

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2006 sulla legislazione
tra Stato, Regioni e Unione europea

Tomo II

XV LEGISLATURA – 22 GENNAIO 2007

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

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

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

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

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

Sommario

TOMO PRIMO

PARTE I

Nota di sintesi

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

TOMO SECONDO

PARTE II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

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

PARTE III

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

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

PARTE IV

Dati e tendenze della legislazione statale

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

PARTE V

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

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

Indice del tomo II

PARTE II TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE <i>a cura del CNR - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini"</i>	1
INTRODUZIONE	3
1. La competenza legislativa regionale nel 2005: conferme e problemi	6
1.1 Il numero e la dimensione delle leggi regionali: conferma delle tendenze in corso	6
1.2. La tipologia delle leggi: ancora uno sforzo innovativo	9
1.3. L'impegno legislativo nei diversi macrosettori e materie	11
1.4. L'affermazione e il consolidamento della competenza residuale	14
1.5 Consolidamenti e tensioni	15
2. Dopo gli Statuti: i regolamenti regionali tra norme e prassi	20
3. La qualità della legislazione: dal <i>drafting</i> alla comunicazione	30
3.1. Considerazioni introduttive	30
3.2. La semplificazione e il riordino	32
3.3 La fattibilità e la valutazione delle leggi	34
3.4. Per concludere	38
4. Rapporti tra Giunta e Consiglio	41
4.1. Considerazioni introduttive	41
4.2. Attività svolte all'inizio della VIII legislatura	41
4.3. Programma della Giunta e indirizzo politico	43
4.4. Composizione della Giunta	44
4.5. Composizione del Consiglio	45
5. Procedimenti per l'approvazione e l'attuazione degli statuti regionali	47

5.1. Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione dei nuovi statuti ordinari	47
5.2. Forma, struttura e dati tecnici di redazione degli statuti	52
5.2.1. I dati quantitativi	52
5.2.2. Denominazione giuridica	53
5.2.3. Formula di promulgazione	54
5.2.4. Indice	55
5.2.5. Preambolo o premessa	55
5.2.6. Partizioni di livello superiore all'articolo	56
5.2.7. Numerazione e rubricazione degli articoli	57
5.2.8. Partizioni di livello inferiore all'articolo	57
5.2.9. Riferimenti normativi esterni	58
5.2.10. Norme transitorie e finali	60
5.3. L'attuazione degli statuti regionali ordinari	63
5.3.1. La revisione dei regolamenti consiliari	64
5.3.2. La legislazione elettorale regionale	66
5.3.3. Il Consiglio delle autonomie locali (CAL)	68
5.3.4. Il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL)	75
5.3.5. Gli organi di garanzia statutaria	77
5.3.6. Le altre leggi di attuazione statutaria	81
5.4. Lo stato del procedimento di approvazione delle leggi statutarie delle Regioni a statuto speciale e dei procedimenti di revisione dei rispettivi statuti di autonomia	83
6. Tendenze nella sanità regionale	89
6.1 Introduzione	89
6.2 La tutela della salute	89
6.3 Il governo della spesa	91
6.4 L'apprendimento regionale nel policymaking	96
7. Alcuni aspetti della legislazione regionale in materia di finanza e contabilità	99
7.1 Finalità e principali risultati dell'indagine	99
7.2. Procedimento di formazione e contenuti delle leggi finanziarie regionali	101
7.3 Leggi finanziarie regionali per il 2006	105

7.3.1 Tempi di approvazione e struttura	105
7.3.2 Una sintesi dei contenuti	110
7.4 Interventi sulle entrate	118
7.4.1 Disposizioni delle finanziarie per il 2006	118
7.4.2 Disposizioni in altri provvedimenti adottati nel 2005	121
7.5 Il Patto di stabilità interno nelle Regioni speciali	124
8. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea	130
8.1 Premessa. Un nuovo quadro normativo	130
8.2 Statuti ed Unione europea	132
8.3 Le leggi sulle procedure di partecipazione alla formazione del diritto comunitario	135
8.4 Le leggi sulle procedure di attuazione del diritto comunitario	138
8.5. Le leggi comunitarie regionali	142
8.6. Conclusioni	144
APPENDICE 1 IL NUMERO E LA TIPOLOGIA DELLE LEGGI E DEI REGOLAMENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME	147
APPENDICE 2 IL QUESTIONARIO PER IL RAPPORTO 2006	183
PARTE III LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL NUOVO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE <i>a cura dell'“Osservatorio sulle fonti” – Università degli studi di Firenze</i>	227
1. Il preoccupante aumento del contenzioso costituzionale nell'attuale contesto politico-istituzionale	229
2. L'assenza dell'attuazione dell'art. 119 Cost. nella giurisprudenza costituzionale	231
3. Le novità, normative e processuali, introdotte a proposito del giudizio in via principale	234
4. La rilevanza del principio di leale cooperazione e la disciplina del potere sostitutivo	238

