28%)	
2002-2003	87	24 (28%)	48 (55%)	15 (17%)	1
2003-2004	105	41 (39%)	48 (46%)	16 (15%)	

¹⁸⁴ Presentata dai Vicepresidenti responsabili della conciliazione nella legislatura 1999-2004 Dimitrakopoulos, Cedershiold e Imbeni.

¹⁸⁵ Per mancato accordo ci si riferisce al caso in cui il Parlamento respinga la proposta in seconda lettura o non approvi il compromesso elaborato dal Comitato di conciliazione.

In particolare, i casi di ricorso alla conciliazione sono diminuiti costantemente, mentre le conclusioni in sede di prima e seconda lettura sono diventate più frequenti. Tale dato sembra dimostrare, oltre alla accelerazione dei tempi di approvazione determinata dalla scadenza elettorale, una scarsa conflittualità tra le istituzioni e la prevalenza di un approccio cooperativo, nonché il ruolo crescente del Parlamento europeo nella assunzione delle decisioni.

Un secondo aspetto interessante relativo allo svolgimento della procedura di codecisione può essere desunto dalla natura degli emendamenti presentati dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Nella relazione “Legiferare meglio 2004” (SEC(2005)364) la Commissione europea evidenzia come, in genere, gli emendamenti del Parlamento propugnino iniziative di vasta portata e sostengano la necessità di strumenti più efficaci per garantirne il successo, mentre gli emendamenti del Consiglio chiedano di restringere il campo dell’azione proposta o di adottare modalità d’intervento più leggere.

1.2. Il modello decisionale nel settore dei servizi finanziari

Nel 2004 sono stati adottati alcuni importanti provvedimenti che hanno completato, sul piano legislativo, l’attuazione nel Piano d’azione per i servizi finanziari (presentato dalla Commissione nel 1999),¹⁸⁶ finalizzato alla creazione di un mercato finanziario unico nell’UE.

¹⁸⁶ Si tratta, in particolare, dei seguenti atti:

- la direttiva 2004/39/CE sui mercati degli strumenti finanziari che semplifica e completa il meccanismo c.d. del passaporto unico” in base al quale gli intermediari possono prestare dei servizi di investimento operare in tutta l’Unione europea in base all’autorizzazione dello Stato membro d’origine;
- la direttiva 2004/109/CE sulla “trasparenza”, finalizzata a migliorare l’efficacia, l’apertura e l’integrità del mercato europeo dei capitali, mediante l’introduzione di obblighi di informazione a carico degli emittenti di titoli quotati;
- la direttiva 2004/25/CE sulle offerte pubbliche di acquisto volta ad aumentare la contendibilità del controllo delle società quotate;

L'evoluzione della regolamentazione europea nel settore dei servizi finanziari costituisce uno dei casi più significativi emersi negli ultimi anni, sia per l'importanza crescente della materia in termini economici sia per l'adattamento dei processi decisionali europei alle esigenze e alle caratteristiche della materia.

L'obiettivo dell'integrazione finanziaria europea riveste una particolare importanza in quanto rientra gli elementi centrali della Strategia di Lisbona. Il Consiglio europeo di Lisbona aveva, pertanto, fissato la scadenza del 2005 per l'attuazione del Piano d'azione sui servizi finanziari.

Il tempestivo completamento del quadro normativo previsto dal Piano d'azione è stato assicurato mediante l'applicazione, a partire dal 2001, prima nel settore dei valori mobiliari e poi in quello delle banche e delle assicurazioni di un apposito modulo decisionale (c.d. modello Lamfalussy).

Il modello Lamfalussy, la cui adozione è stata decisa dal Consiglio europeo di Stoccolma del marzo 2001, accogliendo le raccomandazioni di un comitato di saggi presieduto dall'ex Presidente dell'Istituto Monetario europeo Alexandre Lamfalussy, consiste in una **sistematica articolazione** del processo decisionale europeo in quattro livelli.

Al **primo livello** si colloca l'attività legislativa in senso stretto, vale a dire l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio di regolamenti o direttive secondo la procedura di codecisione. Gli atti legislativi adottati dovrebbero limitarsi a definire i principi generali e gli elementi essenziali della materia da disciplinare, delegando, in conformità alle previsioni di cui all'articolo 202, ultimo capoverso, del Trattato CE, al livello successivo l'adozione delle relative misure di attuazione.

-
- la direttiva 2005/1/CE che modifica la struttura dei comitati operanti nel settore dei servizi finanziari estendendo il c.d. modello Lamfalussy (adottata definitivamente nel dicembre 2004 anche se pubblicata in Gazzetta ufficiale nel 2005)

Al **secondo livello** la Commissione pone in essere le disposizioni di attuazione degli atti di cui al primo livello mediante il ricorso, con alcune varianti, alla procedura di regolamentazione prevista dalla decisione del Consiglio 1999/468/CE (c.d. nuova decisione comitatologia), recante le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione ai sensi del richiamato articolo 202.

In questa fase decisionale la Commissione è assistita da due comitati appositamente istituiti: il **Comitato europeo dei valori mobiliari (ESC**, secondo l'acronimo inglese comunemente utilizzato) e il **Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR**, secondo l'acronimo inglese comunemente utilizzato).

L'ESC, istituito con la decisione della Commissione 2001/527/CE, è composto di rappresentanti degli Stati membri "di rango elevato", ed è presieduto da un rappresentante della Commissione.

Il CESR, istituito con la decisione della Commissione 2001/528/CE, è composto dai presidenti delle autorità nazionali aventi competenze di regolazione e vigilanza sui mercati mobiliari, tra i quali viene eletto il presidente. IL CESR interviene sia al secondo livello, con funzioni consultive sul merito delle misure di attuazione da adottare, sia al terzo livello, quale organo di coordinamento e di indirizzo, al fine di assicurare una corretta applicazione del diritto comunitario.

In base al procedimento previsto dal modello Lamfalussy, la Commissione, consultato l'ESC, invita il CESR a trasmetterle, anche sulla base di un ampia e articolata consultazione dei soggetti operanti nei mercati e dei consumatori, un parere in merito ai dettagli tecnici della materia da disciplinare. Tenendo conto del parere, la Commissione presenta un progetto di misure di attuazione all'ESC che deve pronunciarsi sullo stesso, entro il termine stabilito dal suo presidente (rappresentante della Commissione), secondo le regole della richiamata procedura di regolamentazione.¹⁸⁷

¹⁸⁷ In base a tale procedura se l'ESC approva a maggioranza qualificata le misure proposte dalla Commissione, quest'ultima adotta definitivamente le misure proposte. Se, invece, il CEVM, entro il termine prefissato, si pronuncia in senso contrario al progetto della Commissione, o non esprime alcun parere, la Commissione stessa è tenuta a sottoporre il progetto al Consiglio, che deve pronunciarsi entro un termine, non superiore a tre mesi, fissato nell'atto di base. Infine, se il Consiglio respinge la proposta, la Commissione provvede a riesaminarla e ha la facoltà di: sottoporre al Consiglio un progetto modificato di misure di attuazione; presentare nuovamente la sua proposta iniziale; presentare una proposta legislativa sulla base del trattato. Nel primo e nel secondo caso, la Commissione adotta le misure proposte salvo che il Consiglio non le respinga espressamente. Nel terzo caso, si segue la normale

Il **terzo livello** decisionale consiste nel coordinamento delle attività delle autorità nazionali di regolamentazione e vigilanza sui mercati finanziari. A tal fine, il CESR ha il compito di definire linee direttive *standard* comuni per l'adozione di norme regolamentari a livello nazionale, adottare raccomandazioni interpretative comuni, comparare e riesaminare le prassi regolamentari nazionali, al fine di assicurare l'applicazione effettiva delle norme comunitarie ed individuare le migliori prassi.

Al **quarto livello** si colloca il controllo della Commissione sull'attività di attuazione da parte degli Stati membri, in via normativa e amministrativa, delle norme e degli orientamenti adottati ai tre livelli precedenti.

Il modello Lamfalussy, facendo un ampio ricorso ad istituti consolidati nell'esperienza costituzionale europea, ha inteso porre rimedio ad una serie di fattori critici che avevano determinato un cattivo funzionamento del quadro istituzionale e dei processi decisionali comunitari nel settore dei servizi finanziari:

- la lentezza del procedimento legislativo, determinata dalla necessità di raggiungere un accordo tra le istituzioni e tra gli Stati in seno al Consiglio anche su aspetti minuti e tecnicamente complessi;
- la rigidità della legislazione, caratterizzata dall'esistenza di disposizioni obsolete in determinati settori e dalla correlativa assenza di meccanismi che ne consentano l'adattamento all'evoluzione dei mercati;
- l'ambiguità e la genericità di alcuni testi normativi, determinata dalla ricerca di soluzioni di compromesso tra le istituzioni e tra gli Stati membri;
- i ritardi e le carenze nell'attività di recepimento a livello nazionale, a fronte dei quali, peraltro, le procedure d'infrazione promosse dalla Commissione sono state poco numerose, anche in considerazione dell'ambiguità del dettato normativo comunitario;
- l'insufficienza degli obblighi di cooperazione posti a carico delle autorità di vigilanza e regolamentazione dei singoli Stati membri.

procedura decisionale prevista secondo la base giuridica su cui si fonda la proposta della Commissione (normalmente la codecisione).

L'applicazione del modello Lamfalussy, come evidenziato nella revisione intermedia operata dal Consiglio ECOFIN nel novembre 2004, è stata sinora positiva, in quanto ha consentito di accelerare i processi decisionali e rendere più flessibile la legislazione, senza alterare l'equilibrio istituzionale;¹⁸⁸ ha contribuito ad una maggiore trasparenza, attraverso la consultazione aperta e tempestiva degli operatori del mercato; ha favorito una collaborazione e una convergenza più efficaci tra gli ordinamenti nazionali in materia di vigilanza.

Al riguardo, si può osservare, in primo luogo, che l'approvazione degli atti legislativi, dalla presentazione della proposta iniziale della Commissione alla adozione definitiva, ha richiesto in media 20 mesi, periodo sensibilmente inferiore a quello che era stato necessario per le precedenti direttive in materia di servizi finanziari (da un minimo 36 mesi ad un massimo di 9 anni).

La preparazione delle disposizioni di attuazione, che peraltro viene in parte svolta parallelamente al completamento della procedura legislativa, ha richiesto da un minimo di 21 a un massimo di 26 mesi (un massimo di 15 mesi dopo l'adozione dell'atto legislativo).

In secondo luogo, non sono emersi significativi elementi di conflittualità tra Parlamento, Consiglio e Commissione, in merito all'ambito e alla natura dei poteri delegati. Questo approccio cooperativo è stato favorito dalla assunzione da parte della Commissione di alcuni obblighi di informazione, trasparenza e consultazione del Parlamento europeo, anche

¹⁸⁸ Al 31 dicembre 2004 sono state adottate seguendo il modello Lamfalussy quattro atti legislativi (in codecisione): la direttiva 2003/6/CE sugli abusi di mercato; la direttiva 2003/71/CE del Parlamento Europeo relativa al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari; le citate direttiva 2004/39/CE e 2004/109/CE. Invero, anche il regolamento (CE) n. 1606/02 sui principi contabili internazionali può essere incluso tra le misure che seguono sostanzialmente il modello Lamfalussy pur non concernendo in senso stretto il settore dei mercati mobiliari. Sono state inoltre adottati cinque atti di attuazione. In particolare, in attuazione della direttiva sugli abusi di mercato sono state adottate le direttive della Commissione 2003/174/CE e 2003/175/CE, il regolamento della Commissione 2273/2003/CE, la direttiva della Commissione 2004/72/CE del 29 aprile 2004. Per l'attuazione della direttiva sui prospetti è stato adottato il Regolamento della Commissione 809/2004/CE del 29 aprile 2004.

in via informale, sia nella fase di preparazione delle proposte legislative che delle misure esecutive.

Inoltre, tutti gli atti legislativi adottati assoggettano la delega alla Commissione ad un termine di quattro anni (c.d. clausola di sospensione o “*sunset clause*”), come richiesto dal Parlamento europeo.

In sostanza, il modello Lamfalussy, facendo ricorso ad istituti consolidati, quali la delega di poteri esecutivi alla Commissione e la consultazione di comitati di rappresentanti degli Stati membri o di esperti, ha amplificato alcune delle tendenze della produzione normativa europea, già evidenziate nel paragrafo precedente quali:

- l'ampio ricorso da parte del Legislatore europeo alla delega di poteri di attuazione;
- la conseguente configurazione dell'atto legislativo in senso stretto, quale atto quadro, limitato alla disciplina di principi e regole generali;
- l'approccio collaborativo tra le tre istituzioni coinvolte nei processi decisionali;
- la riduzione, quale conseguenza dei fattori sopra indicati, della durata media del processo legislativo;
- la valorizzazione del ruolo di comitati e gruppi di lavoro, predisponendo, al tempo stesso, strumenti idonei a salvaguardare l'equilibrio istituzionale e la trasparenza.

1.3. Le principali novità in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Per questo settore l'attività dell'Unione europea nel 2004 è caratterizzata dalla conclusione del programma di Tampere e dall'approvazione, da parte del Consiglio europeo di novembre, di una nuova strategia di ampio respiro: il “**programma dell'Aja per il rafforzamento della libertà sicurezza e giustizia nell'Unione europea**”. Nel corso dell'anno sono inoltre intervenute **importanti novità** nelle

procedure decisionali in materie come i visti, l'immigrazione e l'asilo, in applicazione delle disposizioni dei Trattati di Amsterdam e di Nizza.

L'attuazione del programma di Tampere si è conclusa con un bilancio largamente positivo, in particolare per quanto riguarda la definizione delle basi di una politica comune in materia di immigrazione e di asilo; la concretizzazione del concetto di gestione integrata delle frontiere esterne, anche tramite la creazione di un'agenzia specializzata; l'applicazione del principio di riconoscimento reciproco nel settore civile e commerciale; la creazione del mandato di arresto europeo e di Eurojust e il ravvicinamento delle legislazioni in materia di criminalità transfrontaliera e di terrorismo.

Il programma dell'Aja definisce il **quadro d'azione e i principali obiettivi** per il prossimo **quinquennio**, in particolare rispetto alle politiche in materia di diritti fondamentali e cittadinanza, asilo e immigrazione, integrazione, gestione delle frontiere, prevenzione e lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, cooperazione giudiziaria civile e penale, cooperazione di polizia.

Il programma dell'Aja ha sancito inoltre la decisione di **applicare, a partire dal gennaio 2005, la procedura di codecisione** - con il voto a **maggioranza qualificata** in seno al Consiglio dei ministri - per le misure concernenti la libertà di circolazione dei cittadini dei paesi terzi, l'immigrazione illegale nonché il soggiorno irregolare, compreso il rimpatrio. Per quanto riguarda l'immigrazione legale, si applicherà ancora la procedura attuale (consultazione del PE e **voto** del Consiglio all'unanimità)¹⁸⁹.

¹⁸⁹ L'azione dell'Unione europea in materia di spazio di libertà sicurezza e giustizia si fonda in parte sulle norme del titolo IV del Trattato istitutivo della Comunità europea ("Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone") e in parte sul titolo VI del Trattato sull'Unione europea ("Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale"). Conseguentemente, in linea di principio, gli atti e le procedure rientrano, da un lato, nel c.d. metodo comunitario (iniziativa riservata alla Commissione, voto a maggioranza qualificata, adozione di regolamenti, direttive o decisioni), dall'altro, per la cooperazione di polizia e giudiziaria penale (il cosiddetto terzo pilastro) seguono il modello della cooperazione intergovernativa, anche se contemporaneo da alcuni elementi propri del metodo comunitario. In tale settore, infatti, si prevede: la condivisione dell'iniziativa legislativa

A partire dal maggio 2004 la **procedura di codecisione** si applica anche, secondo quanto previsto dal Trattato di Nizza, alle procedure e condizioni per il rilascio dei **visti** da parte degli Stati membri e alle norme relative alla definizione di un visto uniforme. Tale modifica procedurale non ha tuttavia ancora avuto modo di avere effetti sul numero di atti adottati nel settore dei visti nel corso del 2004, tra i quali si segnala la decisione che dà mandato alla Commissione di definire la base legislativa e i requisiti tecnici del nuovo sistema di scambio di dati relativi ai visti (VIS) tra gli Stati membri.

In via generale deve essere sottolineato come il lieve calo nella produzione normativa dell'UE nel 2004 rispetto al 2003 - registrato nella tavola riportata nel paragrafo 1 e dovuto essenzialmente al rinnovo del Parlamento e a una serie di problemi tecnici legati all'ingresso dei nuovi Stati membri - non si sia verificato nell'attività in materia di libertà, sicurezza, giustizia, che si è posta circa allo stesso livello di quella dell'anno precedente. In proposito si veda la tabella seguente, da cui risulta anche che le **decisioni del Consiglio** rappresentano numericamente la parte preponderante degli atti adottati per la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Tra gli atti adottati nel 2004 assume rilievo anche sul piano della semplificazione della legislazione la direttiva sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di **circolare e soggiornare liberamente** all'interno degli Stati membri, che raccoglie in un unico testo il complesso *corpus* legislativo esistente nel settore del diritto d'ingresso e di soggiorno dei cittadini dell'Unione nel territorio degli Stati membri, precedentemente disciplinato da due regolamenti e nove direttive.

da parte della Commissione e degli Stati membri; l'adozione all'unanimità di atti da parte del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, il ricorso a tipologie peculiari di atti diversi da quelli del primo pilastro: **posizioni comuni**, che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica; **decisioni-quadro**, per ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri che sono vincolanti quanto al risultato da ottenere (analogamente alle direttive), e non hanno (in alcun caso) efficacia diretta; **decisioni**, per qualsiasi altro scopo coerente con gli obiettivi fissati dal titolo VI del TUE, escluso il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri; le decisioni sono vincolanti ma prive di efficacia diretta; **convenzioni**, soggette alla successiva ratifica degli Stati membri.

Nella definizione delle politiche del settore assumono rilevanza anche gli atti di indirizzo politico, come **risoluzioni, dichiarazioni e raccomandazioni del Consiglio**, frequentemente utilizzate.

Tra le principali aree di intervento nel 2004 si segnalano quelle relative al **controllo delle frontiere esterne** e alla lotta all'**immigrazione illegale**. Di particolare rilievo nel primo settore risulta l'adozione del regolamento che istituisce un'**Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne** degli Stati membri dell'Unione. Sono state adottate inoltre quattro decisioni del Consiglio che modificano il manuale comune sui controlli alle frontiere e una decisione del Consiglio che definisce le indicazioni che debbono essere presenti ai posti di frontiera. Nell'ambito del secondo settore sono state adottate la direttiva riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggimento dell'immigrazione illegale e della tratta di esseri umani che cooperino con le autorità competenti, la direttiva concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate e quattro decisioni del Consiglio (relative alla riammissione di persone residenti senza autorizzazione, all'organizzazione di voli comuni per il rimpatrio di immigrati irregolari e ai criteri per la compensazione degli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi).

L'esaurimento della fase aperta dal programma di Tampere è più evidente nel settore della **cooperazione giudiziaria penale**, dove nel 2004 risultano adottati una decisione del Consiglio e un accordo internazionale a fronte di 2 decisioni quadro, tre decisioni e una raccomandazione del Consiglio adottate nel 2003.

Nel 2004 non risultano infine adottati atti nel settore della **lotta al terrorismo**, settore nel quale, nella fase successiva agli avvenimenti dell'11 settembre 2001, sono stati effettuati vari interventi con l'adozione di due posizioni comuni, di una decisione quadro, di un protocollo alla Convenzione europea sulla soppressione del terrorismo del Consiglio d'Europa e di due decisioni del Consiglio.

Atti adottati nell'ambito dello spazio di libertà sicurezza e giustizia

Tipologia	2002	2003	2004
<i>Regolamenti</i>	7	9	7
<i>Direttive</i>		5	5
<i>Decisioni quadro</i>	5	3	1
<i>Decisioni del Consiglio</i>	15	19	20
<i>Convenzioni e protocolli</i>		2	1
<i>Atti programmatici e di indirizzo del Consiglio</i>	6	5	4*

*Compreso il programma dell'Aja, adottato dal Consiglio europeo

1.4. Iniziative in materia di qualità della regolazione

Nell'attività dell'Unione europea la qualità della regolazione ha assunto negli ultimi anni una valenza crescente, sulla base del presupposto che essa contribuisca direttamente a incentivare la crescita, la competitività e l'occupazione.

Più in generale, le iniziative intese al miglioramento della qualità della regolazione europea si sono sviluppate, a partire dalla seconda metà degli anni novanta, in relazione all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

In particolare, il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato al Trattato CE dal Trattato di Amsterdam, detta una serie di principi generali relativi:

- ai presupposti e alla giustificazione dell'azione regolativa europea;
- alla scelta delle forme, dell'intensità e della portata dell'intervento;
- alla preparazione delle iniziative regolative da parte della Commissione, segnatamente con riferimento alla valutazione degli oneri amministrativi e finanziari che possono derivarne e alla consultazione dei soggetti interessati;
- alla presentazione da parte della Commissione di una relazione annuale al Consiglio europeo, al Parlamento europeo e al Consiglio circa l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che dal 1999 è stata unificata con la relazione "legiferare meglio".

Tali principi e regole, che si configurano quali parametri di buona legislazione, hanno ricevuto, nel complesso, un'applicazione crescente negli ultimi anni.

In primo luogo, come evidenziato nel paragrafo 1, si è consolidata, anche se con alcune oscillazioni, la tendenza a limitare il numero di atti normativi, legislativi ed esecutivi, adottati in ciascun anno (cfr. tabella I). Tale dato è significativo ove si consideri che il Trattato di Amsterdam e quello di Nizza hanno ampliato l'ambito di competenze dell'Unione introducendo nuove basi giuridiche e ne hanno reso più agevole l'esercizio, semplificando la procedura di codecisione ed estendendo il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio.

Un analogo andamento sembra riscontrarsi anche per il numero di proposte legislative. Se il numero di proposte presentate nel 2004 risulta nel complesso in crescita rispetto agli anni precedenti, si osserva che tale aumento, come sottolineato dalla Commissione nella relazione **“Legiferare meglio”** è ascrivibile essenzialmente alle proposte di raccomandazione o decisione, mentre le proposte di regolamento e direttiva presentate nel 2004 fanno registrare una riduzione rispetto al 2003 (-15).

Si segnala, inoltre, che 22 proposte legislative sono state presentate in relazione al nuovo quadro finanziario 2007-2013 proposto dalla Commissione nel febbraio 2004.

Proposte legislative (regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Proposte legislative	667	596	622	528	549	569	405	493	490	448	494	562

In secondo luogo, si è accresciuta, come già detto in precedenza (cfr. paragrafi 1.1 e 1.2) la tendenza a limitare l’ambito di intervento della legislazione in senso stretto alla fissazione di regole e principi generali, mediante l’ampio ricorso alla delega di poteri di attuazione alla Commissione. In tal modo, si è favorita l’allocazione dei poteri di regolamentazione al livello più adeguate in relazione alle esigenze poste dalla complessità tecnico-scientifica della materia da regolare nonché dall’opportunità di assicurare un più rapido adattamento della normativa.

In questo quadro devono essere considerate anche altre iniziative tese ad attivare nuove forme di regolazione:

- la promozione di **meccanismi di coregolamentazione**, di cui la Commissione nel corso del 2004 ha avviato un inventario, considerando sia i **meccanismi di coregolamentazione** istituiti dall’Unione sia le forme di autoregolamentazione che presentano una dimensione comunitaria.

Nel libro bianco su “la Governance europea” del 2001 la Commissione europea ha definito la coregolamentazione come una “combinazione di azioni vincolanti di ordine giuridico e normativo con azioni decise, in base alla loro conoscenza ed esperienza pratiche, dagli operatori maggiormente interessati”. Dalla coregolamentazione

risulterebbe a parere della Commissione “una più ampia padronanza delle politiche in oggetto, poiché partecipano all’elaborazione e al controllo della loro attuazione coloro che sono maggiormente coinvolti...e maggiore rispetto della normativa, anche quando le norme particolareggiate non sono vincolanti”;

- l’azione della Commissione per la decentralizzazione di alcuni compiti esecutivi altamente specializzati, affidandoli alle **agenzie europee di regolamentazione**. Alla fine del 2004, il numero di agenzie dell’UE ammontava complessivamente a 26. La Commissione ha inoltre posto tra gli obiettivi da raggiungere nel 2005 l’adozione di un accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione che istituisca un quadro operativo per tali agenzie;

- i progressi realizzati nel corso del 2004 in materia di **contratti e convenzioni tripartiti** riguardanti obiettivi specifici **tra la Comunità, gli Stati e gli enti regionali o locali**, in particolare con la firma il 15 ottobre 2004 a Milano della prima **Convenzione tripartita tra Commissione europea, Governo italiano e Regione Lombardia**, in materia di mobilità sostenibile.

La Commissione europea ha definito principi e modalità per la definizione di contratti tripartiti su obiettivi specifici nella comunicazione del dicembre 2002 (COM (2002) 709. I contratti tripartiti sono contratti conclusi fra la Comunità europea, rappresentata dalla Commissione, uno Stato membro e le autorità regionali e locali sia in applicazione diretta del diritto comunitario derivato, a carattere vincolante, sia al di fuori di esso.

Accanto alle tendenze generali della produzione normativa sopra richiamate sono state adottate negli ultimi anni alcune azioni specifiche intese ad assicurare, sotto diversi profili, il perseguitamento dell’obiettivo di una migliore regolamentazione.

Di seguito si dà conto delle principali iniziative proseguite o avviate nel 2004.

Nella relazione “Legiferare meglio 2004” la Commissione europea sottolinea l’aumento delle iniziative per il miglioramento del quadro normativo, ma osserva altresì come la divisione di competenze tra più istituzioni e livelli di governo nell’Unione europea richieda uno sforzo maggiore di **coordinamento delle diverse azioni del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri in questa materia**.

All'inizio del 2004 i governi di Irlanda, Paesi Bassi, Lussemburgo e Gran Bretagna (ovvero in successione le **Presidenze del Consiglio nel corso del 2004 e 2005**) hanno presentato una **iniziativa congiunta** volta a promuovere il miglioramento della legislazione come fattore di competitività e crescita dell'economia. L'iniziativa ha ricevuto poi il sostegno di Finlandia e Austria che eserciteranno la Presidenza nel 2006.

L'iniziativa prevede, in particolare:

- la messa a punto di **indicatori quantitativi** a livello europeo e nazionale per misurare i progressi nella semplificazione della legislazione e la definizione di un metodo comune per misurare gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese;
- la presa in considerazione, da parte delle istituzioni dell'UE, di **strumenti** di regolazione - ove possibile - **alternativi** alla legislazione;
- l'**impegno** da parte degli **Stati membri** a proseguire le iniziative intraprese al livello nazionale, inclusa la definizione di sistemi di valutazione dell'impatto delle proposte normative e dei programmi di semplificazione, anche al fine di uno scambio tra i vari paesi delle "best practices".

Un primo seguito a tale iniziativa è stata la decisione del Consiglio nella riunione del 23 e 24 novembre 2004 di definire un primo elenco di 15 priorità per la semplificazione della legislazione dell'Unione europea. L'elenco, unitamente all'indicazione degli atti interessati, contiene anche possibili soluzioni e opzioni di semplificazione.

Nell'ambito della sua strategia di semplificazione e di miglioramento della regolazione, la **Commissione europea** ha operato con specifico riguardo ai seguenti profili:

- preparazione dell'iniziativa legislativa;
- valutazione di impatto;
- semplificazione della normativa comunitaria;
- meccanismi di coregolamentazione.

Preparazione dell'iniziativa legislativa. Nella relazione "legiferare meglio 2004" la Commissione registra un aumento significativo del **numero di consultazioni** in preparazione di iniziative legislative, osservando al contempo che vi potrebbe essere il rischio – già evidenziato da alcune parti interessate – di una sorta di "tedio" per le consultazioni, il

cui numero potrebbe essere eccessivo anche in relazione alle limitate risorse disponibili.

I dati riportati nella seguente tabella, tratti dalla medesima relazione, evidenziano, in effetti, una crescita nel numero dei documenti che la Commissione presenta nella fase di preparazione delle iniziative regolative.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Relazioni	131	135	164	155	154	166	148	175	139	81	73	110
Comunicazioni	93	123	122	133	120	132	103	133	157	102	142	159
Libri verdi	3	2	9	1	6	2	2	4	7	2	5	6
Libri bianchi	1	1	3	2	2	1	2	3	4	0	0	1

Va evidenziato peraltro che mentre alcune delle tipologie di documento sopra indicate si inseriscono tipicamente nella fase di elaborazione di proposte normative (libri verdi, libri bianchi), in altre tipologie l'individuazione di linee o opzioni di azione a livello europeo, per quanto frequente, non è necessario.

E' il caso, in particolare, delle comunicazioni e delle relazioni che, nell'esaminare specifici atti normativi, politiche o questioni, possono contenere proposte o orientamenti per l'introduzione, la modifica o l'integrazione della disciplina europea in materia.

Accanto alla presentazione dei documenti sopra indicati, va segnalato il crescente ricorso a forme di consultazione di tutti i soggetti interessati via internet. In particolare, nel 2004 sono state operate 95 consultazioni via internet.

La Commissione ha reso inoltre sistematica la **raccolta di pareri** in settori specifici, anche attraverso l'elaborazione tecnica di un'applicazione informatica che consente di divulgare e di utilizzare in maggior misura i pareri scientifici, la rete Internet **“SINAPSE”** (Scientific Information for Policy Support in Europe - **Informazioni scientifiche per il sostegno delle politiche in Europa**). È stato inoltre avviato un lavoro inteso a migliorare la **trasparenza con riguardo ai gruppi di esperti** costituiti dalla Commissione, con l'obiettivo della pubblicazione di un elenco di tali gruppi e della successiva elaborazione di un registro per

fornire al Parlamento ed al pubblico informazioni standard su tutti i gruppi di esperti consultati dalla Commissione europea.

Valutazione di impatto. Nel corso del 2004 è cresciuta nelle sedi UE la considerazione dell'importanza della valutazione d'impatto delle iniziative legislative, anche in relazione al raggiungimento degli obiettivi indicati dalla strategia di Lisbona. Le valutazioni di impatto effettuate dalla Commissione (valutazioni di impatto "estese") sono state infatti **30 nel 2004** e 21 nel 2003. Per il 2005 sia il programma di lavoro e legislativo della Commissione, sia il programma operativo del Consiglio sottolineano la necessità di garantire che le valutazioni d'impatto tengano adeguatamente conto della **competitività**, anche nella prospettiva di un'analisi del ruolo della regolamentazione ai fini degli obiettivi di riforma e crescita economica.

A partire dal 2002 la Commissione ha deciso di sottoporre tutte le proposte ad una **valutazione di impatto preliminare** e le proposte di maggiore importanza ad una **valutazione "estesa"** dell'impatto economico, sociale ed ambientale. La Commissione ha definito al riguardo delle *guidelines* per assicurare la completezza ed uniformità dei criteri utilizzati per tali valutazioni dai servizi della Commissione. Il 15 giugno 2005 la Commissione ha adottato delle nuove *guidelines* per tenere conto in misura maggiore dei profili relativi all'economia e alla competitività e per valutare la compatibilità delle proposte con la Carta dei diritti fondamentali. Viene sottolineata, in particolare, l'esigenza di esaminare anche opzioni che non prevedono il ricorso a forme classiche di regolamentazione.

La valutazione d'impatto è attualmente prevista dalla Commissione per tutte le proposte legislative indicate nel suo programma di lavoro annuale.

Sulla base dell'iniziativa delle sei Presidenze del 2004 del 2005 (vedi sopra) l'impiego delle valutazioni d'impatto sarà, inoltre, promosso presso tutte le formazioni del Consiglio e le Presidenze lavoreranno per elaborare, al più presto nel corso del 2005, una **metodologia comune europea per misurare anche negli Stati membri gli oneri amministrativi imposti dalla legislazione comunitaria**.

Semplificazione. La semplificazione ed il miglioramento della regolamentazione rientrano tra le priorità indicate dalla Commissione e dal Consiglio, nell'ottica, anche in questo caso, di favorire la competitività.

Nel corso del 2004 la Commissione europea ha proseguito l'implementazione delle azioni previste nella strategia **"Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario"**, presentata l'11 febbraio 2003, e volte "a garantire un *corpus* di diritto comunitario affidabile, aggiornato e accessibile nell'interesse dei cittadini, dei lavoratori e delle imprese". La strategia definisce i seguenti obiettivi, rispetto a ciascuno dei quali è prevista una serie di azioni: semplificazione della normativa comunitaria; consolidamento e codificazione dei testi normativi; revisione delle loro modalità di organizzazione, presentazione e consultazione.

La Commissione prevede in particolare l'adozione di iniziative di semplificazione per i seguenti settori o atti: strategia per l'inquinamento dell'aria; strategia sulla prevenzione e riciclo dei rifiuti; proposta di regolamento sul finanziamento comunitario e applicazione della politica comune della pesca; proposta di direttiva sui servizi di pagamento nel mercato interno; regolamento che modifica ed aggiorna il regime comunitario per il controllo dell'esportazione di beni e tecnologie a scopo duale; direttiva sui prodotti per la protezione delle piante; direttiva sui dispositivi medici.

2. Il sistema delle fonti nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa prospetta una radicale modificazione dell'attuale sistema di attribuzione dei poteri legislativi ed esecutivi e una conseguente revisione della forma, del regime giuridico e del procedimento di adozione degli atti giuridici europei.

In particolare, il Trattato provvede ad una **ridenominazione e semplificazione** degli atti dell'Unione (che sono ridotti da quindici a sei) stabilendo la **distinzione** tra **atti legislativi** (adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio), **atti non legislativi** ed **atti esecutivi**¹⁹⁰ ed introducendo il nuovo strumento dei **regolamenti delegati**.

¹⁹⁰ La competenza per l'adozione degli atti esecutivi è attribuita in via di generale agli Stati membri.

Per l'esercizio delle sue competenze, l'Unione utilizza i seguenti **strumenti giuridici**:

- la **legge europea**: atto legislativo di portata generale, obbligatoria in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri;
- la **legge quadro europea**: atto legislativo che vincola tutti gli Stati membri destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salvo restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi;
- il **regolamento europeo**: atto non legislativo di portata generale volto all'attuazione degli atti legislativi e di talune disposizioni specifiche della Costituzione. Esso può essere obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, oppure vincolare lo Stato membro destinatario per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salvo restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi;
- la **decisione europea**: è un atto non legislativo obbligatorio in tutti i suoi elementi;
- le **raccomandazioni e i pareri**: atti che non hanno effetto vincolante.

Le **leggi europee** e le **leggi quadro europee** sono adottate **congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri**, che delibera a **maggioranza qualificata**, su proposta della Commissione, secondo le modalità della **procedura legislativa ordinaria**, corrispondente alla attuale procedura di codecisione. Se le due istituzioni non raggiungono un accordo, l'atto non è adottato.

In **casi specifici** - previsti dalla Costituzione - le leggi europee e le leggi quadro europee possono essere adottate secondo **procedure legislative speciali** dal Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio dei ministri o da quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo. In base alla **clausola evolutiva generale** (clausola "passerella") il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, può decidere di estendere la procedura legislativa ordinaria ai

settori cui si applicano procedure legislative speciali a condizione che nessun Parlamento nazionale presenti obiezioni entro sei mesi dalla trasmissione di una iniziativa in tal senso assunta dal Consiglio europeo.

I **regolamenti** e le **decisioni** europee sono adottati dal Consiglio e dalla Commissione e, in casi specifici previsti dalla Costituzione, anche dalla Banca centrale europea. Anche il Consiglio europeo, nei casi previsti dalla Costituzione può adottare decisioni europee.

Le **raccomandazioni** sono adottate dal Consiglio e dalla Commissione e, in casi specifici previsti dalla Costituzione, anche dalla Banca centrale europea.

Le leggi e le leggi quadro europee possono **delegare alla Commissione** la facoltà di adottare **regolamenti europei delegati** che completano o modificano determinati elementi non essenziali della legge o della legge quadro, delimitando esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega. La disciplina degli **elementi essenziali** di un settore è **riservata alla legge o alla legge quadro** e non può essere oggetto di delega. Le leggi e le leggi quadro europee fissano esplicitamente le **condizioni** generali cui è soggetta la delega:

- il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri possono decidere di **revocare** la delega
- il regolamento europeo delegato può **entrare in vigore** soltanto se, entro il termine fissato dalla legge o dalla legge quadro europea, il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri **non** muovono **obiezioni**.

Gli **atti esecutivi** per l'attuazione nel diritto interno degli atti giuridicamente vincolanti sono adottati, in linea di principio, dagli **Stati membri**. Nel caso siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi attribuiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici al Consiglio. Le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo degli atti esecutivi dell'Unione da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione sono stabilite preventivamente con una legge europea.

PARTE VI

L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA

Aggiornamento all'anno 2004

*a cura del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati
Osservatorio sulla legislazione straniera*

PREMESSA – Finalità e metodo di formazione della Parte V del Rapporto sullo stato della legislazione

L'"Osservatorio sulla legislazione straniera", istituito presso la Biblioteca della Camera dei deputati, provvede annualmente al monitoraggio ed all'analisi quantitativa e qualitativa dell'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna nell'anno di riferimento, completando in modo sistematico la ricognizione bimestrale delle principali leggi approvate, di cui si riferisce nei fascicoli periodici del "Bollettino LS: legislazione straniera - Rassegna dell'attività legislativa e istituzionale di paesi stranieri".

In particolare, le schede qui di seguito predisposte in relazione alla legislazione approvata nel 2004 forniscono un aggiornamento dei dati riportati nella Parte III delle precedenti edizioni del "Rapporto sullo stato della legislazione".

I dati relativi alla produzione legislativa registrata nel 2004 in ciascuno dei quattro paesi presi in esame vengono illustrati attraverso schede sintetiche articolate in una prima parte descrittiva in cui si presentano i risultati quantitativi e qualitativi della rilevazione effettuata ed in una seconda parte di prospettazione tabellare dei dati in questione.

All'analisi di tali dati quantitativi, anche rispetto alla produzione di legislazione delegata o - laddove previsti - di decreti-legge nello stesso anno, segue la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi secondo le seguenti categorie descrittive, utilizzate riguardo alla produzione legislativa italiana nel presente "Rapporto sullo stato della legislazione":

***leggi istituzionali**, relative ai diritti fondamentali, l'ordinamento politico istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;*

***leggi settoriali**, di regolamentazione di singoli settori o di definizione degli strumenti amministrativi o finanziari di attuazione delle politiche settoriali;*

leggi intersettoriali, che con un provvedimento di ampia portata incidono su più settori (leggi "comunitarie", leggi "collegate" alla manovra di bilancio);

leggi microsettoriali, con interventi interni ad un settore e ristretti a singoli aspetti o soggetti interessati, fino alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi (c.d. "leggi provvedimento");

leggi di manutenzione normativa, recanti disposizioni di puntuale modifica o di proroga di leggi vigenti.

La parte descrittiva di ogni scheda di sintesi è infine completata da alcuni riferimenti analitici relativi ai principali settori di intervento legislativo nell'anno di riferimento. Per la Germania, il Regno Unito e la Spagna, sono infine riportati in un'apposita tabella i dati quantitativi sulla produzione legislativa delle autonomie territoriali negli anni più recenti.

NOTA DI SINTESI

I dati quantitativi risultanti dall'analisi della legislazione approvata nel 2004 nei quattro paesi presi in esame confermano le tendenze rilevate negli anni precedenti che evidenziano nell'esperienza dell'ordinamento federale tedesco la produzione legislativa più abbondante ed in quella dell'ordinamento britannico il più esiguo numero di leggi approvate.

A tali caratteristiche tendenziali, connesse alle tradizioni ed alla struttura dei diversi ordinamenti e sistemi politici propri di questi paesi, può aggiungersi una valutazione connessa al rapporto fra produzione legislativa e stato di avanzamento della legislatura¹⁹¹. In base a tale valutazione si spiega la ridotta produzione legislativa spagnola nella fase di avvio dell'ottava legislatura - che ha avuto inizio il 14 marzo 2004 - e la flessione quantitativa rilevabile in Francia nel terzo anno della dodicesima legislatura, dopo le 80 leggi complessivamente approvate nel 2002 e le 114 leggi approvate nel 2003 in attuazione degli aspetti più significativi del programma elettorale della maggioranza di governo.

I dati complessivamente rilevati per ciascun paese nell'anno di riferimento sono i seguenti:

Paese	Leggi approvate nel 2004	Leggi approvate nel 2003
Francia	85	114
Germania	162	105
Regno Unito	44	50
Spagna	7	82

Restano sostanzialmente stabili per tutti i paesi esaminati i dati riferiti all'iniziativa legislativa che risultano più strettamente connessi

¹⁹¹ Le ultime elezioni politiche si sono svolte, rispettivamente, in Francia il 16 giugno 2002 (XII legislatura), in Germania il 22 settembre 2002 (XV legislatura), nel Regno Unito il 5 maggio 2005 ed in Spagna (VIII legislatura) il 14 marzo 2004.

all'articolazione dei rapporti fra Governo e Parlamento propria della rispettiva forma di governo.

Per il 2004, i dati percentuali relativi al rapporto fra iniziativa legislativa governativa e parlamentare nell'ambito del numero complessivo delle leggi approvate sono i seguenti:

	Iniziativa governativa		Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista (*)	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Francia	91%	88%	9%	12%	-	-
Germania	71%	69%	25%	26%	4%	5%
Regno Unito	87%	71%	13%	29%	-	-
Spagna	100%	93%	0%	7%	-	-

(*) Con riguardo alla legislazione federale tedesca la categoria dell'iniziativa mista si riferisce ai provvedimenti derivanti dall'unificazione di iniziative governative e parlamentari o approvati mediante procedimento di mediazione (*Vermittlungsverfahren*) fra i testi rispettivamente approvati in ciascuno dei due rami del Parlamento.

Ad integrazione di questi dati di carattere quantitativo, la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi approvati nei quattro paesi considerati consente di formulare alcune valutazioni generali in ordine alle tipologie di intervento legislativo a cui si è fatto ricorso nell'anno di riferimento e, correlativamente, ai principali ambiti materiali cui tali provvedimenti si riferiscono.

Per quanto concerne le tipologie di leggi individuate secondo le categorie descrittive utilizzate in questo Rapporto, i rispettivi dati

percentuali complessivi riferiti alla produzione legislativa del 2004 in ciascuno dei paesi considerati sono i seguenti¹⁹²:

	Istituzionali		Settoriali		Interset.		Microsett.		Manut. Normativa	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Francia	28%	26%	40%	36%	9%	2%	20%	36%	3%	0%
Germania	23%	10%	4%	15%	0%	0%	35%	28%	38%	47%
Regno Unito	29%	49%	56%	44%	0%	0%	12%	5%	3%	2%
Spagna	50%	24%	0%	44%	0%	0%	50%	29%	0%	3%

L'analisi dei principali settori d'intervento legislativo rispecchia specifiche priorità politiche individuate nei singoli ordinamenti rispetto alle quali tuttavia possono ravvisarsi anche elementi comuni derivanti da un lato dagli obblighi di recepimento di normativa comunitaria settoriale (quale ad es. quella relativa alla disciplina delle reti di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, finalizzata alla costituzione di un unico mercato nazionale in cui possa competere una pluralità di soggetti) e dall'altro dalla circolazione fra i diversi ordinamenti europei di problematiche politico-legislative ricorrenti, fra cui in particolare quelle inerenti la **legislazione sociale e previdenziale**, le **biotecnologie**, la **modernizzazione e l'adeguamento tecnologico** dell'ordinamento giuridico e di particolari settori amministrativi, l'**immigrazione**, la disciplina delle **unioni civili**.