5. La problematica dell'interpretazione delle materie di cui all'art. 117 Cost.	241
6. <i>Segue</i> : l'interpretazione delle materie "complesse"	243
7. <i>Segue</i> : l'interpretazione dei titoli competenziali "trasversali" dello Stato	246
8. La potestà legislativa concorrente	251
9. <i>Segue</i> : le materie di legislazione concorrente	253
10. La potestà legislativa "residuale" delle Regioni	255
11. La disciplina del potere regolamentare tra Stato, Regioni ed enti locali	256
12. La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari	257
13. <i>Segue</i> : il potere estero delle Regioni	258
14. L'autonomia delle Regioni a statuto speciale	259

PARTE IV DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE <i>a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati</i>	263
---	-----

PREMESSA	265
1. Linee di tendenza della produzione normativa	265
2. L'attività legislativa parlamentare	270
2.1. La produzione legislativa	270
2.2. La produzione legislativa per tipi di atto	271
2.3. Sedi dell'esame parlamentare	276
2.4. Le leggi ordinarie	278
2.4.1. Le leggi approvate in sede referente	280
2.4.2. Le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica	280
2.4.3. Le leggi approvate in sede legislativa	280
2.5. Classificazione delle leggi	282
3. Le deleghe legislative	284
3.1 Le tendenze generali	284
3.2 Le leggi contenenti delega	286
3.2.1. Leggi a ciclo annuale	286

3.2.2. Leggi collegate alla manovra di finanza pubblica	291
3.2.3. Altre leggi delega	292
3.3. Deleghe che prevedono un doppio parere delle Camere	294
4. I decreti-legge	296
4.1. Le tendenze generali	296
4.1.1. I dati quantitativi	296
4.1.2. L'esito dei decreti-legge	297
4.2. L'andamento della decretazione d'urgenza	299
4.3. Ulteriori tendenze della decretazione d'urgenza	301
4.3.1. I limiti di contenuto dei decreti-legge.	302
4.3.2. La questione di fiducia nel procedimento di conversione.	303
4.3.3. L'interazione dei decreti-legge con fonti secondarie.	304
5. La semplificazione legislativa	305
5.1. La delegificazione	305
5.1.1. Le leggi di semplificazione	311
5.2. I codici e i testi unici	314
5.3. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi	319
PARTE V L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA Aggiornamento all'anno 2005 a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera	323
PREMESSA Finalità e metodo di formazione	325
NOTA DI SINTESI	327
FRANCIA	338
1. Dati quantitativi	338
2. L'iniziativa legislativa	338
3. Principali settori di intervento legislativo	343
TABELLE	348
GERMANIA	351
1. Dati quantitativi	351
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	353
3. Principali settori di intervento legislativo	356

4. Il programma di governo per la XVI legislatura	361
5. Accordi interstatali fra Länder	363
TABELLE	365
REGNO UNITO	371
1. Dati quantitativi	371
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	371
3. Principali settori di intervento legislativo	372
3.1. La legislazione istituzionale	373
3.2. La legislazione settoriale	379
3.3 La manutenzione normativa	381
4. La riforma costituzionale	383
5. La produzione legislativa dei Parlamenti e delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord	385
TABELLE	387
SPAGNA	393
1. Dati quantitativi	393
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	394
3. Principali settori di intervento legislativo	395
4. L'attività legislativa regionale	398
TABELLE	402

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

Mentre la VII legislatura regionale è stata, quasi per intero, percorsa dalla tensione tra l'attuazione della riforma costituzionale del 2001 e le iniziative rivolte a riformarla, nella legislatura apertasi con le elezioni dell'aprile 2005, tale tensione è venuta decisamente scemando, per effetto del progressivo esaurimento del nuovo percorso riformatore.

Vero è che, quando essa è iniziata, l'*iter* procedimentale della "riforma della riforma" non era ancora giunto al capolinea: alla sua conclusione mancando ancora la seconda lettura parlamentare e la verifica referendaria (svoltasi – com'è noto – nel giugno 2006). Non deve, però, dimenticarsi che il processo di elaborazione delle regole che avrebbero dovuto sostituire quelle licenziate nel 2001 si era concluso già nell'autunno del 2004: e, più esattamente, il 15 ottobre di quell'anno, quando la Camera dei Deputati, modificando la formulazione licenziata, in prima lettura, dal Senato, aveva messo a punto il testo definitivo. Il quale, successivamente confermato dal Senato, è stato approvato in seconda lettura dai due rami del Parlamento il 20 ottobre ed il 16 novembre 2005.

Se si dà il giusto peso a questo dato, non sorprende che, all'apertura dell'VIII legislatura regionale, la nota dominante sia costituita dall'*assestamento* dell'assetto prefigurato dal legislatore costituzionale del 2001.

Un *assestamento* che trova espressione, oltre che nell'adozione di misure normative di stretta *attuazione* della costituzione novellata, nell'esercizio, da parte delle Regioni, delle funzioni (vecchie e nuove) loro spettanti e – più in generale – nelle dinamiche istituzionali di cui esse sono state, a vario titolo, protagoniste.