¹⁹² Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio, delle leggi di ratifica e di particolari tipi di leggi proprie solo di alcuni fra gli ordinamenti considerati (ad es., per la Francia, leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo o, per la Spagna, leggi che traggono origine dalla presentazione al Parlamento di decreti legge).

In particolare, in **Francia** l'attività legislativa del 2004 ha in gran parte sviluppato l'azione avviata fin dall'inizio della XII legislatura con l'approvazione di importanti leggi di programmazione in materia di giustizia e sicurezza interna, a cui si sono aggiunti altri particolari interventi di interesse settoriale, in attuazione del quadro complessivo di priorità delineato nella iniziale dichiarazione di politica generale del Governo.

Particolarmente significative nel settore istituzionale sono state le **modifiche al Codice di procedura penale** relative all'adattamento della giustizia alle evoluzioni della criminalità (legge Perben II) del 9 marzo 2004, la legge organica relativa all' **autonomia finanziaria delle collettività territoriali** del 29 luglio 2004 e la legge relativa alla **disciplina delle libertà e delle responsabilità locali** del 13 agosto 2004.

Un ampio dibattito politico e sociale ha inoltre riguardato l'esame parlamentare e la conseguente approvazione della legge sull'**applicazione del principio di laicità nelle scuole** (legge sul velo) del 15 marzo 2004.

Il quadro dei più rilevanti interventi del legislatore francese è completato dalla legge di riforma della **bioetica**, approvata il 6 luglio 2004 dopo un lungo iter legislativo che ha avuto inizio nella precedente legislatura e che fa parte di un progetto complessivo di normazione comprendente anche la successiva legge sulla **protezione delle invenzioni biotecnologiche** dell'8 dicembre 2004.

In tema di modernizzazione ed adeguamento tecnologico sono intervenute la legge sull'**adeguamento dell'ordinamento giuridico all'evoluzione dell'economia digitale** del 21 giugno 2004 sia la successiva legge relativa alle **comunicazioni elettroniche** e ai **servizi di comunicazione audiovisiva** del 9 luglio 2004.

Questi particolari interventi richiamano quello sulla **modernizzazione della giustizia** attuato in **Germania** dalla legge del 24 agosto 2004 con cui è stata riorganizzata l'articolazione di alcune specifiche competenze fra personale amministrativo e personale giudicante, prevedendo uno snellimento delle procedure burocratiche ed intervenendo congiuntamente in alcuni particolari passaggi di ordine processuale.

A questa materia peraltro si correlano alcuni aspetti significativi della **nuova legge sull'immigrazione**, definitivamente approvata il 30 luglio 2004 dopo una gestazione politicamente e giuridicamente assai complessa nel corso della quale, a seguito di una pronuncia di incostituzionalità relativa al testo della legge inizialmente approvato, il Governo federale ha dovuto riavviare l'iter parlamentare per una nuova approvazione, resa possibile dal superamento delle obiezioni di forma e contenuto sollevate in particolare nel *Bundesrat*.

Fra gli altri interventi legislativi di particolare significato rientrano, nel settore del lavoro, la legge sulla **promozione della formazione e dell'occupazione dei disabili gravi** del 23 aprile 2004 e la legge sull'intensificazione della **lotta al lavoro nero e all'evasione fiscale connessa con questo fenomeno**, del 23 luglio 2004. In materia previdenziale inoltre, la legge di **riforma delle pensioni** del 21 luglio 2004 ha completato il quadro di misure previste in questo settore dal programma "Agenda 2010", avviato dal Governo federale nel marzo 2003. Con questa legge, in particolare, al fine di controllare l'incidenza della spesa pensionistica sulla finanza pubblica è stato introdotto il c.d. "fattore sostenibilità" (*Nachhaltigkeitsfaktor*) relativo al rapporto tra erogazioni previdenziali e contributi versati ed è stata gradualmente elevata l'età minima pensionabile da 60 a 63 anni.

Da ultimo, con la revisione della normativa sulle **convivenze registrate** fra persone dello stesso sesso, del 15 dicembre 2004, sono state disciplinate quelle materie che non erano state prese in considerazione dalla precedente legge del 2001, fra cui in particolare alcuni aspetti dei rapporti patrimoniali, previdenziali e successori, lo scioglimento della convivenza e l'adottabilità da parte di uno dei due conviventi del figlio naturale minorenne dell'altro (*Stiefkindadoption*).

A fronte di questi interventi legislativi, un ruolo particolare nel dibattito politico costituzionale tedesco è stato svolto nel 2004 dall'attività della **Commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale** (*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*) istituita dalle due Camere con due analoghe decisioni del 16 e 17 ottobre 2003 ed i cui lavori si sono conclusi

il 17 dicembre 2004 con la presentazione alla stampa del documento contenente le proposte elaborate dalla Commissione e sulle quali si era inizialmente raggiunto un accordo di massima in sede politica.

Al riguardo, il primo punto dell'accordo, relativo al decentramento delle competenze tra Federazione e *Länder*, prevedeva la riduzione del numero di leggi che richiedono il consenso obbligatorio del *Bundesrat* dall'attuale 60 per cento al 35-40 per cento del totale, in cambio di un trasferimento di competenze legislative esclusive dalla Federazione alle autonomie regionali. I *Länder* avrebbero quindi ottenuto la potestà legislativa esclusiva in settori come la retribuzione del pubblico impiego a livello regionale, l'esecuzione in materia penale, la disciplina dei servizi di ristorazione e dei centri sportivi, la gestione dei fondi agricoli, la regolamentazione generale della stampa.

Nell'accordo erano inoltre contenute alcune novità di rilievo sul piano economico, finalizzate ad una sostanziale riduzione dei casi di compartecipazione finanziaria dello Stato centrale e degli enti locali.

In base all'accordo inoltre, le disposizioni relative al Patto di stabilità dell'Unione Europea sarebbero state inserite nella Legge Fondamentale; di conseguenza, gli obblighi derivanti dal Patto avrebbero vincolato congiuntamente sia la Federazione che i *Länder*, sulla base di una futura legge federale da approvare con il consenso obbligatorio del *Bundesrat*, che avrebbe regolato la compartecipazione al finanziamento di eventuali sanzioni in caso di violazione del Patto di stabilità nella misura del 65 per cento a carico della Federazione e del 35 per cento a carico degli enti regionali.

Nonostante i punti d'intesa raggiunti, non è stato comunque finora possibile pervenire alla elaborazione di un progetto di riforma federale unanimemente condiviso, in particolare per le controversie politiche emerse in ordine alla ridefinizione della competenza esclusiva dei *Länder* in materia di istruzione universitaria.

Bioteconomie, unioni civili, edilizia residenziale, pensioni e disciplina del settore dell'energia sono invece alcune fra le principali materie di cui si è occupato il legislatore inglese nel 2004.

In particolare, con lo *Human Tissue Act 2004*, è stato introdotto nell'ordinamento del **Regno Unito** uno statuto unitario del corpo umano per quanto concerne il **prelievo di organi e tessuti a fini di trapianto** e la loro conservazione a scopo di esami anatomici motivati da esigenze di ricerca scientifica, mentre con il *Civil Partnership Act 2004* sono stati riconosciuti e disciplinati gli accordi di convivenza tra persone dello stesso sesso.

Gli aspetti salienti della nuova legge sull'**edilizia residenziale** (*Housing Act 2004*) sono invece da ravvisarsi, in primo luogo, nella fissazione di nuovi parametri qualitativi riferiti alle condizioni di abitabilità e di sicurezza degli immobili residenziali e di correlati doveri di informazione imposti ai mediatori nella loro attività finalizzata alla vendita o alla locazione immobiliare; a tali disposizioni fa inoltre riscontro la previsione nella stessa legge di misure dirette a favorire l'accesso alla proprietà immobiliare e a rafforzare il ruolo degli enti locali nella predisposizione di piani di edilizia residenziale, in modo da commisurare gli interventi in questo campo alle diverse esigenze territoriali.

Tra le disposizioni maggiormente significative del *Pension Act 2004*, rientrano invece quelle relative all'introduzione nel **sistema previdenziale** (attualmente connotato da una varietà di forme di trattamento pensionistico che include prestazioni di base erogate dalla previdenza pubblica e prestazioni fondate su schemi di previdenza complementare) strumenti idonei a garantire i soggetti beneficiari attraverso l'istituzione di un fondo di garanzia (*Pension Protection Fund*), di cui è previsto l'intervento in caso di insolvenza del datore di lavoro con ripercussione sui fondi pensionistici, e di un'autorità di regolazione (*Pension Regulator*), con compiti autorizzativi, ispettivi e di vigilanza rivolti alla gestione finanziaria di fondi pensione.

Infine, con la nuova legge sul settore dell'energia (*Energy Act 2004*) il legislatore inglese ha delineato il nuovo regime delle fonti di energia soprattutto per quanto riguarda la produzione di energia nucleare per scopi civili, la sostenibilità ambientale, le fonti di energia rinnovabile e la regolazione del mercato dell'energia elettrica e del gas.

Un significato assai peculiare nel contesto inglese riveste inoltre l'approvazione della legge di parziale riforma della disciplina delle **attività venatorie** (*Hunting Act 2004*) concernente alcuni mammiferi (segnatamente la volpe, il cervo e la lepre) e praticata mediante l'impiego di cani, il cui iter di approvazione è stato, come noto, accompagnato da aspre contrapposizioni nell'opinione pubblica.

Esclusivamente tipico dell'ordinamento inglese è inoltre l'intervento di **manutenzione normativa** che periodicamente è posto in essere attraverso leggi come lo *Statute Law (Repeals) Act 2004* con cui vengono abrogate le disposizioni legislative individuate da un apposito organo tecnico (*Law Commission*) nel plurisecolare corpus normativo inglese ed ormai ritenute obsolete.

Infine, anche nel Regno Unito come in Germania, il dibattito legislativo del 2004 ha riguardato particolari aspetti e prospettive di riforma costituzionale, giunte tuttavia in questo caso a compimento con la recente approvazione del *Constitutional Reform Act 2005*.

Questa legge è principalmente orientata a mutare l'assetto del potere giudiziario nonché la composizione della Camera Alta. Con riguardo ai Lord, in particolare, il disegno di fondo riconosce e conserva – rispetto ad alcune originarie proposte più dirompenti – un ruolo fondamentale di questo ramo del Parlamento nel quadro di un sistema costituzionale di pesi e contrappesi, e ne persegue però, rispetto ai Comuni, una differenziazione di compiti per alcuni versi più esplicita e marcata di quanto non fosse precedentemente invalso in base alle convenzioni costituzionali.

Per la **Spagna** infine, più che un'analisi della legislazione nell'anno di riferimento, sembra opportuno formulare alcune riflessioni di sintesi sulla VII legislatura che agli inizi del 2004 è giunta formalmente a conclusione e sulle prospettive dell'attività legislativa nell'VIII legislatura, così come formulate nel programma del nuovo Governo.

Nella **VII legislatura** (aprile 2000 - gennaio 2004) sono state approvate **192 leggi** fra cui 41 leggi organiche, ovvero leggi relative alla regolamentazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, di

approvazione degli Statuti autonomistici oppure riguardanti il regime elettorale generale (art. 81 Cost.).

I **principali settori di intervento normativo** sono stati, innanzi tutto, il versante della **giustizia**, a seguito dell'approvazione del "Patto statale per la riforma della giustizia", sottoscritto il 28 maggio 2001 dai rappresentanti del Governo, del partito popolare e del partito socialista; al documento hanno fatto seguito sia leggi di modifica delle funzioni degli organi costituzionali interessati (Tribunale Costituzionale, Tribunale Supremo, Pubblico Ministero, Consiglio Generale del Potere Giudiziario e Tribunali Superiori di Giustizia) sia disposizioni sullo *status* dei magistrati, degli avvocati e dei procuratori e sull'organizzazione degli uffici giudiziari, nonché numerose leggi di modifica dei codici relativi al diritto ed alla procedura civile e penale.

In secondo luogo va segnalato il settore del **bilancio statale e della finanza pubblica**, con leggi di riforma dell'organizzazione del Bilancio dello Stato ed altri interventi in materia di finanziamento alle regioni e agli enti locali.

Infine va menzionato il settore del **lavoro e della previdenza sociale**, con disposizioni in materia sia di mercato del lavoro e di sostegno all'occupazione sia di riforma del sistema di pensionamento, con introduzione di elementi di maggiore progressività e flessibilità.

Fra gli ordinamenti presi in esame, quello spagnolo è l'unico in cui sia previsto il "decreto legge" emanato dal Governo in casi di straordinaria necessità ed urgenza e sottoposto alla deliberazione del Congresso dei Deputati secondo una particolare procedura che ne prevede entro trenta giorni la convalida o la integrale reiezione. Dopo che il decreto è stato convalidato, un Gruppo parlamentare può richiedere che esso venga trattato come un disegno di legge governativo e di conseguenza esaminato nelle sue parti ed eventualmente emendato: sulla richiesta decide l'Assemblea a maggioranza. In caso di semplice convalida il testo non passa al Senato, bensì la decisione del Congresso viene subito pubblicata sul *Boletin Oficial del Estado*.

Nella VII legislatura sono stati presentati al Congresso **42 decreti legge**. Tutti i decreti leggi presentati sono stati convalidati. In 9 casi il

Congresso ha trasformato un decreto legge in un disegno di legge governativo (*Proyecto de Ley*), sottoponendolo al procedimento legislativo ordinario.

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa, il dato percentuale relativo all'iniziativa governativa nella VII legislatura è stato nettamente superiore a quelli registrati nelle due precedenti legislature (90 % nella VII legislatura a fronte del 76% nella VI e del 78% della V) nelle quali però il partito di governo, socialista prima e popolare poi, non deteneva la maggioranza assoluta dei seggi al Congresso dei Deputati, come è invece avvenuto per il partito popolare nella settima legislatura.

Secondo il programma illustrato il 15 aprile 2004 al Congresso dei Deputati dal Primo José Luis Rodriguez Zapatero la politica del nuovo Governo spagnolo nell'**VIII legislatura** attualmente in corso si svilupperà lungo cinque assi fondamentali:

- processo di riforma politica e di rinnovamento della vita pubblica. Tale processo deve innanzitutto estendersi ai mezzi pubblici di comunicazione. L'Ente radiotelevisivo pubblico (RTVE) e l'Agenzia nazionale di stampa (EFE) non saranno più sottoposti al tradizionale controllo del Governo. Il Consiglio dei Ministri nominerà un comitato indipendente di esperti che entro nove mesi dovrà formulare un progetto di riforma, che il Governo trasformerà in una proposta di legge da presentare alle Camere nel primo trimestre del 2005;
- politica estera fortemente improntata ad una visione europea ed europeista;
- sviluppo economico sostenuto da investimenti in ricerca e sviluppo tali da consentire la creazione di posti di lavoro stabili;
- politica sociale volta ad affrontare i problemi della precarietà, dell'abitazione, dei disabili e dei pensionati;
- sviluppo ed estensione dei diritti civili e politici dei cittadini spagnoli. In particolare il Governo si impegna ad assicurare la piena uguaglianza tra uomini e donne, in termini di opportunità di impiego, di condizioni di lavoro e di attribuzione dei carichi di lavoro. La vera novità concerne tuttavia l'intenzione di eliminare ogni discriminazione nei confronti di

omosessuali e transessuali, a cui sarà riconosciuto il diritto al matrimonio. Conseguentemente saranno apportate tutte le modifiche al Codice Civile in materia di successioni, diritto di famiglia ecc.

Il nuovo Governo si è inoltre impegnato a presentare un disegno di legge di modifica della composizione del Consiglio di Stato, di cui dovranno far parte di diritto gli ex-presidenti del Governo, al fine di beneficiare dell'esperienza maturata da chi ha diretto per anni la politica nazionale.

FRANCIA

1. Dati quantitativi

Nel 2004 il Parlamento francese ha approvato in totale 85 leggi¹⁹³.

Rispetto alla produzione legislativa del periodo 1990-2003¹⁹⁴, si rileva che il dato del 2004 registra una sensibile diminuzione della produzione legislativa e pertanto si è verificato un riallineamento con la tendenza registrata negli anni 1997-98 e 2000-2002, nei quali il numero delle leggi approvate era di 65 leggi nel 1997, 83 nel 1998, 80 nel 2000, 73 nel 2001, 80 nel 2002. Soltanto negli anni 1999 e 2003 si era rilevata una tendenza contraria con 111 leggi nel 1999 e 114 nel 2003.

Il dato relativo al 2004 è pertanto leggermente inferiore alla media di produzione legislativa dell'ultimo decennio. Il totale delle leggi approvate negli anni 1990-2003 ammonta infatti a 1259 leggi, con una produzione media di circa 90 leggi per anno.

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

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, nel 2004, come di consueto, si registra una decisa prevalenza dell'iniziativa governativa. Delle 85 leggi approvate, infatti, **77** risultano provenienti da **disegni di legge del**

¹⁹³ Il dato numerico si riferisce al totale delle leggi promulgate nell'anno 2004. Non sono state prese in considerazione le leggi approvate definitivamente dai due rami del Parlamento nell'ultimo scorso dell'anno 2004, ma promulgate nel 2005.

¹⁹⁴ La produzione legislativa degli anni Novanta è stata complessivamente esaminata nel *Rapporto sullo stato della legislazione 1999. Parte III. Dati sulla legislazione in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, curato dal Servizio Biblioteca e dal Servizio Studi della Camera dei Deputati nel giugno 1999. Le tendenze specifiche dell'attività legislativa nel 1999, nel 2000, nel 2001, nel 2002 e nel 2003 sono state invece rispettivamente analizzate nelle edizioni del 2000, del 2001, del 2002, del 2003 e del 2004 del *Rapporto sullo stato della legislazione. Parte III. Attività legislativa in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera.

Governo (*projet de loi*) e solo 8 provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare (*proposition de loi*)**. Le percentuali corrispondenti sono 91% per l'iniziativa governativa e 9% per quella parlamentare (Tabella 1). I dati percentuali si discostano da quelli del 2003 (88% e 12%), e indicano una progressiva tendenza a favore dell'iniziativa governativa. Il dato si pone al livello registrato nel periodo 1991-1995, in cui la percentuale dei *projet de loi* era almeno del 90%. Occorre considerare che anche il dato numerico delle proposte di legge di iniziativa parlamentare ha subito una flessione considerevole e per trovare un dato inferiore è necessario risalire al 1995.

La prevalenza ancora più marcata, rispetto agli ultimi anni, dei progetti governativi, riscontrata nel 2004, può comunque essere attribuita alla volontà dell'esecutivo di proseguire nell'attuazione del programma annunciato dal Primo ministro nella dichiarazione di politica generale, resa nella seduta inaugurale della XII legislatura il 3 luglio 2002. Infatti, anche se nel complesso la produzione legislativa ha subito una flessione, diverse leggi approvate nel 2004 possono essere inquadrata nell'ambito dell'attuazione di importanti provvedimenti decisi nell'anno precedente.

La "riserva prioritaria" a favore delle *propositions de loi* - introdotta dalla riforma costituzionale del 1995 – che prevede di dedicare una seduta al mese, in ciascuna delle due assemblee parlamentari, all'ordine del giorno autonomamente fissato dall'assemblea stessa, sembrava aver influito positivamente sull'iniziativa parlamentare negli ultimi anni, ma non ha prodotto nel 2004 i medesimi effetti.

Se si considera l'iniziativa parlamentare non in rapporto al totale delle leggi approvate, ma nell'ambito della sola legislazione la cui iniziativa non spetta in via esclusiva al Governo, il dato acquista una valenza maggiormente negativa, in quanto tra le 8 leggi proposte dai parlamentari non si registrano leggi di particolare rilievo.

Nell'ambito della **legislazione ad iniziativa governativa**, si registra nel 2004 la consueta incidenza prevalente delle **leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali**, pari a 45 su di un totale di 77 leggi ad iniziativa governativa e corrispondenti, in termini percentuali, al 53% del totale delle leggi approvate.

Si tratta, com'è noto, di atti del Parlamento che, prescindendo dai rari casi in cui trattati o convenzioni rivestono un particolare interesse politico, svolgono sostanzialmente una funzione di controllo sull'attività del Presidente della Repubblica e del Governo in ambito internazionale.

Le restanti leggi ad esclusiva iniziativa del Governo approvate nel 2004 possono essere ricondotte a due diverse tipologie: **leggi di bilancio e di assestamento** (3 su 77) e **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 77). Complessivamente queste leggi di indirizzo incidono per il 4,7% sul totale delle leggi approvate (4 su 85).

Da considerare comunque che i dati percentuali delle diverse tipologie di leggi qui considerate non si discostano in maniera significativa dalle percentuali medie registrate nel periodo 1990-2003. Nel 2004 è stata approvata soltanto una ***loi d'habilitation***, assimilabile, in linea generale, alle leggi-delega previste nell'ordinamento italiano.

Nell'ambito delle **altre tipologie di leggi**, su un totale di 35 leggi, **27** sono di **iniziativa governativa** (*projet de loi*), e **8** di **iniziativa parlamentare** (*proposition de loi*): la maggior parte di queste leggi trae quindi origine da progetti di legge governativi, il che sembra costituire un elemento significativo della inversione della tendenza, registrata negli ultimi anni, volta alla valorizzazione dell'attività parlamentare in ambito legislativo.

Pur nel quadro della diminuita incidenza delle leggi di iniziativa parlamentare, si sottolinea comunque che le assemblee legislative francesi sono fortemente orientate verso il recupero della capacità d'azione del Parlamento e del pieno esercizio dei poteri che la Costituzione gli riconosce. Le ultime Presidenze dell'Assemblea nazionale hanno perseguito con decisione questo obiettivo attraverso il rafforzamento degli strumenti di controllo dell'operato del Governo, la costituzione delle delegazioni parlamentari, la moltiplicazione delle Commissioni d'inchiesta e delle missioni d'informazione, l'istituzione della sessione unica, la costituzione di una struttura per il controllo dell'efficacia della spesa pubblica.

Si sottolinea comunque che alcuni studiosi¹⁹⁵ francesi hanno sollevato critiche al considerevole aumento della produzione legislativa degli ultimi anni, affermando di trovarsi di fronte ad una inflazione legislativa, caratterizzata inoltre da una qualità inferiore delle leggi approvate; in particolare si lamenta il fatto che alcune leggi manchino di una vera normatività e invadano spesso il campo tradizionalmente coperto dalla potestà regolamentare.