Sul piano dell'*attuazione* in senso stretto, il primo anno della nuova legislatura regionale non risulta, peraltro, particolarmente ricco. Per la ragione che i processi precedentemente avviati si erano, in genere, esauriti. Alcuni di essi si erano conclusi tra il 2003 ed il 2004. Altri sono giunti a compimento a ridosso della fine della legislatura precedente: si

pensi alla legge statale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea (la n. 11/2005), pubblicata il 15 febbraio 2005, ai nove statuti ordinari adottati nella VII legislatura (gli ultimi dei quali promulgati nell'aprile 2005), alle leggi elettorali delle Regioni che se ne sono dotate, le quali hanno completato il proprio *iter* tra la fine del 2004 ed i primi mesi del 2005. Gli unici interventi attuativi "nuovi", in quanto successivi all'aprile 2005, riguardano, oltre che lo statuto di una Regione (pubblicato nel settembre di quest'anno), i regolamenti interni di alcuni Consigli regionali e alcune leggi regionali disciplinanti i Consigli regionali dell'economia e del lavoro, i Consigli delle autonomie locali e gli organi di garanzia statutaria.

Benché conclusisi, per lo più, in precedenza, è, tuttavia, nella nuova legislatura regionale che i processi di cui si è appena detto hanno iniziato a produrre i propri effetti, dando vita ad un ambiente normativo molto diverso da quello in cui si era sviluppata la legislatura precedente. Essi, cumulandosi con quelli compiutisi anteriormente (si pensi alla legge La Loggia del 2003) ed inserendosi in un contesto in via di stabilizzazione, per effetto del consolidamento degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale, hanno contribuito a mettere il sistema a regime; o – più esattamente – "quasi" a regime, a causa della persistente latitanza di cinque statuti regionali e della mancata adozione di alcune discipline statali di particolare rilievo, tra le quali fanno spicco la nuova disciplina della finanza e quella delle funzioni "fondamentali" degli enti territoriali infraregionali.

Ma – come si è anticipato – non è solo sul versante delle regole che si colgono i segni del processo di assestamento di cui si è detto all'inizio. Segni non meno rilevanti si colgono, infatti, su un versante diverso (ancorché collegato): quello dei comportamenti degli attori regionali e delle dinamiche istituzionali che essi hanno concorso a determinare.

È questo il terreno in cui si colloca l'attività normativa delle Regioni, la quale costituisce l'oggetto principale – pur se non esclusivo – del *Rapporto* che si licenzia.

Non spetta ovviamente a queste brevi note introduttive entrare nel merito dei temi specificamente affrontati negli otto capitoli in cui il rapporto

si articola. Questi ultimi hanno, rispettivamente, ad oggetto: la competenza legislativa regionale (Carlo Desideri), i regolamenti regionali dopo gli statuti (Aida Giulia Arabia), la qualità della legislazione (ancora Aida Giulia Arabia), i rapporti Giunta-Consiglio (Laura Ronchetti), i procedimenti per l'approvazione e l'attuazione degli statuti regionali (Antonio Ferrara), le tendenze della sanità regionale (George France), alcuni aspetti della legislazione regionale in materia di finanza e contabilità (Enrico Buglione), la formazione e l'attuazione delle politiche comunitarie (Vincenzo Santantonio).

In questa sede, non è, peraltro, fuor di luogo ricordare come il rapporto è stato realizzato e sottolineare qual è – almeno a giudizio dello scrivente – lo specifico valore aggiunto che esso presenta.

Quanto al come – o, più paludatamente: al metodo – è da dire che, al pari dei cinque rapporti che lo hanno preceduto, anch'esso si compone di capitoli costruiti sulla base di un questionario elaborato d'intesa dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, dall'ISSiRFA e dagli Uffici legislativi dei Consigli regionali. Questi ultimi hanno fornito notizie ed osservazioni sulle esperienze maturate nelle singole realtà regionali. Notizie e osservazioni, che, unitamente alle rilevazioni di fonte ISSiRFA, costituiscono la base conoscitiva su cui si fondano le singole elaborazioni.

Passando al “valore aggiunto”, esso può essere condensato in una formula che figura – ad altro riguardo – in uno dei capitoli del Rapporto: la “cultura del dato”. Tutte le elaborazioni, essendo saldamente ancorate a rilevazioni di carattere empirico, offrono ai lettori elementi di valutazione non altrimenti disponibili. E contribuiscono, quindi, ad una conoscenza dell'esperienza regionale italiana e delle dinamiche che in essa si sviluppano diversa da quella acquisibile mediante altri strumenti.

Antonio D'Atena

1. La competenza legislativa regionale nel 2005: conferme e problemi

1.1 Il numero e la dimensione delle leggi regionali: conferma delle tendenze in corso

Nell'anno 2005 le Regioni nel loro insieme – ordinarie e a statuto speciale – hanno emanato complessivamente 599 leggi ¹. Questo dato sembra confermare dunque la tendenza – che ormai si registra da alcuni anni – alla diminuzione del numero di leggi prodotto annualmente dalle Regioni.

E' possibile in proposito fare un confronto con alcuni dati disponibili negli anni precedenti, in particolare i Rapporti sullo stato della legislazione del 2002 e del 2003 ². Il primo - che tuttavia contiene dati riferiti al periodo giugno 2001-dicembre 2002 – segnala (v. Tab. 1, pag. 362) un dato complessivo, per le Regioni ordinarie e a statuto speciale, di 1194 leggi. Il secondo, con dati riferiti all'anno solare, segnala (v. Tab. 1 pag. 418) un numero complessivo di 623 leggi.