La tesi ha trovato ulteriore conforto nelle posizioni assunte in merito sia dal Consiglio costituzionale, sia dai Presidenti delle due camere. Nel 2004 il Consiglio costituzionale ha censurato per la prima volta una disposizione, ravvisandone la mancanza di portata normativa¹⁹⁶.

Il Presidente del Senato Christian Poncelet, nel suo discorso di fine sessione del 30 giugno 2004, ha posto il problema dell'eccesso di attività legislativa ed ha individuato nel ricorso alle sessioni straordinarie una delle cause di tale fenomeno, auspicando il ripristino della sessione unica, che dovrebbe consentire un rafforzamento della funzione di controllo del Parlamento.

Anche il Presidente dell'Assemblea nazionale Jean-Louis Debré, in una dichiarazione del 29 luglio 2004, ha sottolineato come ormai si ricorra alla legge per disciplinare materie di competenza regolamentare. Successivamente egli ha ravvisato la necessità di un'applicazione più restrittiva dell'articolo 41 della Costituzione, il quale prevede che "se nel corso dell'iter legislativo risulta che una proposta o un emendamento riguardino una materia non riservata alla legge, o siano in contrasto con una delega accordata in virtù dell'articolo 38, il Governo può opporre l'irricevibilità". A tale proposito il Presidente ha presentato nell'ottobre 2004 una proposta di legge costituzionale volta a rafforzare l'autorità della legge¹⁹⁷.

¹⁹⁵ A tale proposito vedi: Jean-Claude Zarka, *À propos de l'inflation législative*, Recueil Dalloz, n. 10, 2005, pp. 660-661.

¹⁹⁶ Decisione del Consiglio costituzionale n. 2004-500, del 29 luglio 2004, concernente la legge organica relativa all'autonomia finanziaria delle collettività territoriali (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004500/index.htm>).

¹⁹⁷ *Proposition de loi constitutionnelle* n. 1832 del 5 ottobre 2004 (<http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1832.asp>).

La classificazione delle altre tipologie di leggi approvate nel 2004 evidenzia i seguenti dati:

10 leggi istituzionali

3 leggi intersetoriali

14 leggi settoriali

7 leggi micro-settoriali

1 legge di manutenzione normativa

Rispetto alle percentuali degli anni 2000-2003 si riscontra una maggiore incidenza delle leggi di riforma inter-settoriale e settoriale e al contempo si segnala la presenza di una legge di manutenzione normativa, settore non toccato nel 2002 e nel 2003.

3. Principali settori di intervento legislativo

All'inizio della XII legislatura, la cui prima sessione è stata aperta il 2 luglio 2002, il Primo ministro, nella dichiarazione di politica generale, ha delineato i campi dell'intervento legislativo ritenuti prioritari. Nella stessa sessione sono state approvate importanti leggi di programmazione (giustizia, sicurezza interna) sulla base delle quali è stata impostata anche parte dell'attività legislativa dell'anno 2004. L'azione di Governo si è poi sostanziata con l'approvazione di importanti leggi che hanno inciso in maniera particolarmente significativa nel campo economico e sociale. Le leggi ad iniziativa parlamentare, per quanto non numerose e di portata limitata, hanno toccato in particolare i settori istituzionale e sociale.

Fra i principali interventi nel settore istituzionale si segnalano in primo luogo le leggi che trovano il loro fondamento nelle riforme avviate nell'anno precedente e relative alla giustizia e all'organizzazione decentrata della Repubblica:

- Recepimento della direttiva n. 98-5 sulla libertà di stabilimento degli avvocati nell'Unione europea (Loi n. 2004-130 du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques)
- Modifiche al Codice di procedura penale relative all'adattamento della giustizia alle evoluzioni della criminalità (legge Perben II) (Loi n. 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité)
- Due leggi relative allo statuto di autonomia della Polinesia francese (Loi organique n. 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Loi n. 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française)
- Legge organica relativa all'autonomia finanziaria delle collettività territoriali (Loi organique n. 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales)
- Disciplina delle libertà e delle responsabilità locali (Loi n. 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)

Tra le altre leggi in materia istituzionale di particolare significato si segnalano:

- Applicazione del principio di laicità nelle scuole (legge sul velo) (Loi n. 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics)
- Riforma del divorzio (Loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce)

Per quanto concerne la legislazione economica e finanziaria i principali interventi legislativi del 2004 hanno riguardato:

- Due leggi di intervento nel settore aeroportuale (Loi n. 2004-172 du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires. Loi n. 2004-734 du 26 juillet 2004 modifiant la Loi n. 2003-322 du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France)
- Disposizioni relative all'adeguamento dell'ordinamento giuridico all'evoluzione dell'economia digitale (Loi n. 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique)
- Interventi nel settore dei servizi pubblici dell'elettricità e del gas (Loi n. 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières)
- Misure di sostegno al consumo e all'investimento (Loi n. 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement)

Nel settore della legislazione sociale si segnala in primo luogo l'importante riforma della bioetica, approvata dopo un lungo iter legislativo che ha avuto inizio nella precedente legislatura (Loi n. 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique). Tale norma è stata poi integrata dalla legge sulla protezione delle invenzioni biotecnologiche (Loi n. 2004-1338 du 8 décembre 2004 relative à la protection des inventions biotechnologiques)

Altre leggi di particolare rilievo riguardano:

- Interventi volti alla tutela e alla protezione dell'infanzia (Loi n. 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance)
- Modifiche alla normativa in materia di formazione professionale e di negoziazione collettiva (Loi n. 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social)
- Prestazioni di solidarietà sociale in favore delle persone non autosufficienti (Loi n. 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées)

- Norme sulle politiche di protezione e di promozione della salute della popolazione (Loi n. 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique)
- Riforma strutturale del regime dell'assicurazione malattia (Loi n. 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie)

Nell'ambito della tutela dell'ambiente e della protezione civile le leggi approvate riguardano:

- Recepimento della direttiva-quadro 2000/60/CE sulla politica comunitaria nel settore delle acque (Loi n. 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau)
- Organizzazione preventiva dei mezzi e delle risorse per la prevenzione di catastrofi naturali e grandi incidenti (Loi n. 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile)

Si segnalano infine per il settore culturale e della ricerca, oltre gli interventi sulla bioetica e sulle biotecnologie già inseriti nel settore sociale, i seguenti provvedimenti:

- La legge relativa alle comunicazioni elettroniche e ai servizi di comunicazione audiovisiva (Loi n. 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle)
- La legge sullo sport professionistico (Loi n. 2004-1366 du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel).

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2004

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi</i>	<i>Projets de loi</i>	<i>Propositions de loi</i>	<i>Percentuali projets</i>	<i>Percentuali propositions</i>
1990	107	95	12	89%	11%
1991	88	80	8	91%	9%
1992	96	92	4	96%	4%
1993	77	69	8	90%	10%
1994	133	120	13	90%	10%
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
2000	80	66	14	83%	17%
2001	73	57	16	78%	22%
2002	80	64	16	80%	20%
2003	114	100	14	88%	12%
2004	85	77	8	91%	9%
Totale	1344	1172	172	87%	13%

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia¹⁹⁸

	2000	2001	2002	2003	2004
INIZIATIVA GOVERNATIVA					
<i>di cui:</i>					
Leggi relative alla manovra finanziaria	3	4	5	3	3
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	1
Leggi di ratifica trattati e convenzioni	37	29	45	57	45
<i>Lois d'habilitation</i> e leggi di ratifica delle ordinanze	1	3	0	2	1
<i>Lois de programmation et d'orientation</i>	1	0	2	3	0
Altre leggi d'iniziativa governativa	23	20	21	35	27
INIZIATIVA PARLAMENTARE	14 (17%)	16 (22%)	16 (20%)	14 (12%)	8 (9%)
TOTALE	80	73	80	114	85

¹⁹⁸ I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi approvate.

TABELLA 3 - *Classificazione delle leggi approvate* ¹⁹⁹

	2000		2001		2002		2003		2004	
	val. ass.	(%)								
Istituzionali	19	51%	11	33%	6	22%	12	26%	10	29%
Settoriali	8	22%	15	46%	9	33%	17	36%	14	40%
Intersettoriali	1	3%	1	3%	2	8%	1	2%	3	8%
Microsettoriali	7	19%	4	12%	10	37%	17	36%	7	20%
Manut. Norm.	2	5%	2	6%	0	0%	0	0%	1	3%
Totale	37	100%	33	100%	27	100%	47	100%	35	100%

¹⁹⁹ Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi di bilancio e assestamento, leggi di ratifica, leggi di finanziamento della sicurezza sociale, leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo (per un totale nel 2004 di 50 leggi su 85 leggi complessivamente approvate).

GERMANIA

1. Dati quantitativi

Nel 2004 il Parlamento tedesco ha approvato 162 leggi.

Il numero complessivo di leggi approvate nel 2004, che supera di gran lunga quello dell'anno precedente, rispecchia le tendenze della produzione legislativa che si erano già riscontrate negli anni passati. Mettendo a confronto l'esperienza di altri ordinamenti europei, si nota infatti che la produzione legislativa federale tedesca continua ad attestarsi su livelli quantitativi superiori alla media europea.

A fronte di una legislazione particolarmente abbondante si rileva inoltre in Germania, a livello federale, una parallela notevole produzione di normativa delegata, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità che alla complessità delle norme approvate²⁰⁰.

Sotto il profilo quantitativo, il dato ufficiale disponibile riguardo al numero di "regolamenti legislativi" federali (Rechtsverordnungen des Bundes) approvati è aggregato per legislatura ed è aggiornato alla XIV Legislatura²⁰¹; a titolo orientativo, la Tabella 5 consente tuttavia di confrontare la produzione legislativa e quella di Rechtsverordnungen a partire dalla VII Legislatura (1972-1976).

A complemento dell'analisi sulla produzione legislativa federale, infine, i dati riportati alla Tabella 4 consentono una ricognizione sintetica della produzione legislativa dei singoli Länder tedeschi nel periodo 2001-2004. Questi dati vanno ovviamente interpretati in relazione alle caratteristiche

²⁰⁰ Si fa qui riferimento in particolare al c.d. "regolamenti legislativi" (*Rechtsverordnungen*) federali che secondo l'art. 80, (1) della Legge fondamentale, il Governo federale, un Ministro federale o il Governo di un Land possono essere autorizzati ad emanare, mediante una apposita legge che definisca il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione che concede.

²⁰¹ Cfr. al riguardo l'edizione 2004 dell'Annuario statistico federale: *Statistisches Jahrbuch 2004 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2004, p. 115.

generali del contesto istituzionale a cui si riferiscono ed in particolare alla ripartizione delle competenze legislative fra la Federazione (Bund) e i sedici Stati federati (Länder). Tale ripartizione è regolata dalla Costituzione federale in base al principio, formalmente enunciato all'articolo 70, secondo cui i Länder hanno il diritto di legiferare nella misura in cui la Costituzione non riservi competenze legislative alla Federazione. Nelle materie più strettamente connesse all'unità dello Stato, come gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza, la libertà di circolazione, gli scambi commerciali, le poste e le telecomunicazioni (art. 73 Cost.), è prevista una competenza legislativa federale esclusiva (ausschließliche Gesetzgebung); in queste materie, i Länder possono approvare leggi solo in base a una espressa previsione federale ed entro i limiti da questa fissati. Qualora invece la competenza legislativa sia concorrente (konkurrierende Gesetzgebung)²⁰², i Länder possono intervenire solo e in quanto la Federazione non abbia esercitato il suo diritto prioritario a legiferare allo scopo di assicurare condizioni di vita equivalenti su tutto il territorio nazionale o perché, nell'interesse generale, una disciplina legislativa federale sia necessaria all'unità giuridica ed economica del Paese. La Federazione ha inoltre diritto di emanare disposizioni-quadro (c.d. leggi-quadro, Rahmengesetze) nelle materie indicate all'art. 75 (stato giuridico del personale che presta servizio pubblico nei Länder; principi generali dell'istruzione superiore; disciplina della stampa; caccia, protezione della natura e tutela del paesaggio, pianificazione delle aree territoriali e regime delle acque; notifiche e documenti di riconoscimento; tutela dei beni culturali tedeschi). La normazione di dettaglio in questi settori è affidata ai Länder, che sono obbligati ad emanare le necessarie leggi d'integrazione entro i termini fissati dalla legge quadro federale.

²⁰² Le materie c.d. condominiali tra Federazione e *Länder*, elencate all'art. 74, riguardano in gran parte settori della legislazione tradizionale (diritto civile, diritto penale, procedure amministrative, ecc...) e settori tipici dell'intervento statale (assistenza pubblica, legislazione economica, diritto del lavoro, previdenza, ecc.).

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

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla legislatura in corso confermano il ruolo propulsivo del Governo federale da cui ha tratto origine il 71% del numero complessivo di leggi approvate (213 su un totale di 299 leggi); tendenzialmente stabile è rimasta la percentuale dell'iniziativa parlamentare che si aggira intorno al 25% con netta prevalenza al riguardo del *Bundestag* rispetto alla Camera alta (*Bundesrat*) i cui membri, come noto, sono direttamente nominati dagli esecutivi regionali. La quota percentuale residua (4%) è invece imputabile all'unificazione di iniziative fra le due Camere o fra una di esse ed il Governo federale.

Fra le leggi finora approvate, 143 rientrano fra le categorie per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*)²⁰³ e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

Per quanto riguarda invece la produzione legislativa nell'intero arco del 2004, si rilevano 38 leggi di ratifica di trattati internazionali²⁰⁴, 5 leggi relative alla manovra di bilancio annuale²⁰⁵, e 26 leggi di recepimento di

²⁰³ Le leggi federali per le quali la Costituzione richiede l'espressa approvazione del *Bundesrat* sono le seguenti: le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat* (art. 79 Cost.); le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (artt. 104a, commi 3 e 4, 107 e 108 Cost.); le leggi che interessano il sistema amministrativo dei *Länder* (artt. 84 e 85 Cost.); leggi relative a: modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29, comma 7, Cost); trattamento economico e previdenziale dei dipendenti pubblici (art. 74a, commi 2 e 3, Cost.); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a, comma 2, Cost.); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei *Länder* (art. 96, comma 5, Cost.). Nelle materie in cui il *Bundesrat* ha competenza legislativa paritaria al *Bundestag*, la legge è approvata solo se la Commissione raggiunge un accordo su un testo accettato dai rappresentanti di entrambe le Camere.

²⁰⁴ Le leggi di ratifica si riferiscono a 20 trattati multilaterali e a 18 accordi bilaterali.

²⁰⁵ Per la prima volta nella storia della Repubblica federale l'approvazione della legge di bilancio per il 2004 è stata bloccata dal *Bundesrat*. Si è trattato di un voto simbolico, perché per questo tipo di legge il consenso del *Bundesrat* non è indispensabile. Il disegno di legge governativo è quindi tornato al *Bundestag* che alla fine l'ha approvato con quella che viene definita la "maggioranza del Cancelliere". La legge di bilancio (*Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltspans für das Haushaltsjahr 2004*) del 18 febbraio 2004 è stata poi pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 25 febbraio

normativa comunitaria. Per quanto concerne in particolare quest'ultimo aspetto, si specifica che, fatte salve le competenze dei Länder, le direttive comunitarie vengono il più delle volte recepite non con legge ad hoc, ma all'interno di grandi leggi che riordinano l'intera materia adeguando la legislazione previgente, come ad esempio è accaduto con legge di riforma della normativa sulla sicurezza degli strumenti tecnici di lavoro e dei prodotti per il consumatore (Gesetz zur Neuordnung der Sicherheit von technischen Arbeitsmitteln und Verbraucherprodukten) del 6 gennaio 2004 e la legge di adeguamento del codice dell'edilizia a direttive dell'Unione Europea (Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien) del 24 giugno 2004. Altri importanti provvedimenti comunitari che nel corso del 2004 hanno impegnato il Parlamento riguardano l'istituzione di Eurojust, il mandato d'arresto europeo, l'attuazione della politica agricola comune, i contratti di garanzia finanziaria, la lotta contro la concorrenza sleale e l'introduzione della Società europea.

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, sono i seguenti:

- 35 leggi di manutenzione normativa
- 4 leggi settoriali
- 33 leggi microsettoriali
- 21 leggi istituzionali

Per quanto concerne la manutenzione normativa si rileva che, oltre al significativo numero di leggi il cui contenuto consiste di fatto nella ripubblicazione del testo di leggi previgenti aggiornato alle modifiche successivamente intervenute (Neufassung), la maggior parte dei provvedimenti è rappresentato dalle cosiddette "leggi di modifica", che nella tecnica legislativa tedesca sono designate con numeri ordinali

2004. Prima della fine dell'anno sono state approvate anche la legge di assestamento del bilancio (*Nachtragshaushaltsgesetz 2004*) e la legge di accompagnamento al bilancio (*Haushaltsbegleitgesetz 2005*), entrambe pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 28 dicembre 2004.

progressivi e che intervengono con modifiche ed integrazioni sul testo originario di grandi leggi di settore: ad es. Seconda legge di modifica della legge sul servizio civile e di altre disposizioni, Dodicesima legge di modifica della normativa sui farmaci, ecc. (Zweites Gesetz zur Änderung des Zivieliendienstgesetzes und anderer Vorschriften, Zwölftes Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes, etc.).

Occorre inoltre rilevare che sui dati del 2004 ha influito il completamento di alcune significative riforme previste nel programma politico-legislativo del Governo federale, noto con il nome di "Agenda 2010", che ha come obiettivi fondamentali la crescita dell'economia e l'incremento dell'occupazione. Le grandi riforme hanno riguardato, sostanzialmente, la fiscalità (è stata anticipata al 1° gennaio 2004 la data l'inizio della nuova fase della riforma), lo Stato sociale, le imprese, il lavoro e la formazione professionale.

Una delle principali misure di attuazione di Agenda 2010 è rappresentata dalla legge di riforma delle pensioni (Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung) del 21 luglio 2004, che ha introdotto il c.d. "fattore sostenibilità" (Nachhaltigkeitsfaktor) per contenere l'aumento delle pensioni. Si tratta di una misura che limita le erogazioni previdenziali in modo da garantire che non superino i contributi versati. Il livello delle pensioni sarà quindi commisurato al numero dei contribuenti. Inoltre, con la riforma l'età minima per andare in pensione viene elevata da 60 a 63 anni.

3. Principali settori di intervento legislativo

Le tematiche relative al mondo del lavoro, alla promozione delle imprese e allo snellimento burocratico (*Bürokratieabbau*) rappresentano anche nel 2004 i principali settori di intervento legislativo.

Per quanto riguarda il settore imprenditoriale è stata approvata la legge relativa all'indennità per gli investimenti per il 2005

(*Investitionszulagengesetz* 2005), la legge sulla promozione del capitale di rischio (*Gesetz zur Förderung von Wagniskapital*) e la legge sul miglioramento della tutela degli investitori (*Gesetz zur Verbesserung des Anlegerschutzes*). Con l'undicesima legge di modifica della legge sul commercio estero (*Außenwirtschaftsgesetzes* – AWG) sono stati invece posti dei limiti all'acquisizione da parte di stranieri di imprese, aventi sede nel territorio nazionale, che operano nel settore degli armamenti e producono materiali e alta tecnologia per la difesa. La nuova normativa prevede infatti un'autorizzazione governativa nel caso in cui l'acquirente straniero, dopo l'acquisto, arrivi a possedere almeno il 25 per cento del pacchetto azionario.

Tra le altre leggi di particolare rilevanza si segnalano:

- la legge per la promozione della formazione e dell'occupazione dei disabili gravi (*Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen*) del 23 aprile 2004, che mira a favorire il passaggio di lavoratori disabili da officine e laboratori per portatori di *handicap* al mercato generale del lavoro. Il provvedimento modifica diversi articoli del Libro Nono del Codice di legislazione sociale, stabilendo per i datori di lavoro che dispongono di almeno cento posti di lavoro l'obbligo di destinare almeno il 5 per cento di questi alla formazione professionale di persone disabili anche gravi.
- la legge per l'intensificazione della lotta al lavoro nero e all'evasione fiscale connessa con questo fenomeno (*Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung*) del 23 luglio 2004, che contiene un pacchetto di misure volte a rendere più efficace la lotta contro il lavoro nero tramite la creazione di strutture più efficienti e funzionanti nell'ambito dell'amministrazione delle dogane.
- la legge sull'immigrazione (*Zuwanderungsgesetz*) del 30 luglio 2004, in vigore il 1° gennaio 2005, che mira, da un lato, ad evitare un afflusso incontrollato di nuovi lavoratori immigrati sul mercato del lavoro, dall'altro ad estendere e rafforzare le misure atte ad integrare nel sistema socio-culturale tedesco i lavoratori immigrati già legalmente residenti. Viene soprattutto incentivato l'ingresso di manodopera

altamente qualificata o con prospettive formative di alta specializzazione, cui è concesso sin dall'inizio il permesso di residenza illimitato e il ricongiungimento familiare agevolato. È inoltre favorita l'immigrazione di lavoratori autonomi, ai quali è in genere rilasciato un permesso di soggiorno limitato nel caso in cui siano disposti ad investire almeno un milione di euro o a creare almeno dieci posti di lavoro. La legge contiene inoltre specifiche disposizioni per l'integrazione degli immigrati, sulla base del c.d. Programma nazionale di integrazione, elaborato dal Ministero federale dell'interno. L'attuazione del Programma prevede speciali corsi di integrazione (*Integrationskurse*), la cui frequenza è obbligatoria per tutti coloro che non abbiano una conoscenza sufficiente della lingua tedesca e risiedano in Germania da meno di 6 anni. In caso di mancata osservanza di tale obbligo sono previste delle sanzioni, come la riduzione fino al dieci per cento dei sussidi sociali o il rifiuto di proroga del permesso di soggiorno. La nuova regolamentazione del fenomeno migratorio rappresenta, nell'ottica del Governo, anche un meccanismo efficace per contrastare la minaccia del terrorismo. Gli stranieri potranno essere espulsi sulla base di rapporti e informazioni che dimostrino la loro collusione con il terrorismo e la loro pericolosità per la sicurezza del Paese. L'espulsione potrà essere disposta con ordinanza (*Abschiebungsandordnung*) dalle supreme autorità sia regionali che federali.