Peraltro il confronto tra il 2005 e il 2003 evidenzia come alla diminuzione del numero delle leggi corrisponde, però, nel 2005 un numero di articoli più ampio, sia pure non di molto ³. Inoltre – tenendo conto anche della mancanza dei dati del 2005 per due Regioni - più numerosi

¹ Aggiungendo alle 554 leggi indicate nelle risposte al questionario (v. la Tab. n.1c), le leggi delle due Regioni – Campania e Puglia – che non hanno inviato risposte, si giunge ad un totale di 599 leggi.

² Il Rapporto 2004-2005 contiene esclusivamente dati di carattere generale sulla produzione legislativa regionale, che risultano comparabili soltanto in piccola parte con i dati forniti dagli altri rapporti.

³ Aggiungendo ai 7809 articoli indicati dalle risposte al questionario i 561 articoli della Campania e della Puglia, che, come accennato, non hanno inviato risposte, si giunge per il 2005 ad un totale di 8370 articoli, superiore a quello di 7857 per l'anno 2003.

sembrano essere i commi delle leggi del 2005 rispetto a quelli del 2003: 22556 rispetto a 20293 ⁴.

Con qualche approssimazione può dunque confermarsi la tendenza anzidetta, o comunque che non vi è un incremento della produzione legislativa regionale per anno. Nella stessa direzione vanno del resto i dati offerti da altre analisi come quella – relativa alle sole Regioni ordinarie – contenuta nel Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia dell'ISSiRFA-CNR, riferita peraltro ad un ampio arco di tempo: gli anni 1990-2005 ⁵.

Al fenomeno del decremento delle leggi regionali, verso un numero che comunque sembra stabilizzarsi negli ultimi anni, concorrono probabilmente più fattori. Si è messo l'accento a volte sulle incertezze che sarebbero intervenute a seguito della riforma costituzionale del 2001, in particolare per la parte che riguarda le difficoltà di interpretazione e applicazione delle norme relative al riparto delle competenze tra Stato e Regioni. L'analisi più dettagliata dei dati disponibili in ordine alla distribuzione delle leggi tra le varie materie e settori, sulla quale torneremo più avanti, evidenzia inoltre che le Regioni hanno legiferato molto poco nelle materie residuali e concorrenti di nuova attribuzione. Va considerata poi l'attenzione che, almeno a partire dalla stagione del c.d. "federalismo amministrativo", le Regioni hanno dedicato ai processi di riordino e razionalizzazione della legislazione che ha portato – oltre che a numerose abrogazioni di leggi esistenti – a una diminuzione degli interventi legislativi episodici e quindi della frammentazione legislativa.

Per altro verso va segnalato che è cresciuto tuttavia il ruolo e l'estensione delle leggi finanziarie divenute in più casi "contenitori" di interventi sostanziali di vario tipo.

Da un lato vi è dunque un riordino, realizzato con leggi intersettoriali e settoriali, e dall'altro una crescita dimensionale specialmente di alcune

⁴ Non sono invece comparabili i dati sulle dimensioni delle leggi (esprese in numero di caratteri) in quanto incompleti anche per il 2003.

⁵ Cfr. A.G.Arabia e C.Desideri, *L'attività normativa nella settima legislatura regionale*, p. 479 e ss., in particolare la Tab. n. 1, in ISSiRFA-CNR, *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè Editore, Milano, 2005.

leggi ⁶, tra le quali leggi “contenitore” che non sembrano contribuire alla chiarezza e alla leggibilità della legislazione.

Le Tabelle 1a e 1b consentono, per le Regioni a statuto ordinario, di leggere i dati relativi al 2005 con riferimento alla VII e alla VIII legislatura regionale, tenendo conto che nel mese di aprile si sono tenute le elezioni politiche regionali. Fa eccezione la Regione Molise, nella quale non si sono svolte le elezioni, che viene dunque presa in considerazione solo nella Tab.1c relativa a tutto il 2005.

Benché sia notevolmente minore il numero dei mesi rientranti nella VII legislatura rispetto a quelli della VIII (3 mesi contro 9 mesi), si può constatare – v. la Tab. 1a - che il numero totale delle leggi, 191, è superiore a quello delle leggi emanate – v. la Tab. 1b - nella VIII legislatura, 153. Peraltro si può constatare come il divario appaia anche più evidente ove si consideri la struttura e le dimensioni delle leggi: le 191 leggi della VII legislatura infatti si articolano in ben 3415 articoli e 9620 commi e si estendono in 2673809 caratteri, mentre le 153 leggi della VIII molto più modestamente si articolano in 1349 articoli e 3012 commi e si estendono in 1037131 caratteri.

Il notevole divario si spiega evidentemente, nel caso dell’ampia produzione legislativa nei pochi mesi della VII legislatura, proprio con l’imminenza delle elezioni. Così come, nel caso della più limitata produzione successiva, con i tempi politici e tecnici di avvio della nuova

⁶ Se il dato sul numero delle leggi per anno è indubbiamente rilevante, va dato tuttavia il giusto peso anche al dato relativo alla dimensione delle leggi, per la quale vi sono diversità anche notevoli tra le Regioni. Guardando ai dati contenuti nel Rapporto 2003 sullo stato della legislazione si può così constatare infatti – v. in particolare le Tab. 1 e 1a - che vi sono Regioni con un numero di leggi eguale o anche inferiore ad altre che tuttavia – come segnala la rilevazione sul numero dei caratteri, vale a dire sulla estensione fisica delle leggi – hanno un prodotto normativo annuale molto più grande: ad esempio alle 30 leggi della Calabria con 398066 caratteri corrispondono 30 leggi della Lombardia con ben 654694 caratteri; alle 55 leggi della Toscana con 546929 caratteri corrispondono 28 leggi dell’Emilia-Romagna che tuttavia hanno la dimensione, più ampia, di 670461 caratteri. L’incompletezza dei dati non consente, come già detto, un confronto complessivo tra il 2003 e il 2005; va segnalato però che in alcune Regioni per le quali il dato è disponibile, si registra una contrazione rilevante della dimensione complessiva delle leggi prodotte (Calabria, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto); in altre non vi sono modifiche di rilievo; in altre invece l’estensione delle leggi cresce in maniera significativa (v. la Tab. 1c che raccoglie i dati del 2005 a raffronto con la Tab. 1 del Rapporto 2003).

legislatura. Si tratta di un fenomeno in realtà già noto, che viene qui confermato – anche nella sua evidenza e rilevanza – dai dati disponibili.

1.2. La tipologia delle leggi: ancora uno sforzo innovativo

Passando a considerare la tipologia delle leggi regionali, sembra che anche sotto questo profilo si possa constatare di massima una conferma di tendenze già registrate negli anni precedenti. Dalla Tab. 5c, relativa sia alle Regioni a statuto ordinario che a quelle a statuto speciale, si ricava che vi è una netta prevalenza delle leggi “settoriali”, 206, seguite da 131 leggi di “manutenzione”, 112 di “bilancio”, 53 leggi “provvedimento”, 31 istituzionali e 13 intersettoriali. La tendenza non muta distinguendo tra Regioni ordinarie e a statuto speciale, tranne, nel caso di queste ultime, un distacco più ampio tra leggi “settoriali” e di “manutenzione” (71 contro 17) rispetto a quanto si verifica nelle Regioni ordinarie (135 contro 114).

Di un certo interesse può forse apparire il dato che nel caso delle Regioni ordinarie distingue tra la VII e la VIII legislatura, che evidenzia per la VII una prevalenza delle leggi “settoriali” su quelle di “manutenzione” (79 contro 45), mentre il rapporto si inverte nella VIII dove le leggi di “manutenzione” prevalgono su quelle “settoriali” (51 contro 31). Di nuovo si tratta di un fenomeno che probabilmente si può spiegare con i tempi politici e tecnici di avvio della nuova legislatura.

Il confronto dei dati relativi al 2005 con i precedenti Rapporti sullo stato della legislazione del 2002 e del 2003 sembra fornire dei riscontri utili a quanto finora emerso.

Cominciando a considerare il Rapporto per il 2002, che tuttavia come ricordato è relativo al periodo che va dal giugno 2001 al dicembre 2002, si può constatare – v. Tab. 2c, pag. 370 – che il primato va alle leggi “provvedimento”, che sono 475 rispetto alle 403 leggi “settoriali”. Va tenuto conto, però, che nella classificazione utilizzata nel 2002 manca la categoria delle leggi di “manutenzione”, per cui è ragionevole ipotizzare che tale tipo di leggi almeno in parte rientrino tra le leggi in generale denominate “provvedimento”.

Quanto appena detto per il Rapporto 2002, può valere anche per il Rapporto 2003, relativo stavolta all'anno solare, dove anche si segnala – v. la Tab. 2c, pag. 426 – la prevalenza delle leggi “provvedimento”, 236, rispetto alle leggi “settoriali”, che sono 191. Anche in tal caso manca, però, la categoria delle leggi di “manutenzione”.

Sotto un altro profilo si può constatare come sia piuttosto ridotto, rispetto alle leggi “settoriali”, il numero delle leggi classificate come “intersettoriali” e come anzi sembra esserci una tendenza alla diminuzione di tale tipo di leggi, che passano da 30 (nel periodo giugno 2001-dicembre 2002) a 22 (nel 2003) e infine (nel 2005) a 13. In realtà, va tenuto conto che tale tipo di leggi sono state emanate in effetti soprattutto a seguito delle riforme del c.d. “federalismo amministrativo”, che investiva appunto più materie e settori, ma che nel tempo sembra essersi attenuato il ricorso a tale tipo di strumento normativo.

Dai dati disponibili per il 2005 e in una certa misura, come detto, anche dai dati relativi al 2002 e al 2003 risulta che, nel complesso della produzione legislativa regionale, un peso rilevante hanno le leggi “settoriali”, dove per tali si intendono di massima leggi che disciplinano in maniera pressoché completa un settore di attività, più o meno ampio, rientrante in una materia di competenza regionale. Quanto alle leggi di “manutenzione”, la loro presenza relativamente ampia può essere interpretata come sintomo di una tendenza ad aggiustare piuttosto che riformare, ma anche come indice di una certa stabilità del quadro normativo, salva la fisiologica esigenza di adeguarlo nel tempo. La loro presenza non appare dunque un dato da leggere in maniera negativa⁷.