- la prima legge di modernizzazione della giustizia (*Erstes Gesetz zur Modernisierung der Justiz*) del 24 agosto 2004, che mira alla realizzazione di un ordinamento giudiziario più moderno ed efficace, inserendosi nel quadro del programma governativo di snellimento della burocrazia (*Masterplan Bürokratieabbau*) mediante la semplificazione delle procedure e un più razionale impiego delle risorse umane. Le principali innovazioni riguardano lo svolgimento dei processi e l'organizzazione interna della giustizia.
- la legge di revisione della normativa sulla convivenza registrata (*Gesetz zur Überarbeitung des Lebenspartnerschaftsrechts*) del 15 dicembre 2004, che ha disciplinato quei settori che non erano stati presi in considerazione dalla legge del 2001 al fine di eliminare ogni forma di

discriminazione nei confronti delle coppie omosessuali. Le nuove disposizioni riguardano in particolare il diritto patrimoniale, ereditario e previdenziale, nonché la materia relativa all'adozione e alla separazione. Il nuovo § 5 della legge stabilisce, così come per i coniugi, che entrambi i conviventi provvedano in modo adeguato al sostentamento della loro unione con il loro lavoro e il loro patrimonio. In seguito alle modifiche introdotte il regime patrimoniale previsto per legge, se non diversamente concordato, è quello già vigente per le coppie sposate, cioè la proprietà comune dell'incremento dei beni (*Zugewinngemeinschaft*) che si sostituisce alla comunione perequativa (*Ausgleichsgemeinschaft*). Le nuove disposizioni, inoltre, assimilano la procedura di scioglimento della convivenza alla normativa sul divorzio. La sentenza di scioglimento interviene dopo che siano trascorsi un anno o tre anni di separazione a seconda che la richiesta provenga da entrambi i conviventi (oppure da uno con il consenso dell'altro) o da uno solo di essi. Il convivente che, in seguito allo scioglimento della convivenza, non può provvedere da solo al proprio sostentamento ha diritto agli alimenti nella stessa misura in cui ciò è previsto per i separati e i divorziati che non svolgono nessuna attività lavorativa.

- la legge sull'affermazione della parità dei sessi nelle Forze armate (*Gesetz zur Durchsetzung der Gleichstellung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr*) del 27 dicembre 2004, che estende anche alle Forze armate le disposizioni in materia di parità giuridica tra i sessi già in vigore per i dipendenti della pubblica amministrazione e dell'ordinamento giudiziario. Due sono i principali obiettivi perseguiti dalla nuova legge. Da una parte essa mira a realizzare la parità tra soldati e donne soldato, soprattutto per quanto riguarda l'accesso a questo tipo di occupazione e alla carriera professionale, e ad evitare pregiudizi e discriminazioni riferiti al sesso. Dall'altra tenta di conciliare la vita familiare con l'attività professionale. Per la prima volta è infatti prevista la possibilità che militari sia di sesso maschile che femminile prestino servizio *part-time* per adempiere a doveri familiari come l'assistenza di un figlio minore o la cura di un altro familiare bisognoso.

4. Il tentativo di riforma dell'ordinamento federale

Con due analoghe decisioni, rispettivamente del 16 e 17 ottobre 2003, il *Bundestag* e il *Bundesrat* hanno istituito una Commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale (*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*), i cui lavori sono iniziati il 7 novembre 2003 e si sono conclusi il 17 dicembre 2004.

Oltre ai membri del Parlamento (16 deputati del *Bundestag*, 16 componenti del *Bundesrat*), hanno partecipato ai lavori della Commissione anche 4 delegati del Governo federale (Capo dell'ufficio della cancelleria, Ministro della giustizia, Ministro delle finanze e Ministro per la tutela dei consumatori), 6 delegati dei parlamenti regionali (*Landtage*), tre rappresentanti delle federazioni degli enti locali e 12 esperti (per lo più docenti universitari di diritto pubblico e diritto costituzionale). Questi ultimi, in particolare, hanno fornito un contributo fondamentale con l'elaborazione di proposte di riforma sulle quali si sono confrontati i membri politici della Commissione, senza tuttavia riuscire a trovare un accordo definitivo. Con la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali si è invece cercato di coinvolgere nel dibattito sulle riforme, per la prima volta, anche la dimensione politica locale.

Come previsto dalla decisione istitutiva adottata dalle due Camere del Parlamento, la Commissione aveva in particolare il compito di riesaminare la ripartizione delle competenze legislative tra la Federazione e i *Länder*, il diritto di collaborazione dei *Länder* nella legislazione federale e le relazioni finanziarie tra Federazione e *Länder*.

Le riunioni della Commissione si sono svolte sotto la presidenza congiunta di un membro della maggioranza (Franz Müntefering, Presidente del gruppo parlamentare dell'SPD in seno al *Bundestag*) e di un rappresentante dell'opposizione (Edmund Stoiber, Presidente dei Ministri della Baviera e rappresentante del gruppo parlamentare federale CDU/CSU).

Ai fini di una migliore organizzazione dei lavori, in seno alla Commissione sono stati costituiti due Comitati interni, ciascuno diretto da

quattro coordinatori: il primo si è occupato delle “Competenze legislative e diritti di partecipazione dei *Länder* al procedimento legislativo”, il secondo ha invece approfondito gli “Aspetti finanziari” dell’apparato federale dello Stato. Altri sette gruppi di lavoro hanno trattato temi più specifici: potere d’intervento dei *Länder* e Unione europea; pubblico impiego e sicurezza interna; cultura e istruzione; tutela dell’ambiente e dei consumatori; questioni regionali; temi finanziari; Berlino capitale. Le norme costituzionali che sono state oggetto del dibattito sulle riforme sono principalmente quelle contenute nei Titoli VII (Legislazione federale), VIII^a (Compiti comuni a Federazione e *Länder*) e X (Finanze) della Legge fondamentale.

Alla riunione d’insediamento della Commissione sono seguite altre dieci sedute, nel corso delle quali si sono registrati momenti di ampia convergenza alternati a situazioni di particolare difficoltà nelle trattative. Una prima bozza di discussione, in cui erano contenuti i punti cardine della riforma in discussione in seno alla Commissione, è stata illustrata l’11 novembre 2004 dai due Presidenti. Successivamente, il 13 dicembre 2004, è stato presentato alla stampa un documento di 22 pagine contenente i dettagli delle proposte elaborate nel corso dei lavori in Commissione e sulle quali le varie forze politiche avevano raggiunto un accordo di massima.

Il primo punto dell’accordo, relativo al decentramento delle competenze tra Federazione e *Länder*, prevedeva la riduzione del numero di leggi che richiedono il consenso obbligatorio del *Bundesrat* dall’attuale 60 per cento al 35-40 per cento del totale, in cambio di un trasferimento di competenze legislative esclusive dalla Federazione alle autonomie regionali. I *Länder* avrebbero quindi ottenuto la potestà legislativa esclusiva in settori come l’edilizia popolare, la retribuzione del pubblico impiego a livello regionale, l’esecuzione in materia penale, la disciplina dei servizi di ristorazione e dei centri sportivi, la gestione dei fondi agricoli, la regolamentazione generale della stampa.

Nell’accordo erano inoltre contenute alcune novità di rilievo sul piano economico, finalizzate ad una sostanziale riduzione dei casi di compartecipazione finanziaria dello Stato centrale e degli enti locali. Ai *Länder*, in particolare, sarebbe stata attribuita una competenza finanziaria

esclusiva in materia di imposte sugli acquisti immobiliari, di finanziamento dei trasporti comunali e di sostegno dell'edilizia abitativa.

Secondo l'accordo, le disposizioni relative al Patto di stabilità dell'Unione Europea sarebbero state inserite nella Legge fondamentale. In tal modo gli obblighi derivanti dal Patto avrebbero vincolato congiuntamente sia la Federazione che i *Länder*, sulla base di una futura legge federale, da approvare con il consenso obbligatorio del *Bundesrat*, che avrebbe regolato la partecipazione al finanziamento di eventuali sanzioni in caso di violazione del Patto di stabilità nella misura del 65 per cento a carico della Federazione e del 35 per cento a carico degli enti regionali.

All'Ufficio federale anticrimine (*Bundeskriminalamt*), infine, sarebbe stato riconosciuto un ruolo preminente in materia di lotta al terrorismo, in cambio di una maggiore influenza dei *Länder* nella protezione contro le catastrofi.

Nonostante i punti d'intesa raggiunti, al termine dei lavori la Commissione non è riuscita ad elaborare un progetto di riforma federale condiviso da tutte le parti politiche. Le trattative si sarebbero arenate sulla questione dell'istruzione universitaria. In un primo momento i *Länder* si erano dichiarati disposti a cedere riguardo alla rivendicazione di una loro potestà legislativa esclusiva in materia, riconoscendo alla Federazione la competenza in tema di ammissibilità dei corsi di studio e modalità degli esami conclusivi negli atenei, mentre la pianificazione dell'offerta didattica e le decisioni sulle tasse universitarie sarebbero state prerogativa assoluta degli enti regionali. Alla fine i rappresentanti dei *Länder* sono però tornati ad insistere sulla competenza esclusiva non lasciando più spazio ad ulteriori tentativi di mediazione.

5. Accordi interstatali fra *Länder*

Nell'esperienza dell'ordinamento federale tedesco, gli accordi interstatali fra *Länder* vengono di norma stipulati quando, in una materia di

competenza legislativa esclusiva dei *Länder*, la natura di tale materia rende necessaria od opportuna, per motivi tecnici, economici, costituzionali o comunitari, una regolazione omogenea in tutta la Federazione.

Sotto il profilo procedimentale, questi accordi:

- sono negoziati dai governi dei *Länder*, attraverso una conferenza dei Ministri regionali competenti per materia;
- a conclusione dei negoziati, vengono firmati dai Presidenti dei governi regionali;
- sono quindi ratificati dai Parlamenti di tutti i *Länder* interessati, di regola attraverso una apposita legge statale (*Landesgesetz*).

Il 1° luglio 2004 sono entrati in vigore, dopo essere stati ratificati da tutti i parlamenti regionali, l'accordo interstatale sulle lotterie in Germania (*Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland*) e l'accordo interstatale sulla regionalizzazione di parte dei proventi realizzati dalle imprese del lotto e del totocalcio (*Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblock*). Entrambi gli accordi potranno essere denunciati dai singoli *Länder* dopo che siano trascorsi dieci anni dall'entrata in vigore, cioè a partire dal 2014.

L'accordo sulle lotterie, che non si applica ai casinò e alle case da gioco, disciplina l'organizzazione, la realizzazione e la l'intermediazione commerciale di lotterie, scommesse sportive (*Sportwetten*) e giochi d'azzardo (*Glücksspiele*) pubblici armonizzando le normative vigenti nei diversi *Länder*. L'esercizio di tali attività, per fini di tutela della gioventù, è precluso ai minori. Ciascun *Land* provvede a garantire una sufficiente offerta di questo tipo di giochi, conferendo un incarico in tal senso ad enti pubblici o a società private. Tutti gli altri organizzatori di lotterie dovranno necessariamente richiedere il permesso all'autorità competente. Alcune deroghe sono previste per le c.d. "piccole lotterie" (*kleine Lotterien*).

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1972 – 2004²⁰⁶

Legislatura	Totale leggi approvate	Iniziativa governativa BRg (*)	Iniziativa parlamentare BR (**)	BT (***)	Iniziativa mista (BRg/BR; BRg/BR; BT/BR)
VII (1972-1976)	506	421 (83,2%)	17 (3,4%)	58 (11,5%)	10 (2%)
VIII (1976-1980)	339	276 (81,4%)	15 (4,4%)	36 (10,6%)	12 (3,5%)
IX (1980-1983)	136	102 (75%)	8 (5,9%)	15 (11%)	11 (8,1%)
X (1983-1987)	320	237 (74,1%)	32 (10%)	42 (13,1%)	9 (2,8%)
XI (1987-1990)	366	265 (72,4%)	15 (4,1%)	67 (18,3%)	19 (5,2%)
XII (1990-1994)	493	371 (75%)	27(5%)	92 (19%)	3 (1%)
XIII (1994-1998)	551	401 (73%)	35 (6%)	92 (17%)	23 (4%)
XIV (1998-2002)	559	394 (70%)	22 (4%)	109 (20%)	34 (6%)
XV (2002-...)	299	213 (71%)	14 (4,7%)	60 (20%)	12 (4%)

Fonte: Deutscher Bundestag, *Stand der Gesetzgebung des Bundes* (Berichtsstand: 13.5.2005)

(*): BRg, *Bundesregierung* (Governo federale)

(**): BR, *Bundesrat*

(***): BT, *Bundestag*

²⁰⁶ Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate.

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

<i>Legislatura</i>	XII (1990-1994)	XIII (1994-1998)	XIV (1998-2002)	XV (2002-...)
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>				
Leggi di bilancio, assestamento etc.	371 (75%)	401 (73%)	394 (70%)	213 (71%)
Leggi di ratifica	19	13	16	18
Leggi relative alla partecipazione UE (*)	119	197	183	68
INIZIATIVA PARLAMENTARE <i>di cui:</i>				
Bundesrat	119 (24%)	127 (23%)	131 (23%)	74 (24,7%)
Bundestag	27	35	22	14
INIZIATIVA MISTA	92	92	109	60
TOTALE	493	551	559	299

(*) Tale categoria riguarda la sola legislazione istituzionale federale volta a dare efficacia nell'ordinamento nazionale a particolari atti e documenti relativi agli sviluppi dell'Unione Europea, distintamente dal complessivo recepimento delle direttive comunitarie a cui si provvede, secondo l'ambito materiale d'incidenza, con normativa federale o regionale di rango legislativo o sub-legislativo.

TABELLA 3 - *Classificazione delle leggi approvate*²⁰⁷

	2000		2001		2002		2003		2004	
	val. ass.	(%)								
Istituzionali	14	17%	11	9%	6	10%	6	10%	21	23%
Settoriali	23	27%	38	32%	26	43%	9	15%	4	4%
Microsettoriali	17	20%	36	30%	21	35%	18	29%	33	35%
Manut. Norm.	30	36%	34	29%	7	12%	29	46%	35	38%
Totale	84	100%	119	100%	60	100%	62	100%	93	100%

207 Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi di ratifica, delle leggi relative alla manovra finanziaria e delle leggi relative alla partecipazione all'UE (per un totale nel 2004 di 69 leggi su 162 leggi complessivamente approvate).

TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale 2001 - 2004

<i>Land</i>	2001	2002	2003	2004	<i>Totale</i>
Amburgo	57	28	33	33	151
Assia	27	53	18	26	124
Baden-Württemberg	13	18	29	33	93
Bassa Sassonia	33	39	25	47	144
Baviera	28	28	23	24	103
Berlino	37	26	45	57	165
Brandeburgo	30	14	42	40	126
Brema	42	31	33	30	136
Meclemburgo-Pomerania	29	24	19	31	103
Renania Palatinato	18	24	31	32	105
Renania settentrionale-Westfalia	20	32	33	45	130
Saarland	26	28	29	18	101
Sassonia	11	25	26	25	87
Sassonia-Anhalt	33	20	24	41	118
Schleswig-Holstein	27	30	37	38	132
Turingia	18	31	38	24	111
Totale	449	451	485	544	1929

Fonte: Sito ufficiale internet del Parlamento della Renania settentrionale-Westfalia:
www.landtag.nrw.de/, nel quale sono reperibili i testi delle Gazzette ufficiali di tutti i Länder

TABELLA 5 - Numero complessivo di leggi e regolamenti legislativi federali (Rechtsverordnungen des Bundes)

<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
XIV (1998-2002)	560	1515
XV (2002-...)	299	(Dato ufficiale non disponibile)

Fonti: Statistisches Jahrbuch 2004 für die Bundesrepublik Deutschland, p. 115
 Deutscher Bundestag, Stand der Gesetzgebung des Bundes

REGNO UNITO

1. Dati quantitativi

Nel corso del 2004 sono stati approvati nel Regno Unito **44** provvedimenti legislativi in maggior parte costituiti, secondo la tradizionale ripartizione della legislazione inglese, da leggi di interesse pubblico generale (**38 Public General Acts**) e per la parte residua da leggi di interesse locale (**6 Local Acts**).

Posto a confronto con gli indici relativi agli anni più recenti, il dato quantitativo evidenzia un decremento della produzione legislativa. Ciò può ricondursi alla tendenza, rilevabile nell'arco di tempo che va dal 1990 ad oggi e sostanzialmente immutata nell'anno in esame, verso una progressiva diminuzione del numero di leggi annualmente approvate. D'altra parte, si mantiene pressoché costante il rapporto percentuale tra *general* e *local acts* (nella misura di 86% - 14% nel 2004, in linea con la media rilevabile nel periodo 1990-2003).

Del pari, l'approvazione durante il 2002 di **3459 Statutory Instruments** (con significativo incremento rispetto agli anni precedenti) rappresenta la conferma della tendenza ad un ampio e crescente ricorso alla legislazione delegata (*delegated legislation*) nel cui novero convergono, nell'esperienza inglese, provvedimenti eterogenei e solo in parte assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema delle fonti del diritto italiano; provvedimenti che talora hanno un dettagliato contenuto sostanziale (c.d. *Regulations* oppure, se di deregolamentazione, *Deregulation Orders*) o, in altri casi, aventi incidenza meramente formale (c.d. *Commencement Orders*, con i quali il Governo fissa, previa delega parlamentare, il termine di entrata in vigore di determinate disposizioni legislative).

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

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa (qui presa in considerazione con riguardo esclusivo ai *Public General Acts*) è da rilevare che la gran parte dei provvedimenti approvati nell'anno di riferimento si deve all'iniziativa governativa, mentre solo 5 leggi sono originate da proposte di legge d'iniziativa parlamentare (*Private Members' Bills*). Il dato è coerente con la specificità dell'ordinamento britannico – che, notoriamente, assegna al Governo un ruolo preponderante nell'organizzazione delle procedure parlamentari concernenti l'attuazione del programma legislativo, delineato nel discorso della Corona all'inizio della sessione parlamentare annuale -, mentre è da rilevare, rispetto all'anno precedente, una significativa diminuzione del numero di leggi derivanti da proposte d'iniziativa parlamentare (poiché esse rappresentano, in misura percentuale, il 13% delle leggi complessivamente approvate rispetto al 32% rilevato nel 2003).

Tra i provvedimenti derivanti dall'iniziativa governativa si segnalano, in primo luogo, le leggi connesse alla manovra di bilancio, che nel Regno Unito tradizionalmente riunisce in una serie di provvedimenti annuali corrispondenti ad altrettante fasi nelle quali è articolato il ciclo finanziario statale.

Nel 2004 la manovra di bilancio ha richiesto, come nell'anno precedente, l'approvazione di quattro provvedimenti (rispetto ai cinque approvati nel 2001 e nel 2002): il *Finance Act*, che disciplina il versante delle entrate; i due *Consolidated Fund Acts*, con i quali è autorizzato dal Parlamento il prelievo dal Fondo consolidato in cui confluiscono le entrate fiscali, costituito presso la Banca d'Inghilterra; ed infine l'*Appropriation Act*, con cui sono disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

Benché le leggi di recepimento di specifiche normative comunitarie siano non molto frequenti stante il prevalente ricorso, in questo ambito, alla legislazione delegata attraverso lo strumento dello *statutory instrument*, tra le leggi d'iniziativa governativa alle quali - secondo l'impostazione di questa rassegna legislativa - può darsi separato risalto in quanto ne sia dettata l'adozione dall'appartenenza del Regno Unito

all'Unione Europea, ci si limita a segnalare, per l'anno di riferimento, lo *European Parliamentary and Local Elections (Pilots) Act*, che in occasioni delle elezioni per il Parlamento Europeo (svoltesi nel 2004 in abbinamento con le elezioni per il rinnovo delle assemblee legislative locali) ha introdotto modalità sperimentali di votazione a distanza e mediante mezzi elettronici. Mette conto segnalare che la funzionalità di tali procedure (sperimentate sulla base di tecniche diverse, dalla televisione digitale al collegamento via Internet) è stata oggetto dell'attività referente dell'organo nazionale di controllo in materia elettorale - la *Electoral Commission* - nei riguardi di Governo e Parlamento; sulla recente esperienza essa ha pubblicato rapporti dedicati alle singole circoscrizioni elettorali ed uno studio complessivo.

3. Principali settori di intervento legislativo

La restante e maggior parte della legislazione approvata nell'anno in rassegna è costituita da provvedimenti perlopiù di tenore istituzionale o di portata settoriale, talora alquanto estesi ed articolati, che nel complesso incidono, nel 2004, per circa il 90 % del totale dei *Public General Acts* approvati. Il dato è da ritenersi, anche in questo caso, in linea con la produzione legislativa media degli ultimi anni.

Sono, in particolare, da ricondurre alla **legislazione istituzionale** i provvedimenti che attengono ai diritti e allo *status* della persona. Si segnalano, a questo riguardo, lo *Human Tissue Act*, con cui il legislatore ha inteso introdurre (mediante la modifica e il riordino della normativa precedente risalente al 1961) uno statuto unitario del corpo umano per quanto concerne il prelievo di organi e tessuti a fini di trapianto e la loro conservazione a scopo di esami anatomici motivati da esigenze di ricerca scientifica. Coordinate fondamentali della nuova disciplina sono, da una parte, l'affermazione del principio del consenso liberamente prestato in vita dall'interessato, dall'altra i poteri autorizzativi, di controllo e regolamentari attribuiti ad un'autorità indipendente (la *Human Tissue Authority* - HTA) in vista del bilanciamento da perseguire, in questo

delicato settore, tra il diritto di autodeterminazione individuale e gli individui della collettività verso il progresso della ricerca scientifica.