Sembra così emergere che, in realtà, una parte notevole dell'attività normativa regionale è dedicata alla elaborazione di leggi nuove; il che fa ipotizzare un ruolo attivo e in gran parte innovatore delle Regioni nei processi di trasformazione e riforma costituzionale e amministrativa da alcuni anni in corso nel nostro Paese, ed anche un processo di consolidamento delle Regioni come istituzioni rispondenti alle esigenze e

⁷ Sulla doppia lettura che può darsi delle leggi di manutenzione v. già i dati e le riflessioni nel contributo curato da A.G. Arabia, *Focus sulla produzione normativa nella VII legislatura regionale*, in Camera dei Deputati, *Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005 tra Stato, Regioni e Unione Europea*, in particolare pag. 107.

agli interessi delle comunità di riferimento. In senso analogo vanno peraltro i rilievi che emergono da altre analisi sulle leggi regionali, come quella qui già ricordata svolta dall'ISSiRFA-CNR.

1.3. L'impegno legislativo nei diversi macrosettori e materie

I dati relativi alla classificazione delle leggi secondo i macrosettori e le materie mettono in luce – v. la Tab. 6 – che, su 549 leggi⁸, 107 hanno ad oggetto i “servizi alla persona e alla comunità”, 102 lo “sviluppo economico e le attività produttive”, 94 l’ “ordinamento istituzionale”, 88 il “territorio, ambiente e infrastrutture”. Le più numerose, 128, sono comunque le leggi classificate nel macrosettore “finanza regionale”. Vi sono poi 30 leggi (di massima si tratta di leggi di semplificazione, di abrogazione, di collegati) classificate “multisettores” in quanto riguardanti tutti i macrosettori⁹.

Per il profilo qui considerato non appare possibile un confronto diretto con i dati risultanti dai precedenti Rapporti sullo stato della legislazione, in quanto sia nel Rapporto 2002 che in quello 2003 i dati sono disponibili solo per numero di articoli e non per numero di leggi¹⁰.

Quanto rilevato per l'anno 2005 appare confermare comunque una tendenza che emerge anche da altre analisi¹¹. La Regione si conferma un

⁸ Dal computo complessivo delle 554 leggi, sono state detratte le 4 “leggi voto” della Regione Sicilia e lo Statuto dell'Umbria.

⁹ Mentre le leggi intersettoriali, delle quali si è trattato al par. 2, sono quelle che disciplinano per intero più settori o più ampi sub-settori, per leggi multisettoriali il questionario ha inteso, oltre al tipo di leggi accennate nel testo, quelle che disciplinano singoli istituti o strumenti (ad esempio forme di programmazione o di accordi) utilizzabili in tutti o più macrosettori.

¹⁰ Secondo il Rapporto 2002 (v. la Tab. 2d pag. 371) il macrosettore con un numero di articoli più ampio era quello della “finanza regionale”, seguito dallo “sviluppo economico e attività produttive”, dal “territorio, ambiente e infrastrutture”, dai “servizi alla persona e alla comunità” e dall’ “ordinamento istituzionale”. Il Rapporto 2003 (v. Tab. 2d, pag. 427) presentava una situazione analoga, anche se stavolta il macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” precedeva quello del “territorio, ambiente e infrastrutture”.

¹¹ Cfr. A.G.Arabia e C.Desideri, *L'attività normativa nella settima legislatura regionale*, da p. 479, in particolare la Tab. n. 1, in ISSiRFA-CNR, *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè Editore, Milano, 2005.

soggetto di rilievo sotto il profilo dei servizi alla comunità, così come per lo sviluppo economico.

Alcuni elementi più significativi delle tendenze in atto si possono ricavare però da una lettura più specifica - v. la Tab. 6 - con riguardo alle materie comprese nei macrosettori.

Sotto questo profilo, con particolare riguardo al settore dello sviluppo economico, emerge con evidenza che la maggior parte delle leggi emanate dalle Regioni riguardano il settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale e della pesca in genere: le materie dell' "agricoltura e foreste" e della "caccia, pesca e itticoltura" da sole totalizzano 52 leggi, a fronte di 1 legge per l'artigianato, 7 per l'industria e 2 per il sostegno all'innovazione per i settori produttivi. Anche il turismo, materia per la quale la vocazione regionale dovrebbe essere indubbia, totalizza 10 leggi, comprese peraltro quelle per l'agriturismo.

Nel macrosettore del "territorio, ambiente e infrastrutture", accanto allo sviluppo della legislazione nelle materie di più consolidata tradizione regionale come il "territorio e l'urbanistica" e i "trasporti", va segnalato un significativo numero di leggi nella materia della "protezione della natura e dell'ambiente" che conferma il permanere dell'impegno regionale in un campo attribuito alla competenza esclusiva dello Stato in sede di riforma del Titolo V della Costituzione.

Nel macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità", accanto al numero più ampio di leggi dedicate alla "tutela della salute", può notarsi la presenza di un numero significativo di leggi nel campo dei "servizi sociali" e dei "beni e attività culturali".