Tra i provvedimenti di questo tipo - tutti di iniziativa governativa - vanno inoltre indicati il *Gender Recognition Act*, in materia di rettifica dei dati anagrafici delle persone transessuali, e il *Civil Partnership Act*, con cui sono stati riconosciuti e disciplinati gli accordi di convivenza tra persone dello stesso sesso (*civil* o *registered partnership*). Merita segnalare, con particolare riguardo a quest'ultima legge – adottata ad esito di una articolata consultazione pubblica e riproduttiva, in parte, di previsioni contenute in progetti di iniziativa parlamentare presentati nel corso di precedenti sessioni parlamentari, ma mai giunti all'approvazione –, la scelta di escludere dal suo campo applicativo le coppie eterosessuali, nel presupposto che le questioni concernenti i loro diritti trovino una adeguata disciplina nelle vigenti norme sul matrimonio civile, e che i relativi istituti possano consentire alle coppie eterosessuali (mentre ciò era precluso alle coppie formate da persone dello stesso sesso) uno *status* socialmente e giuridicamente riconosciuto.

Hanno, egualmente, connotazione istituzionale, secondo il criterio qui adottato, le due leggi approvate nell'anno di riferimento in materia di tutela dei minori, contenenti disposizioni sia di principio, sia finalizzate ad apprestare gli strumenti e le procedure per garantirne l'effettività: il *Children Act* ed il *Child Trust Fund Act*. Mediante tali provvedimenti, dal Governo annunciati nelle loro linee generali già nel 2003 (con il documento intitolato *“Every Child Matters”*), e preceduti anch'essi da pubbliche indagini e consultazioni condotte da una apposita commissione, si è inteso innovare la legislazione di tutela dei minori - peraltro più volte aggiornata nel corso dell'ultimo decennio – al fine di conferire maggiore risalto al loro diritto di autodeterminazione e di provvedere alle conseguenti modifiche organizzative, concernenti sia l'esercizio delle funzioni di garanzia, sia l'ordinamento dei servizi di assistenza all'infanzia e la disciplina delle relative forme di finanziamento.

A queste finalità risponde, in primo luogo, la creazione di un'autorità garante – il *Children's Commissioner*, istituito dal *Children Act* – investita del compito di promuovere presso l'opinione pubblica la consapevolezza

degli interessi dei minori (nonché dei giovani in condizione di particolare vulnerabilità) e il rispetto della loro individualità ed autodeterminazione. Oltre a svolgere un'attività referente e consultiva nei confronti del Ministro competente affinché vengano adottate le misure ritenute necessarie per una migliore salvaguardia dei minori (conformemente alla finalità della legge e ai dettami della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo), il *Commissioner* esercita una specifica funzione di garanzia dei minori - i quali possono ricorrervi e devono comunque essere coinvolti in procedure di consultazione - ed è abilitato a condurre autonome indagini su casi individuali che presentino implicazioni di rilevanza generale; esso si inserisce, inoltre, in un articolato quadro di cooperazione tra enti locali ed agenzie di settore, aperto al contributo delle organizzazioni di volontariato impegnate in questo campo.

In secondo luogo, attraverso la creazione di un apposito fondo pubblico (denominato *Child Fund Trust*), e ad integrazione delle vigenti misure di assistenza indirizzate ai minori (nella forma di sussidi o di deduzioni fiscali), il legislatore ha introdotto nuove disposizioni di incentivazione economica per le famiglie, intese, in particolar modo, a promuovere l'attitudine al risparmio e il grado di responsabilità verso una oculata gestione dei redditi familiari. Ciò, nel presupposto (esplicitato dal Governo in un documento preparatorio redatto dal Ministero del Tesoro, dal titolo "*Saving and Assets for All*") che necessario complemento delle politiche sociali - rivolte all'incremento dell'occupazione, al miglioramento dei redditi, alla prestazione dei servizi pubblici - , sia costituito dalla maggiore consapevolezza delle famiglie circa i benefici del risparmio, dall'educazione finanziaria dei cittadini e dalla costituzione di un minimo capitale di cui ciascuno possa disporre al momento dell'ingresso nella vita adulta. Tale obiettivo è stato in pratica perseguito mediante la previsione del conferimento, ai nati dal Settembre 2002 e in presenza di determinati requisiti, di un sussidio di 250 sterline, il cui importo è raddoppiato in caso di famiglie a basso reddito. Di questo contributo iniziale si dispone il deposito su conti fruttiferi a lungo termine accesi presso il *Child Fund Trust* a nome del minore beneficiario, e se ne incoraggia l'incremento da parte delle famiglie mediante successivi versamenti; le somme così depositate sono però soggette a vincolo, essendone ammessa la

riscossione da parte del titolare solo con il conseguimento della maggiore età.

Sono, ancora, da riferire alla medesima categoria della legislazione istituzionale – per le evidenti ricadute sul piano dei diritti fondamentali - i provvedimenti introdotti in materia di ordine pubblico e di disciplina dell'immigrazione e del diritto di asilo. Rilevano, a questo riguardo, la legge in materia di prevenzione e repressione della violenza e dei maltrattamenti in ambito familiare (*Domestic Violence, Crime and Victims Act*, con cui è stata aggiornata la disciplina introdotta dal *Family Act* del 1996) e l'*Asylum and Immigration (treatment of Claimants, etc.) Act*.

Con quest'ultima legge, intervenuta in una materia il cui assetto normativo è stato più volte aggiornato nell'arco di quasi un decennio (durante il quale, si ricorda, sono stati introdotti l'*Asylum and Immigration Act* del 1996, l'*Immigration and Asylum Act* del 1999 e, più di recente, il *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002), il legislatore britannico ha apportato, nell'intento di aumentarne la complessiva efficacia, una serie di modifiche alla disciplina dell'immigrazione e del diritto d'asilo. Benché tali modifiche non tocchino l'impianto generale della disciplina vigente, la condizione dello straniero immigrato o richiedente asilo è incisa sotto molteplici profili, attinenti sia alle garanzie che alle sanzioni. Si dispone, infatti, l'unificazione dei procedimenti esperibili dinanzi allo *Appeal and Immigration Tribunal* per l'impugnazione delle decisioni amministrative relative alle domande di asilo o di soggiorno, e si prevedono limiti al riesame ulteriore dei ricorsi; sono introdotte, d'altra parte, nuove figure di reato in relazione al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, alla falsificazione di documenti d'identità a ciò finalizzata, al traffico di persone a fini di sfuttamento; sono rafforzati, infine, i poteri ispettivi e sanzionatori delle autorità preposte (*immigration officers*), abilitate ora al prelievo delle impronte digitali e al monitoraggio elettronico delle persone soggette ai controlli di immigrazione, mentre si definiscono con maggior dettaglio, allo scopo di evitare elusioni della normativa, gli obblighi informativi che devono adempiersi in caso di matrimonio celebrato nel Regno Unito qualora uno dei coniugi provenga da Stati extraeuropei.

Ad altre leggi, adottate in materia di giustizia penale, va parimenti attribuita valenza istituzionale in considerazione delle ricadute sistematiche da esse prodotte sull'ordinamento giudiziario e per il particolare contesto in cui si inscrivono, tale da interessare lo stesso assetto politico-istituzionale. E' da segnalare, sotto questo aspetto, il *Justice (Northern Ireland) Act*, adottato quale ulteriore tassello nel quadro dell'attuazione delle misure necessarie al completamento del processo di pacificazione nell'Irlanda del Nord (avviato nel 1998 dal Governo britannico e dal Governo irlandese con l'Accordo di Belfast), tra cui assumono specifico rilievo quelle concernenti la riforma della giustizia penale, dei poteri di polizia e della legislazione di emergenza. A questo riguardo, le raccomandazioni formulate nel 2000 da una commissione appositamente insediata avevano dato impulso, nel 2001, alla predisposizione da parte del Governo britannico di un articolato programma di interventi legislativi (noto come *Criminal Justice Review Implementation Plan*, poi aggiornato nel 2003), e alla successiva approvazione di una prima legge organica in materia, il *Justice (Northern Ireland) Act* del 2002. Con le disposizioni del 2002, in particolare, veniva istituita per la regione nord-irlandese l'autorità titolare dell'esercizio dell'azione penale (*Public Prosecution Service*), e si innovavano i criteri di nomina dei giudici, allo scopo di renderli coerenti con l'attribuzione agli organi di governo locale (nel più ampio contesto del processo autonomistico noto come *devolution*) di competenze in materia di amministrazione della giustizia. Di ulteriori aspetti, anch'essi concernenti la riforma dell'ordinamento giurisdizionale nord-irlandese, veniva però rinviata la disciplina ad un successivo provvedimento, così come stabilito nella "dichiarazione congiunta" del maggio 2003 sottoscritta dal Regno Unito e dalla Repubblica irlandese. L'impegno assunto in quella occasione è stato adempiuto dal legislatore britannico con l'approvazione, nel 2004, della legge qui censita, le cui disposizioni integrano e in parte modificano quelle precedentemente introdotte, allo scopo di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali. Degna di nota è la disposizione istitutiva di una commissione per le nomine giudiziarie (*Judicial Appointment Commission*), della quale si fissano i criteri di composizione (tali da assicurare la sua rappresentatività delle diverse componenti della società

nord – irlandese) in attesa che le sue attribuzioni vengano in seguito trasferite all'Assemblea dell'Irlanda del Nord.

Al novero dei provvedimenti di valenza istituzionale va altresì ricondotto lo *Scottish Parliament (Constituencies) Act*, le cui disposizioni fanno venir meno la coincidenza - prima affermata dallo *Scotland Act* del 1998 - delle circoscrizioni elettorali per l'elezione, rispettivamente, del Parlamento Scozzese e della Camera dei Comuni; per effetto di tali previsioni le prime potranno dunque essere articolate diversamente dalle seconde, potendo le une e le altre essere separatamente sottoposte a revisione da parte della già menzionata *Electoral Commission*.

La **legislazione di rilevanza settoriale** approvata nel 2004 - di cui si rileva il complessivo incremento rispetto agli anni precedenti - può essere suddivisa, per comodità espositiva, in base ad aree materiali di intervento connotate da tendenziale omogeneità.

Il comune denominatore di un primo gruppo di leggi può individuarsi nel rilievo che a ciascuna di esse, benché incidente in un particolare settore, potrebbe assegnarsi, in ragione dei temi disciplinati, anche sotto il profilo della legislazione istituzionale come sopra tipizzata.

Tra queste è da segnalare, in materia di istruzione universitaria, lo *Higher Education Act*, con cui il Governo ha inteso dare attuazione alle linee programmatiche a suo tempo enunciate in una serie di documenti destinati alla pubblica discussione (a partire da quello intitolato *The Future of Higher Education*, pubblicato nel gennaio 2003), al fine di promuovere il livello di eccellenza del sistema universitario britannico e di renderlo maggiormente competitivo rispetto a quelli stranieri; a tale scopo sono disciplinate le forme di finanziamento pubblico e adottate talune modifiche ordinamentali concernenti gli organi di vigilanza in materia di istruzione e ricerca.

E', del pari, da ricondurre al novero delle leggi settoriali con implicazioni rilevanti sul piano della tutela e la promozione di diritti di rango primario, la disciplina dell'edilizia residenziale introdotta dal Governo con lo *Housing Act*. Gli aspetti salienti di tale provvedimento possono individuarsi, da una parte, nella fissazione di nuovi parametri qualitativi riferiti alle condizioni di abitabilità e di sicurezza degli immobili residenziali, e di correlati doveri di

informazione imposti ai mediatori nella loro attività finalizzata alla vendita o alla locazione immobiliare; dall'altra, nell'introduzione di misure dirette a favorire l'accesso alla proprietà immobiliare e a rafforzare il ruolo degli enti locali nella predisposizione di piani di edilizia residenziale, in modo da commisurare gli interventi in questo campo alle diverse esigenze territoriali.

Un ulteriore provvedimento che, seppure incidente sul diritto del lavoro, in ragione dei temi disciplinati potrebbe egualmente rilevare sul piano, è costituito dalla legge di riforma delle relazioni sindacali - *Employment Relations Act* -, intervenuta ad aggiornare una disciplina più volte rimaneggiata nel corso degli anni (l'ultima volta nel 1999).

Le regole vigenti, così come fissate nel 1999, prevedono il riconoscimento delle organizzazioni sindacali all'interno delle aziende con più di 21 dipendenti, ed abilitano queste ultime, una volta ottenuto il riconoscimento da parte del datore di lavoro, a condurre trattative e a concludere contratti collettivi. Esse regolano inoltre, in modo minuzioso, le modalità procedurali e la forma del riconoscimento e della relativa richiesta, le conseguenze dell'adesione del datore di lavoro o del suo diniego, i relativi rimedi e le condizioni per l'intervento di altri soggetti in funzione arbitrale e di garanzia (il *Central Arbitration Committee* - CAC); ciò, garantendo in ogni caso il diritto di affiliazione sindacale del lavoratore, il quale non può per questo subire discriminazioni all'interno dell'azienda, e devolvendo le controversie alla cognizione di appositi organismi arbitrali (*employment tribunals*).

La legge del 2004 ha apportato modifiche alla complessa procedura di riconoscimento sindacale, disponendo che essa trovi applicazione non generale, bensì in casi determinati (e puntualmente individuati); è stata infatti introdotta la diversa ipotesi del riconoscimento operato sulla base del voto espresso dalla maggioranza dei lavoratori in consultazioni indette, in una certa fase del complesso procedimento, dal CAC (fermo restando il limite minimo di 21 dipendenti dell'impresa). Sono state altresì disciplinate, con la legge ora richiamata, le procedure di informazione e di consultazione elettorale che debbono essere esperite al loro interno dalle organizzazioni sindacali - previa notifica al datore di lavoro - prima di

intraprendere azioni di lotta (*industrial actions*), affinché tali azioni possano considerarsi immuni dalla responsabilità civile e penale. Sono previste, infine, misure di garanzia dei diritti sindacali e della contrattazione collettiva, in particolare attraverso il divieto fatto al datore di lavoro di indurre, in elusione di quella sede di contrattazione, i propri dipendenti a concludere accordi individuali. Merita osservare che siffatta modifica si è resa necessaria poiché questa prassi dei datori di lavoro, non impedita dalle norme previgenti, era stata considerata, nel 2002, lesiva della libertà di associazione dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in una sentenza di condanna del Regno Unito.

Due altri provvedimenti interessano, infine, le materie della tutela della salute e dell'organizzazione sanitaria. Con il *Carers (Equal Opportunities) Act* e lo *Health Protection Agency Act* il legislatore è intervenuto, nel primo caso, ad affrontare il fenomeno delle persone che con regolarità e, di norma, nell'ambito familiare o di ristrette comunità, prestano assistenza a soggetti in condizione di svantaggio o di vulnerabilità (anziani, persone non autosufficienti o diversamente abili); in relazione a tali forme di assistenza volontaria è disposto che le autorità locali debbano considerare e, in presenza di determinate condizioni, includere tali prestazioni assistenziali fornite da privati nelle attività di pianificazione di loro competenza. Nel secondo caso, è stata disposta la riorganizzazione e la concentrazione sotto la competenza di un unico organo (la *Health Agency*) delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di protezione dalle radiazioni nucleari.

Un secondo gruppo di leggi, tutte concernenti la materia previdenziale e lavoristica, annovera i provvedimenti di riforma delle pensioni approvati nell'anno e destinati all'applicazione generale (è il caso del *Pensions Act*, del *National Insurance Contributions and Statutory Payments Act* e dell'*Age-Related Payments Act*) oppure limitata a determinate categorie (si fa riferimento all'*Armed Forces (Pensions and Compensation) Act*, con cui è stata disciplinata la materia pensionistica relativamente al personale militare).

Tra le disposizioni del *Pension Act*, in particolare, si segnalano in questa sede quelle intese ad introdurre nel sistema previdenziale

(attualmente connotato da una varietà di forme di trattamento pensionistico che include prestazioni di base erogate dalla previdenza pubblica e prestazioni fondate su schemi di previdenza complementare) strumenti idonei a garantire i soggetti beneficiari attraverso l'istituzione di un fondo di garanzia (*Pension Protection Fund*), di cui è previsto l'intervento in caso di insolvenza del datore di lavoro con ripercussione sui fondi pensionistici, e di un'autorità di regolazione (*Pension Regulator*), con compiti autorizzativi, ispettivi e di vigilanza rivolti alla gestione finanziaria di fondi pensione.

Un diverso "filone" legislativo comprende provvedimenti i cui contenuti hanno specifica attinenza con le attività economiche pubbliche e private, incidendo in vario grado le materie della pianificazione urbanistica e dello sviluppo economico territoriale, dei controlli sugli organi di governo locale, delle privative industriali.

Tra questi, il *Planning and Compulsory Purchase Act*, in particolare, ha recato la riforma delle attribuzioni e degli strumenti relativi ai compiti di pianificazione territoriale dell'amministrazione centrale e degli enti locali, dando attuazione a linee programmatiche annunciate dal Governo, anche in questo caso (e com'è tipico, nel Regno Unito, della fase che precede l'iniziativa legislativa) in documenti adottati in anni precedenti. Obiettivo di fondo del testo legislativo è quello di imprimere rapidità ed efficienza alle procedure di settore (specie con riguardo ai maggiori progetti di infrastrutture), di accrescere il grado di prevedibilità delle decisioni concernenti la pianificazione territoriale, e di introdurre forme semplificate di pianificazione a livello regionale.

Per la regione inglese, in particolare, la legge prevede, nella prima parte, l'elaborazione di piani d'area di sviluppo territoriale (denominati *regional spatial strategies*, RSS) e il conferimento, da parte del Ministro competente, ad organi locali delle attribuzioni necessarie alla vigilanza sulla loro attuazione e revisione. A tal fine si dispone la collaborazione degli organi suddetti (per questa loro funzione designati come *regional planning bodies*, RPB) con i consigli di contea (*county councils*) e con altre autorità; il Ministro conserva, a fronte di eventuali inadempienze od

omissioni degli organi locali, poteri sostitutivi in ordine ai compiti di pianificazione.

Sulla base di questi piani e in conformità ad essi si svolge, a livello di maggiore dettaglio e con la partecipazione dei consigli di contea, l'attività di programmazione degli enti locali, consistente nella redazione di schemi (denominati *local development documents*, LDD) dei quali la legge fissa, nella seconda parte, i requisiti sostanziali e procedurali, prevedendone inoltre, in vista della loro revisione o definitiva approvazione, l'esame indipendente da parte di soggetti designati dal Ministro competente in materia. Per quanto concerne il Galles, la legge si limita a dare attuazione agli indirizzi adottati in questo campo dall'Assemblea Nazionale gallese, giacché la pianificazione territoriale regionale rientra tra le materie devolute nel 1998 all'autonoma competenza della stessa Assemblea.

All'interno di un gruppo di provvedimenti il cui contenuto si connota per la più immediata incidenza sulla disciplina delle attività produttive, è da segnalare, in particolare, il nuovo regime delle fonti di energia introdotto dall'*Energy Act*, le cui disposizioni investono soprattutto le materie della produzione di energia nucleare per scopi civili, della sostenibilità e le fonti di energia rinnovabile e della regolazione del mercato dell'energia elettrica e del gas. Degna di nota, in questi settori, la riorganizzazione dei poteri pubblici disposta dalla legge: con riguardo all'industria nucleare civile essa istituisce la *Nuclear Decommissioning Authority* (NDA), organo le cui principali competenze investono i profili della sicurezza ambientale e sanitaria rispetto allo smantellamento di centrali nucleari e alle operazioni correlate (di bonifica delle aree interessate, di trasporto delle scorie, di individuazione dei siti di deposito). Contestualmente, è prevista l'articolazione dei poteri di polizia rilevanti in questo settore - precedentemente esercitati dalla *United Kingdom Atomic Energy Authority* (UKAEA) – in capo alla *Civil Nuclear Police Authority*, con compiti generali di vigilanza e di indirizzo, e al *Civil Nuclear Constabulary*, organo di polizia settoriale con competenza specifica sulle installazioni nucleari (ad eccezione di quelle di natura militare).

Con riguardo ai profili della sostenibilità ambientale, la legge dispone la modifica di precedenti testi normativi (segnatamente del *Sustainable*

Energy Act del 2003), includendovi disposizioni che precisano gli obblighi del Governo circa le attività informative e promozionali da compiersi in relazione allo sviluppo e alla diffusione di nuove fonti di energia, e delinea indirizzi programmatici (con ricadute sulle competenze ministeriali e dell'autorità di settore, la *Gas and Electricity Markets Authority* - GEMA) in materia di fonti di energia rinnovabili.

Per quanto riguarda la regolazione dei mercati, l'*Energy Act* reca la disciplina delle reti di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, finalizzata alla costituzione di un unico mercato nazionale in cui possa competere una pluralità di soggetti; ciò anche in attuazione della direttiva adottata in materia dall'Unione Europea e della formazione di un unico mercato a livello europeo in questo settore. Il quadro giuridico del mercato dell'energia elettrica e del gas, risultante dai testi normativi approvati in materia (*Gas Act* del 1986, *Electricity Act* del 1989, *Utilities Act* del 2000) e fin qui articolato in base ai diversi ambiti territoriali (Inghilterra e Galles separatamente dalla Scozia), è pertanto modificato e integrato dalla legge in rassegna mediante la previsione di schemi di applicazione nazionale per gli accordi relativi al trasporto e alla distribuzione di energia (*British Electricity Trading and Transmission Arrangements* – BETTA), ai quali devono attenersi i fornitori tra loro in concorrenza. Corollario dell'introduzione di tali schemi è, inoltre, la predisposizione di specifiche regolamentazioni per i rapporti instaurati in questo ambito tra i diversi soggetti (ad esempio, il *Balancing and Settlement Code* e il *Connections and Use of System Code*), sulla cui osservanza sovrintende l'organo di regolazione del settore (GEMA).

Tra le altre disposizioni di rilievo dell'*Energy Act* vi sono quelle che abilitano il Ministro competente ad effettuare gli stanziamenti necessari all'acquisizione pubblica di centrali gestite dalla *British Energy* nonché delle quote di partecipazione da questa detenute nella maggiore società privata operante nel settore (si tratta della *Nirex*).