Anche se come già detto non è possibile confrontare direttamente i dati del 2005 con quelli dei rapporti precedenti, a causa della non omogeneità dei dati rilevati, si può osservare che di massima i dati per numero di articoli del Rapporto sullo stato della legislazione per il 2002 (v. la Tab. 2e, pag. 372) confermano, per il macrosettore dello "sviluppo economico e attività produttive", il carattere predominante dell' "agricoltura e foreste" e delle materie ad essa da sempre connesse come la caccia e la pesca rispetto alle altre materie, con l'eccezione del turismo, oggetto di una non trascurabile attività legislativa.

Una situazione analoga emerge dal Rapporto per il 2003 (v. la Tab. 2e, pag. 428), anche se qui i dati sembrano segnalare una notevole diminuzione dell'impegno legislativo per il turismo.

Dall'insieme della legislazione regionale, considerata per macrosettori e materie, certamente emerge l'immagine della Regione come un ente impegnato sia in ordine alle condizioni di vita civili e sociali delle popolazioni sia in ordine allo sviluppo economico. Guardando all'interno del macrosettore dello "sviluppo economico e attività produttive" emerge evidente come sia assolutamente predominante almeno per ora l'impegno delle Regioni nelle materie – l'agricoltura e lo sviluppo rurale in particolare – nelle quali le Regioni hanno una più consolidata esperienza e tradizione di intervento, costruendo – si può ritenere – anche legami e rapporti più stretti con settori e interessi di riferimento. Molto ridotto appare invece l'impegno delle Regioni in materie come l'artigianato e l'industria che pure rientrano, dopo la riforma costituzionale del 2001 del Titolo V tra le competenze residuali delle Regioni. Anche nel caso del turismo lo sviluppo della legislazione appare forse inferiore a quanto ci si poteva attendere in una materia così vicina al territorio e alle sue vocazioni. Sicuramente molte disposizioni ed interventi per l'artigianato e l'industria sono contenuti nelle leggi finanziarie – divenute come già detto contenitori anche di discipline sostanziali – tuttavia ciò vale anche per l'agricoltura e le materie ad essa connesse. In realtà, il divario tra le materie è ampio e si può ipotizzare che, oltre alla già accennata maggiore facilità delle Regioni a continuare nell'impegno in settori di tradizione più consolidata, possano pesare anche altri fattori, tra i quali probabilmente – malgrado le riforme – la tendenza al mantenimento di competenze operative a livello nazionale o comunque – considerando le responsabilità statali per lo sviluppo del Paese – un assetto di rapporti intergovernativi ancora da definire e chiarire. Nel caso specifico del turismo può inoltre aver pesato – come già ricordato in altra occasione ¹² – l'incertezza determinata dall'approvazione di una legge quadro in materia contemporaneamente all'attribuzione del

¹² A.G. Arabia e C. Desideri, *Gli orientamenti e le novità della normativa regionale sulle attività produttive*, in ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive, Rapporto sulla legislazione e sulla spesa, 1998-2004: un bilancio*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p.4 e seguenti.

turismo – con la riforma del titolo V della Costituzione – alla sfera della competenza residuale-generale delle Regioni.

Infine si può anche notare – v. la Tab. 6 - come l'impegno legislativo regionale appaia ridotto in quelle materie – relative ad esempio all'energia, alla ricerca scientifica, alle comunicazioni - la cui attribuzione alla competenza regionale ad opera della riforma del 2001 ha suscitato non poche perplessità, così che si è anche pensato e si sta continuando a pensare di ridefinirle anche sotto il profilo del titolo di competenza.

1.4. L'affermazione e il consolidamento della competenza residuale

Elementi significativi si ricavano anche dai dati relativi ai diversi titoli delle competenze legislative esercitate dalle Regioni. In particolare - con riferimento alla Tab. 4c sulle fonti giuridiche della potestà legislativa, che classifica per il complesso delle Regioni ordinarie e a statuto speciale le leggi nelle categorie della potestà "concorrente", "residuale" e "mista" - si può constatare come con 291 leggi la potestà "residuale" sia decisamente più esercitata rispetto alla "concorrente". Né questo dato può subire mutamenti sia pure dovesse accertarsi una prevalenza della potestà "concorrente" all'interno della categoria della potestà "mista".

Quanto appena rilevato appare riscontrabile anche nella Tab. 4a, riferita alle sole Regioni a statuto ordinario, anche se in tal caso la prevalenza della potestà "residuale" risulta di solo tre leggi nel caso della VII legislatura, mentre appare molto più evidente nel caso della VIII legislatura.

Il confronto con quanto emerso dal Rapporto 2002 sullo stato della legislazione - anche se non vi è una piena omogeneità dei dati (mancando due Regioni, ma diverse dalle due che mancano nella rilevazione per il 2005) - conferma, v. la Tab. 2f, pag.373 - la prevalenza della potestà (allora denominata) "primaria" su quella "concorrente" (643 leggi rispetto a 519). Una situazione non diversa emerge dal Rapporto 2003 sullo stato della legislazione dove i dati – stavolta non per numero di leggi ma di

articoli – confermano comunque la netta prevalenza della potestà (di nuovo qui denominata) “primaria” rispetto a quella “concorrente”.