Al novero delle leggi con più nette implicazioni per lo svolgimento delle attività economiche si ritiene di poter ricondurre, infine, il *Patent Act*, con cui sono state modificate le norme sulle privative industriali al fine di

adeguare il diritto interno alla revisione della Convenzione europea sui brevetti del 2000.

Il tratto omogeneo di un ulteriore gruppo di leggi può cogliersi – avendo ancora riguardo ai profili sostanziali delle materie disciplinate – nell'intervento normativo in tema di mobilità e di trasporti. Lasciando da canto un provvedimento di portata microsettoriale (e di iniziativa parlamentare) quale lo *Highways (Obstruction by Body Corporate) Act*, deve fermarsi l'attenzione sul *Traffic Management Act*, con cui il legislatore ha introdotto una serie di misure rivolte al miglioramento delle mobilità e dei trasporti – specialmente nelle aree urbane - e alla gestione degli effetti del traffico sulle reti stradali. Le disposizioni contenute nel testo normativo, in particolare, abilitano il Ministro dei Trasporti a razionalizzare e ad uniformare, con propri provvedimenti, l'organizzazione sul territorio nazionale dei *Traffic Officer* affinché sia incrementata l'efficienza del servizio reso da questo corpo ausiliario (diretto dalla *Highways Agency* e dotato di competenze differenziate dalla polizia, poiché limitate agli incidenti di minore gravità e prive di poteri sanzionatori) rispetto ad impedimenti del traffico derivanti da incidenti casuali o da eventi programmati (ad esempio, il trasporto di carichi eccezionali). Agli enti ed autorità locali con competenze in materia di mobilità (*traffic authorities*) è fatto obbligo, d'altra parte, di instaurare rapporti di cooperazione al fine di perseguire risultati complessivi di fluidità del traffico sull'intera rete stradale; a tale obbligo (denominato *network management duty*) le autorità debbono far fronte designando un *Traffic Manager*, responsabile della propria area e delle questioni relative all'interconnessione con le altre aree. Qualora dette autorità falliscano nello svolgimento dei compiti loro attribuiti dalla legge, è riservato un potere sostitutivo al Ministro competente, che può nominare in questo caso un *Traffic director* il cui intervento può variare in portata ed incisività, potendo consistere nel monitoraggio dell'attività posta in essere dalla *traffic authority* oppure nella diretta assunzione di funzioni ricadenti nella sfera di competenza dell'ente locale.

Un'altra area materiale tendenzialmente omogenea nella quale si è esplicato l'intervento normativo è quella della sicurezza ambientale e della protezione civile nonché dei poteri e delle funzioni ad essa correlate. Tra

le leggi di tal genere (che comprende il *Fire and Rescue Services Act*, ovvero la legge, assai dibattuta in corso di elaborazione, di riforma dell'ordinamento dei servizi anti-incendio e del relativo personale; ed il *Sustainable and Secure Buldings Act*, con cui si riformulano i criteri e le finalità delle regolamentazioni adottate in materia edilizia), è da segnalare, soprattutto, il *Civil Contingencies Act*. Benché le implicazioni di ordine costituzionale di questo provvedimento possano giustificare - almeno *in parte qua* - la menzione anche all'interno della categoria della legislazione istituzionale, pare qui preferibile censirlo avendo riguardo alla sua preminente connotazione settoriale. Il testo normativo, infatti, aggiorna la legislazione in materia di protezione civile e, in particolare, innova lo stesso concetto di "emergenza" sotteso alle previgenti disposizioni, al fine di includere nella relativa definizione, da una parte, gli atti di terrorismo suscettibili di mettere a rischio la sicurezza del Paese, e dall'altra gli eventi tali da arrecare minaccia alla popolazione o all'ambiente nel territorio nazionale. Dell'una e dell'altra evenienza il testo normativo in esame specifica la portata, enumerando in dettaglio le fattispecie che valgono a sostanziarla; è attribuita, in ogni caso, all'autorità ministeriale del Governo centrale o, rispettivamente, dell'Esecutivo scozzese la potestà di decidere se un determinato evento o una data serie di eventi integrino la situazione di emergenza descritta dalla legge.

Agli enti ed organismi locali compresi nella categoria individuata dalle disposizioni del *Civil Contingencies Act* (e da queste designati come *Category 1 responders*) è attribuita la responsabilità, articolata in base alle specifiche competenze istituzionali e agli ambiti territoriali, di provvedere alla preventiva valutazione dei rischi esistenti nelle rispettive circoscrizioni e di predisporre i piani idonei a farvi fronte. Oltre all'ordinamento della protezione civile in ambito locale, la legge richiamata disciplina l'esercizio dei poteri di emergenza. Essa dispone infatti la modifica delle norme (risalenti al 1920 e al 1926) che riconoscevano al Sovrano la potestà di proclamare lo stato d'emergenza e di emanare i necessari provvedimenti contingibili ed urgenti. Tale potestà regolamentare – in senso lato – del Sovrano è mantenuta, prevedendosene l'esercizio – nella forma tradizionale dell'*Order in Council*, e una volta che lo stato di emergenza sia stato dichiarato - in base al parere del Governo, e in particolare del

Ministro dell'Interno, stante la sua responsabilità per la sicurezza interna. E' previsto, tuttavia, che i provvedimenti suddetti possano essere più tempestivamente adottati, in caso di urgenza e salva la loro compatibilità con i diritti fondamentali (tutelati dallo *Human Rights Act* del 1998), da un Ministro del *Cabinet*; essi devono, in ogni caso, essere sottoposti al vaglio del Parlamento, e da questo sanzionati mediante risoluzione.

Rilievo a parte, all'interno della nota categoria della legislazione di settore, può attribuirsi - in ragione della peculiarità della materia disciplinata e, soprattutto, della vivacità dei dibattiti che ha suscitato *in itinere* - lo *Hunting Act*, con cui è stata introdotta una parziale riforma della disciplina delle attività venatorie concernente alcuni mammiferi (segnatamente la volpe, il cervo e la lepre) e praticata mediante l'impiego di cani.

La nuova legge, accompagnata da aspre contrapposizioni nell'opinione pubblica (scandite perfino dall'inedita intrusione di manifestanti nell'aula della Camera dei Comuni) e da un teso confronto istituzionale tra i due rami del Parlamento, non tocca, in effetti, la disciplina generale di tale attività, risultante da una pluralità di fonti normative adottate talora assai indietro nel tempo e dedicate ad aspetti particolari. Per il loro radicamento nella tradizione, i temi affrontati dalla legge in esame, benché di portata apparentemente circoscritta, si sono rivelati tuttavia sufficienti ad innescare accese polemiche.

Il Governo in carica aveva annunciato, già nel suo manifesto elettorale, di voler disciplinare la materia ritenendo che in questo ambito le attività venatorie avessero svolgimento in forme inutilmente crudeli e comunque non compatibili con i "diritti" (*welfare*) degli animali (sia quelli cacciati che gli stessi cani, spesso soppressi quando non più utili per questa utilizzazione). A tal fine il Governo istituiva, nel 1999, una apposita commissione d'indagine (*Committee of Inquiry into Hunting with Dogs in England and Wales*), con il compito di riferire sugli aspetti economici e sociali della caccia esercitata in questo modo, sul suo impatto sulla tutela ambientale e degli animali, e sulle possibili conseguenze dell'introduzione di divieti in questo ambito.

In una precedente sessione parlamentare, la Camera dei Comuni aveva approvato un progetto di legge (*Hunting Bill*) che metteva al bando l'impiego di cani nell'esercizio delle attività venatorie. Il progetto, decaduto poiché non esaminato per tempo dalla Camera Alta, è stato poi riproposto – con identico titolo e contenuto – nella sessione successiva, e nuovamente approvato il 15 settembre 2004 dalla Camera dei Comuni con una larga maggioranza (339 voti a favore e 155 voti contrari, con una maggioranza richiesta di 184 voti). In quella occasione il Governo dichiarò di volersi riservare, qualora la Camera dei Lord non avesse preso in considerazione il progetto e al fine di ottenerne comunque l'approvazione, il ricorso all'applicazione della regola particolare (prevista dai diversi *Parliament Acts* succedutisi nel tempo) in virtù della quale, ricorrendo determinate circostanze, è sufficiente la decisione della sola Camera elettiva per l'approvazione di una legge.

Il testo normativo si apre con l'enunciazione del generale divieto di esercitare attività venatorie con riguardo ad animali selvatici (*wild mammals*) mediante l'impiego di cani in relazione a mammiferi. E' però eccettuata la fattispecie individuata in modo assai dettagliato nel primo allegato al progetto, concernente la situazione di pericolo di distruzione e danneggiamento eventualmente determinata, in fondi di proprietà privata o concessi in occupazione, dallo stesso animale selvatico rispetto al bestiame d'allevamento, alle colture, a specie faunistiche protette, alle risorse ittiche; in tal caso è lecito l'impiego di cani - non più di due, ed uno soltanto per gli inseguimenti, nei casi consentiti, nella tana dell'animale ("below ground") - per compiere battute o far levare in volo gli uccelli, o per il riporto di animali già uccisi. L'animale deve, comunque, essere ucciso subito dopo essere stato individuato con l'ausilio dei cani, avendo cura che questi rimangano nel controllo di chi li utilizza e non intralcino il perseguitamento di tale scopo.

Ulteriori deroghe al divieto (la cui violazione costituisce reato punibile dalle *magistrate's courts* con sanzioni pecuniarie, potendo ciò tuttavia comportare l'arresto da parte dell'autorità di polizia), possono essere determinate dall'autorità ministeriale competente. Un divieto specifico è posto dallo *Hunting Act* in relazione alle manifestazioni consistenti nell'inseguimento delle lepri da parte di levrieri (*hare coursing events*). E'

infatti proibito partecipare ad attività di questo tenore, o facilitarle in qualsiasi modo (anche mediante la messa a disposizione di fondi privati), ed incorre nel corrispondente reato chiunque porti o procuri un cane da impiegare allo scopo.

Nell'anno di riferimento è stato approvato anche lo *Statute Law (Repeals) Act*, tipico atto di **manutenzione normativa** che ha origine, di norma, nell'attività della *Law Commission* e il cui *iter* ha solitamente inizio alla Camera dei Lords e si svolge in conformità a particolari norme di procedura.

Mentre il regolamento della Camera Alta prevede, infatti, per i progetti (*bill*) elaborati dalla *Law Commission* l'automatico deferimento ad una commissione di seconda lettura dopo la presentazione, e la prima lettura ai Comuni (*Standing Order* n. 59), per gli *Statute Law Repeal Bill* (provvedimenti di manutenzione normativa con cui si provvede alla formale abrogazione di leggi scritte - *Statutes* - divenute desuete), come anche per i *Consolidation Bill* (assimilabili ai progetti di Testo Unico), gli uni e gli altri periodicamente elaborati dalla *Law Commission*, è invece prevista, dopo la presentazione ai Lords, l'assegnazione ad una commissione bicamerale (*Joint Committee of the two Houses*) incaricata di verificare che il loro contenuto sia strettamente di "consolidamento" o abrogativo e che come tale non innovi in termini positivi al quadro normativo vigente. Tale commissione espone le proprie conclusioni a ciascuna delle due Camere, dopodiché la questione relativa alla effettuazione della seconda lettura è posta senza discussione (*Standing Order* n. 58 (3)): per questa ragione, eventuali emendamenti a tali progetti devono essere presentati prima della seconda lettura. In mancanza di emendamenti, il Ministro competente può proporre una mozione di omissione della fase in commissione, al fine di ottenerne il passaggio immediato alla terza lettura.

Per quanto concerne l'attività della *Law Commission* è inoltre da segnalare la pubblicazione, nell'anno di riferimento, di un rapporto (dal titolo: *Working together to deliver the benefits of clear, simple, modern*

*law*²⁰⁸) che fa stato della sua missione istituzionale, correlata, com'è noto, alla revisione della legislazione vigente allo scopo di assicurare la congruenza, chiarezza e non ridondanza delle sue disposizioni²⁰⁹, e alla conseguente formulazione di raccomandazioni al Governo affinché questo ne tenga conto al momento di esercitare l'iniziativa legislativa nei settori in relazione ai quali la stessa Commissione ha svolto la propria attività referente.

4. La riforma costituzionale

Si sono già evidenziate, nella precedente edizione di questo rapporto (pubblicato nel 2004), le ricadute di ordine costituzionale - tanto più rilevanti su una tradizione giuridica come quella britannica - dell'istituzione, nel 2003, del nuovo Dipartimento governativo per gli Affari costituzionali (*Department for Constitutional Affairs*, DCA), le cui attribuzioni si correlano alla riforma dell'ordinamento giudiziario e alla tutela dei diritti fondamentali. E' stato altresì sottolineato come la riforma si proponesse, quale obiettivi finali, l'introduzione di istituti conformi al principio della divisione tra i poteri dello Stato, in particolare per quanto concerne l'abolizione della figura del *Lord Chancellor* (ad un tempo Ministro del *Cabinet*, vertice dell'ordinamento giudiziario e *Speaker* della Camera Alta) e la separazione della funzione legislativa da quella di alta giurisdizione, quest'ultima da assegnare ad una Corte Suprema e non più alla Camera dei Lord²¹⁰.

²⁰⁸ Il testo del rapporto è consultabile presso il sito del *Department for Constitutional Affairs*, all'indirizzo Internet:

http://www.dca.gov.uk/pubs/reports/lawcomm_vision.htm#part0

²⁰⁹ La *Law Commission* è stata istituita (assieme alla *Scottish Law Commission*) dal *Law Commissions Act* del 1965, con lo specifico compito "take and keep under review all the law with which they are respectively concerned with a view to its systematic development and reform."

²¹⁰ Si veda il "manifesto" pubblicato dallo stesso Dipartimento in relazione alle proprie attribuzioni, all'indirizzo Internet: <http://www.dca.gov.uk/dept/manifesto.htm>; sulla questione particolare relativa all'istituzione, nel Regno Unito, di una Corte Suprema, vedasi il *consultation paper* pubblicato nel luglio del 2003 dal DCA, all'indirizzo Internet: <http://www.dca.gov.uk/consult/supremecourt/index.htm#ch1>

Benché l'approvazione del testo normativo su cui poggia tale riforma costituzionale – il *Constitutional Reform Act* – sia intervenuta, dopo dibattiti proseguiti attraverso più d'una sessione parlamentare, il 24 marzo 2005 e dunque in un momento successivo al periodo qui considerato, merita qui accennare brevemente agli sviluppi che hanno avuto luogo nel corso del 2004. Tra questi, presenta rilievo particolare l'attività svolta dal già richiamato Dipartimento (anche in collaborazione con centri di ricerca esterni) e finalizzata, da una parte, a corredare di studi e documenti preliminari l'iniziativa legislativa del Governo in materie afferenti ai diritti fondamentali; dall'altra, ad approfondire taluni aspetti legati all'istituzione, nel Regno Unito, di una Corte Suprema come massima istanza giurisdizionale²¹¹.

In relazione a quest'ultimo tema, la legge recentemente approvata è principalmente orientata a mutare l'assetto del potere giudiziario nonché la composizione della Camera Alta. Con riguardo ai Lord, in particolare, il disegno di fondo riconosce e conserva – rispetto ad alcune originarie proposte più dirompenti – un ruolo fondamentale di questo ramo del Parlamento nel quadro di un sistema costituzionale di pesi e contrappesi, e ne persegue però, rispetto ai Comuni, una differenziazione di compiti per alcuni versi più esplicita e marcata di quanto non sia stato prima per effetto delle convenzioni costituzionali. Le attribuzioni che si sono volute riservare ai Lord sono espressione, nel complesso, di una funzione di ponderazione e di revisione delle scelte compiute dai Comuni; di controllo sul Governo; di esame e dibattito di questioni di elevato rilievo istituzionale e sociale. L'attuazione di tali linee riformatrici ha richiesto conseguenti misure di “democratizzazione” della Camera dei Lord, dal legislatore individuate, essenzialmente, nell'introduzione di un certo numero di membri elettivi, nell'abolizione integrale della carica ereditaria di parte dei suoi membri²¹² e nella nomina di membri *ex officio* a seguito della

²¹¹ Si veda, a cura del DCA - e consultabile presso il suo sito Internet -, il rapporto presentato dal *Secretary of State* (il quale detiene, nell'attuale fase transitoria, anche la carica di *Lord Chancellor*) alla Commissione speciale sulla riforma costituzionale istituita in seno alla Camera Alta:

<http://www.dca.gov.uk/judicial/judges/refevid.htm#part2> .

²¹² A seguito della riforma della Camera dei Lord introdotta nel 1999 (*House of Lords Act*), e in attesa di portare a compimento la progettata abrogazione della carica ereditaria, la Camera Alta è ora composta da 600 Lord vitalizi (*Life Peers*), nominati dal

designazione effettuata da una commissione indipendente (*Appointments Commission*), responsabile del suo operato dinanzi al Parlamento anziché al Governo. I criteri di nomina della Commissione - a sua volta costituita secondo procedure trasparenti ed immuni dalle influenze politiche – intendono rispecchiare, in modo bilanciato, le diverse componenti politiche e sociali e assicurare, tra l'altro, la rappresentanza dei gruppi minoritari o non adeguatamente rappresentati.

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

Si riportano di seguito, al fine di offrire un quadro per quanto possibile esauriente della produzione legislativa del Regno Unito, i dati quantitativi riferiti ai singoli organi legislativi istituiti in Scozia, nel Galles e nell'Irlanda del Nord nel contesto del processo di decentramento politico-istituzionale (*devolution*) avviato, con leggi riferite a ciascuna delle tre regioni, nel 1998²¹³. In sede di valutazione di tali dati occorrerà tenere presente che gli statuti di autonomia di ciascuna regione, e conseguentemente l'ampiezza degli ambiti di competenza attribuiti dalle leggi istitutive ai rispettivi organi legislativi, si caratterizzano in modo alquanto diverso e delineano, complessivamente, un quadro “asimmetrico” dei rapporti tra lo Stato centrale e gli organi di governo locale, nonché delle fonti normative mediante le quali si esplicano i poteri di questi ultimi²¹⁴.

Il Parlamento Scozzese ha approvato, nell'anno di riferimento, 12 leggi e 565 *Statutory Instruments*, relativi alle materie devolute alla sua competenza e, tra queste, in particolare nei settori della sanità, della tutela

Sovrano su indicazione del Primo Ministro (e previa consultazione tra questo e i capi degli altri due maggiori partiti in modo da assicurare l'equilibrio della rappresentanza politica), e da 92 Lord ereditari (in luogo dei precedenti 700).

²¹³ Si tratta dello Scotland Act, del Government of Wales Act e del Northern Ireland Act.

²¹⁴ Per una esposizione sintetica dell'impianto costituzionale prodotto dalla *devolution* nel regno Unito, è utile il *Research Paper* predisposto dalla Camera dei Comuni, intitolato “*An introduction to devolution in UK*” e consultabile all'indirizzo Internet: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-084.pdf>

ambientale, della prevenzione della microcriminalità, dell'istruzione, della finanza locale²¹⁵.

L'Assemblea Nazionale gallese ha approvato 3212 *Statutory Instruments*; tra le materie da questi disciplinate (perlopiù in attuazione della legislazione nazionale²¹⁶) figurano l'ambiente e l'etichettatura dei prodotti alimentari, l'organizzazione sanitaria e dei servizi di assistenza, la pesca, il bilinguismo, l'edilizia.

Per l'Irlanda del Nord (la cui Assemblea Nazionale non ha prodotto leggi nell'anno di riferimento, stante la sua protracta inattività a seguito dello scioglimento intervenuto nel 2002) sono state approvate 531 *Statutory Rules*, in larga misura costituite da normativa di dettaglio adottata in vista dell'attuazione della legislazione nazionale.

²¹⁵ E' forse utile, con particolare riferimento all'autonomia scozzese - rispetto alle altre connotata da un più ampio novero di competenze trasferite - riportare l'indicazione sintetica dei gruppi di materie riservati, alla stregua dello *Scotland Act* del 1998, al Governo centrale:

ordinamento giudiziario, difesa e sicurezza nazionale; conduzione della politica estera e della cooperazione internazionale; ordinamento del pubblico impiego; economia e finanza; ordine pubblico e tutela di diritti fondamentali; industria e commercio; energia; trasporti (in questi ambiti materiali sono attribuite alle istituzioni locali competenze soltanto residuali e ulteriormente delimitate da clausole interpretative contenute nelle leggi che hanno dato attuazione al processo di *devolution*).

politica economica e monetaria (controllo della moneta, vigilanza sui servizi e sui mercati finanziari, repressione del riciclaggio dei profitti di attività illecite); repressione del terrorismo e del traffico e del consumo di stupefacenti; immigrazione, diritto d'asilo, cittadinanza, estradizione; tutela dei dati personali; legislazione elettorale; disciplina della detenzione di armi, del gioco e della scommessa, della sperimentazione su animali, della censura delle opere audiovisive e cinematografiche; disciplina societaria e fallimentare, tutela della concorrenza e della proprietà intellettuale, servizio postale, controlli doganali, pesca, tutela dei consumatori; disciplina della conformità tecnica e sicurezza dei prodotti e della relativa responsabilità, dei pesi e delle misure, delle telecomunicazioni, della individuazione delle aree depresse al fine di conferimenti finanziari, della tutela degli interessi economici e commerciali nazionali;

produzione e distribuzione di energia elettrica; regime della proprietà e dello sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi e di gas naturale e delle miniere; produzione di energia nucleare; trasporti stradali, ferroviari e marittimi.

²¹⁶ L'Assemblea Nazionale del Galles ha poteri di normazione principalmente in materia di agricoltura, tutela dei beni culturali e degli edifici storici, promozione dello sviluppo economico locale, tutela ambientale, istruzione e formazione professionale, sanità, edilizia residenziale, trasporti e infrastrutture locali, turismo, servizi sociali, pubblica amministrazione locale, tutela della lingua gaelica.

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2004

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Public General Act</i>	<i>Local and Personal Act</i>
1990	78	46	32
1991	92	69	23
1992	82	61	21
1993	70	52	18
1994	57	41	16
1995	65	54	11
1996	76	63	13
1997	73	69	4
1998	54	49	5
1999	39	35	4
2000	53	45	8
2001	30	25	5
2002	50	44	6
2003	50	45	5
2004	44	38	6
Totale	913	736	178

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

	2000	2001	2002	2003	2004
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	39	25	35	32	33
Leggi relative alla manovra finanziaria (<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>)	4	5	5	4	4
Leggi relative alla partecipazione UE	0	2	1	2	1
Leggi di consolidamento	0	1	1	1	0
<i>Statute Law Repeals Act</i>	0	0	0	0	1
INIZIATIVA PARLAMENTARE	7	0	9	13	5
TOTALE	46	25	44	45	38

Tabella 3 - Classificazione delle leggi approvate ²¹⁷

	2000		2001		2002		2003		2004	
	val. ass.	(%)								
Istituzionali	16	38%	9	45%	25	63%	20	49%	10	29%
Settoriali	16	38%	10	50%	10	26%	18	44%	19	56%
Microsettoriali	5	12%	1	5%	3	8%	2	5%	4	12%
Manu. Norm.	5	12%	0	0%	1	3%	1	2%	1	3%
Totale	42	100%	20	100%	39	100%	41	100%	34	100%

²¹⁷ I dati percentuali sono riferiti al totale delle leggi di interesse pubblico generale (*Public General Act*) ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio (per un totale nel 2004 di 4 leggi su 38 Public General Acts complessivamente approvati).

TABELLA 4 - Produzione legislativa della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord*

<i>Anno</i>	<i>Scozia</i>		<i>Galles</i>	<i>Irlanda del Nord</i>	
	<i>Leggi</i>	<i>Statutory Instruments</i>	<i>Statutory Instruments</i>	<i>Leggi **</i>	<i>Statutory Rules ***</i>
1999	1	203	3470		502
2000	12	453	3388	5	412
2001	15	494	4048	17	441
2002	17	570	3279	14	414
2003	19	699	3273	0	553
2004	12	565	3212	0	531
Totale	76	2984	20.670	36	2853

* Fonte: *Her Majesty's Stationery Office*, sito internet: <http://www.hmso.gov.uk> .

** La produzione legislativa dell'Irlanda del Nord risente dei periodi di sospensione dell'Assemblea rappresentativa locale e di ripristino della competenza legislativa centrale (*Direct Rule*).

*** I dati sono riferiti cumulativamente alla produzione normativa locale ed a quella emanata a livello centrale dal *Northern Ireland Office*.

TABELLA 5 - *Legislazione delegata (Statutory Instrument) 1990-2003*

Anno	Totale leggi approvate (<i>General and Local</i>)	Statutory Instrument
1990	78	2667
1991	92	2953
1992	82	3359
1993	70	3282
1994	57	3336
1995	65	3345
1996	76	3278
1997	73	3114
1998	54	3262
1999	39	3491
2000	53	3499
2001	30	4199
2002	50	3299
2003	50	3399
2004	44	3459
TOTALE	913	49942
MEDIA 1990-2004	60,87	3329

SPAGNA

1. Dati quantitativi

Nel 2004, anno in cui si sono tenute le elezioni politiche generali (14 marzo), sono state approvate dal Parlamento soltanto **7 leggi**, che costituiscono il dato più basso in assoluto, a partire dagli anni Novanta (Tabella 1). La naturale diminuzione del numero complessivo delle leggi, già riscontrata nei precedenti anni elettorali (1993, 1996 e 2000) e dovuta all'interruzione dell'attività parlamentare per alcuni mesi, è stata accentuata dal fatto che tutti gli ultimi provvedimenti esaminati, prima dello scioglimento delle *Cortes*, erano stati approvati entro la fine del 2003. Tutte e 7 le leggi del 2004 riguardano infatti la nuova, ottava legislatura del periodo post-franchista, nella quale si è verificato il cambiamento dell'indirizzo politico di governo, dall'esecutivo a guida popolare, con il presidente José María Aznar, a quello a guida socialista, con l'attuale presidente José Luis Rodríguez Zapatero.

All'interno delle 7 leggi approvate, vi sono **3 leggi organiche** (Tabella 1). Si tratta in particolare delle seguenti disposizioni:

- Legge organica 1/2004, contenente misure di protezione contro la violenza sulle donne;
- Legge organica 2/2004, di modifica della Legge organica 6/1985 sul potere giudiziario, relativa all'elevazione dei *quorum* richiesti, all'interno del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, per le proposte di nomina dei magistrati di grado superiore;
- Legge organica 3/2004, di modifica della composizione e delle funzioni del Consiglio di Stato.

Durante l'anno sono stati emanati **11 decreti legge**, tutti approvati dal nuovo governo, e di essi **3** sono stati "trasformati" in disegno di legge

(Tabella 1), tra i quali spicca quello contenente diverse modifiche alla Legge 10/2001, di approvazione del Piano Idrologico Nazionale.

Dato l'esiguo numero di leggi approvate **non** sono state conferite **deleghe legislative al Governo** per l'elaborazione di decreti legislativi (Tabella 1).

Sono stati invece approvati **8 decreti legislativi** (Tabella 1), con i quali sono state portate a compimento delle deleghe conferite negli anni precedenti e riguardanti tutte l'elaborazione di "testi unici" (*textos refundidos*). In dettaglio, i primi cinque decreti dell'anno sono stati approvati all'inizio di marzo, quindi da parte del governo popolare ancora in carica, e sono relativi a materie tributarie, alla finanza locale ad al catasto immobiliare, mentre gli altri tre testi unici, approvati nel mese di ottobre dal nuovo governo socialista, riguardano tutti il settore delle assicurazioni private.

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

Le **7** leggi approvate nel 2004 derivano tutte da **disegni di legge del Governo**, confermando la tradizionale prevalenza dell'iniziativa dell'esecutivo nell'attività legislativa del Parlamento (Tabella 2).

Tra di esse vi è anche la Legge 2/2004, di approvazione del Bilancio generale dello Stato, obbligatoriamente riservata all'iniziativa legislativa del Governo (Tabella 2), in base all'articolo 134 della Costituzione spagnola.²¹⁸

Con riferimento alla sessione di bilancio 2004, una novità sostanziale introdotta dal nuovo governo è consistita nella mancata presentazione del disegno di legge "di accompagnamento" al bilancio dello Stato, conosciuto nell'ordinamento spagnolo come "*proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social*", che negli ultimi anni aveva eccessivamente esteso i propri contenuti, giungendo a regolare settori

²¹⁸ "Spetta al Governo la predisposizione del Bilancio generale di previsione dello Stato e alle *Cortes Generales* il suo esame, modifica e approvazione." (Art. 134.1 Cost.).

eterogenei come le pensioni, il pubblico impiego, la sanità ed altro ancora.²¹⁹

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, sono invece i seguenti (Tabella 3):

- 3 leggi **istituzionali**;
- nessuna legge **settoriale**;
- 3 leggi **microsettoriali**;
- nessuna legge di **manutenzione normativa**.

La scarsità dei dati quantitativi a disposizione, per l'anno di riferimento, non consente ancora di formulare osservazioni in merito alle tendenze legislative del nuovo parlamento.

3. Principali settori di intervento legislativo

Anche per quanto riguarda i “settori sensibili” di intervento, i numeri limitati permettono soltanto l’elencazione dei restanti provvedimenti approvati, oltre alla legge di bilancio ed alle tre leggi organiche, precedentemente menzionate e che costituiscono le leggi di rilievo istituzionale dell’anno. Si tratta in particolare delle seguenti tre leggi “microsettoriali”

- Legge 1/2004 sugli orari commerciali;

²¹⁹ Accogliendo i rilievi formulati nel corso degli anni dal Tribunale Costituzionale e dal Consiglio di Stato, inerenti le distorsioni recate all’ordinamento giuridico da provvedimenti normativi di carattere eterogeneo, che comprometterebbero il perseguitamento del principio della certezza del diritto, il Governo ha deciso di riservare a disegni di legge *ad hoc* le eventuali riforme settoriali per le quali, quindi, saranno utilizzate le procedure ordinarie d’esame parlamantare.

- Legge 3/2004, contenente misure contro i ritardi dei pagamenti nelle operazioni commerciali;
- Legge 4/2004, contenente modifiche ad alcune tasse statali, nonché incentivi ed altre agevolazioni fiscali, applicabili a determinati eventi di eccezionale interesse pubblico.

Per una disamina, in prospettiva, delle tendenze legislative, maggiore interesse assumono quindi le riforme annunciate ed avviate durante l'anno.

4. Le riforme in corso

Il Governo spagnolo, nell'ultimo trimestre del 2004, ha avviato una serie di riforme, finalizzate innanzitutto a sviluppare ed estendere i **diritti civili dei cittadini** spagnoli. In particolare il Presidente Zapatero, già nel discorso di presentazione del programma governativo al Congresso dei Deputati, avvenuto il 15 aprile del 2004, ha dichiarato l'impegno del Governo sia ad assicurare la piena uguaglianza tra uomini e donne, in termini di opportunità di impiego, di condizioni di lavoro ed anche nell'ambito della famiglia, sia ad eliminare ogni discriminazione nei confronti di omosessuali e transessuali, a cui si intende estendere il diritto a contrarre matrimonio.

In questa direzione si colloca innanzitutto la modifica degli articoli del codice civile concernenti la **separazione e il divorzio**. Secondo il disegno di legge presentato dal Governo, approvato in prima lettura dal Congresso dei Deputati ed attualmente all'esame da parte del Senato, separazione e divorzio diventano due opzioni alle quali i coniugi possono fare ricorso indifferentemente per far fronte alle vicissitudini matrimoniali. La domanda di separazione o di divorzio potrà essere presentata anche da uno solo dei coniugi, a condizione che siano trascorsi tre mesi dalla celebrazione del matrimonio, senza che l'altro possa opporsi per motivi materiali e senza che il giudice possa respingere la richiesta, fatti salvi i motivi processuali.

L'ulteriore decisivo cambiamento è, infatti, il rafforzamento del principio della libertà dei coniugi, che si realizza limitando il più possibile l'intervento giudiziale e lasciando il più ampio spazio alla volontà delle parti.

Un'altra decisiva tappa nel processo di estensione dei diritti civili è stata compiuta il 30 dicembre 2004, quando il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge in materia di diritto a contrarre matrimonio, recante il riconoscimento dei **matrimoni fra persone dello stesso sesso**. L'evoluzione della società e la presenza sempre più diffusa di forme di convivenza diverse, incluse le relazioni affettive tra persone dello stesso sesso, impongono, secondo il Governo spagnolo, un adeguamento del quadro normativo di riferimento. Pertanto all'articolo 44 del codice civile, secondo il quale "L'uomo e la donna hanno diritto a contrarre matrimonio conformemente alle disposizioni di questo codice", si propone l'aggiunta di un nuovo capoverso che così recita: "Il matrimonio avrà gli stessi requisiti ed effetti quando entrambi i contraenti siano dello stesso o di differente sesso". Contestualmente si propone l'adeguamento di tutte le norme del codice civile che fanno riferimento al marito o alla moglie, che dovrebbero essere sostituiti con i termini coniuge o consorte. Tale adeguamento si spinge fino a riconoscere alle coppie di persone dello stesso sesso il diritto di adottare minori. Lo stesso avviene per tutti gli altri profili patrimoniali ed ereditari, disciplinati dal codice civile, per i quali il matrimonio tra persone dello stesso sesso è equiparato, a tutti gli effetti, a quello eterosessuale. Anche questa proposta è attualmente all'esame del Senato, dopo l'approvazione da parte del Congresso dei Deputati.

E' stata invece approvata la legge contro la **violenza sulle donne in ambito familiare** (Legge organica 1/2004, menzionata al paragrafo 1), voluta per disciplinare in maniera organica le problematiche connesse a tale tipo di violenza, affrontando il fenomeno nella sua interezza sia in termini di prevenzione e di assistenza che di repressione e sanzione, radunando così tutte le disposizioni finora sparse, riguardanti i diversi profili possibili (penale, civile, educativo e sociale).

Nel discorso di presentazione del Governo al Congresso dei Deputati il Presidente del Consiglio dei Ministri ha fatto anche riferimento alle **modifiche costituzionali** ritenute necessarie per adeguare la

Costituzione del 1978 ai mutamenti prodotti dalla partecipazione della Spagna all'Unione europea e ai cambiamenti relativi all'effettiva realizzazione dello Stato delle autonomie locali. Tra tali riforme, per le quali nel 2004 non sono stati ancora presentati i relativi disegni di legge, figurano: la riforma del Senato, in cui dovranno contemperarsi la necessità di rafforzare la coesione nazionale con la difesa dell'identità, dell'autogoverno e della partecipazione delle Comunità autonome; la revisione delle norme che regolano l'ordine di successione dinastica, al fine di consentire anche alle discendenti di sesso femminile di salire al trono; l'inserimento nel testo costituzionale dei nomi delle diciassette Comunità autonome e delle due Città autonome a titolo di riconoscimento ufficiale di soggetti essenziali dello Stato spagnolo ed infine il riferimento alla Costituzione europea, come segno solenne del valore che gli spagnoli attribuiscono alla condizione di cittadini europei.

L'unica riforma, annunciata e portata a compimento nel corso del 2004, ha riguardato la menzionata **modifica della composizione del Consiglio di Stato** (Legge organica 3/2004), di cui entreranno a far parte di diritto gli ex Presidenti del Governo.

5. L'attività legislativa regionale

Il 2004 è stato l'anno delle elezioni politiche generali, svoltesi subito dopo l'attentato terroristico dell'11 marzo e che hanno dato luogo, come detto, al mutamento dell'indirizzo politico di governo e, di conseguenza, anche ad un riassetto del rapporto tra lo Stato centrale e le autonomie regionali.²²⁰

Si è già fatto cenno, nel precedente paragrafo, alla volontà di procedere a riforme costituzionali e istituzionali, tra le quali spiccano la trasformazione del Senato in un'autentica "camera di rappresentanza

²²⁰ Per quanto riguarda le caratteristiche fondamentali dell'ordinamento spagnolo e del suo sistema di decentramento territoriale, così come del criterio di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Comunità autonome, si rimanda a quanto esposto nel paragrafo "4. L'attività legislativa regionale" della scheda relativa alla Spagna pubblicata nella Parte III del precedente "Rapporto 2003 sullo stato della legislazione".

territoriale”, come definito nell’articolo 69 della Costituzione,²²¹ e la modifica della parte della Costituzione relativa alla “organizzazione territoriale dello Stato”, con il riconoscimento formale delle attuali Comunità e Città autonome.

Dal canto loro le Comunità autonome hanno già avviato, nell’anno appena trascorso, diverse iniziative per la riforma dei rispettivi statuti di autonomia, tra le quali vanno segnalate la controversa vicenda della “Proposta di Statuto Politico della Comunità di Euskadi”, approvata alla fine dell’anno dal Parlamento basco e presentata al Congresso dei Deputati, e la costituzione di una commissione speciale nel Parlamento catalano per l’elaborazione di un nuovo statuto, che contenga il riconoscimento definitivo delle competenze assunte dalla regione della Catalogna.²²²

Per quanto riguarda l’attività legislativa delle singole Comunità va segnalata, in **termini quantitativi** (Tabella 4), la diminuzione complessiva delle leggi regionali approvate nel 2004 (170), rispetto ai dati totali degli altri anni a partire dal 2000. Il dato individuale più basso in assoluto, cioè le 3 leggi approvate in Andalusia, è dovuto alla fine della legislatura ed allo svolgimento delle elezioni regionali, avvenute anch’esse il 14 marzo, in concomitanza con le elezioni politiche, mentre si conferma, come nell’anno precedente, il dato più alto della Navarra (19 leggi), territorio con spiccata vocazione e tradizione autonomistica.

Con riferimento invece ai **principali settori di intervento legislativo**, si segnalano, innanzi tutto, una serie di importanti provvedimenti approvati da diverse regioni in materia di **autogoverno e organizzazione amministrativa**. In particolare:

²²¹ A tale proposito si segnala lo svolgimento, presso il Senato, della prima “Conferenza dei Presidenti delle Autonomie”, tenutasi il 28 ottobre 2004.

²²² Un’ampia ed approfondita trattazione dell’attività istituzionale e legislativa svolta dalle Comunità autonome spagnole è contenuta nel rapporto annuale “*Informe Comunidades Autónomas 2004*”, edito a cura dell’*Instituto de Derecho Público* di Barcellona.

- Legge 6/2004, sullo Statuto del Presidente e del Consiglio di Governo, e Legge 7/2004, sull'organizzazione e il regime giuridico della pubblica amministrazione, approvate in Murcia;
- Legge forale 14/2004, del Governo e del suo Presidente, e Legge forale 15/2004, dell'amministrazione, approvate in Navarra;
- Legge 1/2004, sui ruoli e i livelli dell'amministrazione, e Legge 9/2004, sulla Commissione giuridica consultiva, approvate nei Paesi Baschi;
- Legge 1/2004, sul Consiglio consultivo delle Asturie;
- Legge 4/2004, sul Consiglio dei Segretari generali dell'amministrazione locale di Castiglia e León.

In aggiunta a tali provvedimenti, va segnalata l'istituzione di organi che possono essere qualificati come **“autorità amministrative indipendenti”**. In dettaglio:

- Legge 1/2004, sul Consiglio audiovisivo dell'Andalusia (e Legge 3/2004, di modifica della Legge 2/2000, del Consiglio audiovisivo della Catalogna);
- Legge 6/2004, sugli organi per la tutela della concorrenza della Galizia;
- Legge 6/2004, sul Tribunale per la difesa della concorrenza della Comunità di Madrid.

Tra gli altri “settori sensibili” dell'attività legislativa regionale nel 2004 possono essere infine segnalati:

- **urbanistica e territorio** (Legge 1/2004 dell'Aragona, Legge 2/2004 delle Asturie, Legge 10/2004 della Catalogna, Legge 1/2004 e Legge 10/2004 dell'Estremadura, Legge 15/2004 della Galizia, Legge 2/2004 della Murcia, Legge forale 2/2004 della Navarra, Legge 4/2004 e Legge 10/2004 della Comunità valenciana);

- **edilizia e politiche abitative** (Legge 9/2004 dell'Aragona, ancora la Legge 2/2004 delle Asturie, ancora la Legge 10/2004 della Catalogna, ancora la Legge 1/2004 e 10/2004 dell'Estremadura, Legge 8/2004 della Navarra, Legge 3/2004 e Legge 8/2004 della Comunità valenciana);
- **agricoltura e ambiente** (Legge 8/2004 dell'Aragona, Legge 4/2004 della Castiglia-La Mancia, Legge 4/2004 della Catalogna, Legge 2/2004 dell'Estremadura, ancora la Legge 15/2004 della Galizia);
- **casse di risparmio** (Legge 4/2004 della Cantabria, Legge 6/2004 della Castiglia e León, Legge 1/2004 della Galizia, Legge 6/2004 de La Rioja, Legge 1/2004 della Murcia).

TABELLA 1 - *Produzione legislativa 1990-2004*

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Leggi organiche</i>	<i>Decreti legge emanati</i>	<i>Decreti legge trasformati in DDL</i>	<i>Deleghe legislative</i>	<i>Decreti delegati</i>
1990	32	1	6	1	2	3
1991	44	13	5	3	1	0
1992	50	10	6	4	0	1
1993	23	0	22	0	2	1
1994	63	20	13	4	2	2
1995	60	16	12	0	2	2
1996	19	5	17	6	0	1
1997	72	6	29	8	0	0
1998	61	11	20	3	5	0
1999	70	15	22	2	2	1
2000	23	9	10	3	0	5
2001	33	7	16	4	2	1
2002	63	10	10	1	3	1
2003	82	20	7	1	3	0
2004	7	3	11	3	0	8
Totale	702	146	206	43	24	26

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

<i>Legislatura</i>	V (1993-1996)	VI (1996-2000)	VII (2000-2004)	VIII (2004-)
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	112 (76%)	172 (78%)	173 (90%)	7 (100%)
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	15	32	28	1
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	7	11	6	0
Leggi di trasformazione di decreti-legge	7	16	7	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	21 (14%)	32 (15%)	18 (9%)	0 (0%)
ALTRE INIZIATIVE (Regioni, popolo)	14 (10%)	16 (7%)	1 (1%)	0 (0%)
TOTALE	147	220	192	7

Tabella 3 - Classificazione delle leggi approvate ²²³

	2000		2001		2002		2003		2004	
	val. ass.	(%)								
Istituzionali	4	28%	5	26%	13	24%	17	24%	3	50%
Settoriali	1	7%	9	48%	11	20%	32	44%	0	0%
Microsettoriali	4	29%	4	21%	10	19%	21	29%	3	50%
Manut. Norm.	5	36%	1	5%	20	37%	2	3%	0	0%
Totale	14	100%	19	100%	54	100%	72	100%	6	100%

²²³ Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi derivanti da decreti legge, delle leggi di bilancio ed assestamento e delle leggi di ratifica (in considerazione della fine della legislatura si è tenuto conto al riguardo della sola legge di bilancio sulle 7 leggi complessivamente approvate).

TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale 2000-2004

Comunità autonoma	Leggi approvate nel 2000	Leggi approvate nel 2001	Leggi approvate nel 2002	Leggi approvate nel 2003	Leggi approvate nel 2004	Totali per Comunità
Andalusia	1	15	10	18	3	47
Aragona	13	26	31	26	12	108
Asturie	4	14	16	6	6	46
Cantabria	7	11	11	4	7	40
Castiglia e León	12	15	22	14	10	73
Castiglia-La Mancia	13	16	25	15	12	81
Catalogna	23	28	31	25	12	119
Estremadura	5	20	12	7	10	54
Galizia	5	12	9	10	16	52
Isole Baleari	16	20	11	10	8	65
Isole Canarie	7	9	13	22	5	56
La Rioja	8	7	10	10	9	44
Madrid	18	15	15	13	7	68
Murcia	7	8	15	10	10	50
Navarra	20	27	35	35	19	136
Paesi Baschi	10	2	8	8	10	38
Valencia	12	10	12	17	14	65
Totali per anno	181	255	286	250	170	1142