Il peso notevole, ma non la prevalenza, della competenza residuale è, in effetti, confermato dai dati del Rapporto qui già ricordato dell’ISSIRFA-CNR, riferiti all’intero periodo 2001-2005 per le sole Regioni a statuto ordinario ¹³. Se ne ricava peraltro che, mentre le leggi di competenza residuale rappresentano più del 42% del totale, il loro peso è diversamente distribuito nei vari macrosettori, essendo nettamente prevalente nel caso dell’“ordinamento istituzionale” (più dell’86%) e in quello dello “sviluppo economico e attività produttive” (più dell’84%) e decisamente inferiore nel caso del “territorio, ambiente e infrastrutture” (più del 19%) e in quello dei “servizi alla persona e alla comunità (più del 32%).

Le classificazioni in questione possono presentare degli aspetti problematici, tuttavia - al di là della stessa prevalenza o meno dell’esercizio di un tipo di potestà rispetto all’altra - ciò che non sembra discutibile è il peso comunque assunto dalla potestà “residuale” nell’attività legislativa regionale, con una prevalenza certa – tra l’altro – nel macrosettore dello “sviluppo economico e attività produttive”. Il che non è un risultato da poco se si tiene conto dei dubbi e delle critiche che hanno accompagnato l’introduzione di tale tipo di potestà.

1.5 Consolidamenti e tensioni

La rilevazione relativa all’anno 2005 sembra dunque mettere in luce alcuni profili dell’esperienza regionale che di massima trovano riscontro anche nelle rilevazioni effettuate negli anni precedenti, nonché in analisi e valutazioni riferite ad un arco di tempo pluriennale ¹⁴.

¹³ Cfr. A.G. Arabia e C.Desideri, *op.cit.*, in particolare la Tab. 9, pag. 499. In questa rilevazione non è stata adottata la classificazione della potestà “mista”, preferendosi attribuire le leggi alle due categorie “residuale” e “concorrente”, in base ad un criterio di prevalenza.

¹⁴ Cfr. A.G. Arabia e C. Desideri, *L’attività normativa nella settima legislatura regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè Editore, Milano, 2005.

In sintesi, per quanto riguarda il numero delle leggi – come anche dimostrano i dati del 2005 – resta confermato che le riforme amministrative e poi costituzionali non hanno determinato una inflazione della legislazione, come pure da alcune parti si temeva; il numero di leggi prodotte dalle Regioni è andato al contrario diminuendo, con una certa stabilizzazione negli anni più recenti. Per altro verso, accade in certi casi che si faccia ricorso a testi normativi “pesanti” di grande estensione, “contenitori” di interventi di vario tipo, il che non contribuisce alla facile leggibilità e interpretazione della normativa.

Quanto rilevato nel 2005 conferma, poi, che la legislazione regionale in gran parte ha carattere innovativo, il che è certamente ancora effetto delle riforme amministrative e costituzionali, ma anche segno di una vitalità degli enti regionali. Va altresì considerato che molte leggi “settoriali” hanno ad oggetto interventi di ampio respiro di carattere organizzativo e di regolazione. Ciò si verifica anche nel settore dello “sviluppo economico e attività produttive”, non più – come accadeva in passato – caratterizzato prevalentemente da leggi di incentivazione.

Con riguardo alle materie di intervento - anche se appare comunque significativo l'impegno regionale nei tre grandi ambiti della vita civile e sociale, dell'economia e del territorio e ambiente - si è visto che esistono situazioni diverse, con materie che vedono uno sviluppo in realtà limitato rispetto alle aspettative e potenzialità come delineate dalle riforme amministrative e costituzionali. Sotto questo profilo possono avere giocato difficoltà interne alle Regioni nell'avvio degli interventi specialmente in settori di nuova competenza, ma anche – come forse è il caso delle materie dell'industria e del turismo - fattori esterni connessi alla presenza di un quadro di riparto di materie e/o di rapporti tra Stato e Regioni che resta non chiaro e problematico.

Infine, l'ampio ricorso alla potestà legislativa residuale anche nel 2005 sembra una importante conferma che il mutamento del ruolo delle Regioni, come enti capaci di una competenza di tipo generale, introdotto con la riforma costituzionale del 2001, coglieva una realtà in qualche modo già pervenuta ad un punto di maturazione e rispetto alla quale si esprime gran parte dell'impegno legislativo delle Regioni.

Numerose leggi di competenza residuale riguardano sia il campo dello “sviluppo economico e attività produttive”, sia quello dei “servizi alla persona e alla comunità”. Non sono poche, poi, le leggi delle Regioni – in genere dalle Regioni stesse classificate, in sede di risposta ai questionari, come leggi di potestà residuale – che nel 2005, come già avvenuto negli anni scorsi, affrontano temi e problemi in parte nuovi, cercando di dare delle risposte a esigenze emergenti nelle comunità di riferimento¹⁵. Si tratta di temi che in certi casi sono difficilmente collocabili nelle materie tradizionali. Sembra emergere così una tendenza delle Regioni a creare nuove materie o, almeno, a superare o ampliare la visione che finora si è avuta delle materie.

Benché l'osservatorio legislativo - non considerando altri aspetti dell'attività regionale, come l'amministrazione e la finanza – offra una visione parziale della realtà regionale, sembra che comunque gli elementi di conoscenza che da qui possono trarsi segnalino un consolidamento delle Regioni come enti rispondenti alle esigenze e agli interessi delle rispettive comunità.

¹⁵ Senza pretesa di completezza, nel 2005 appaiono esempi significativi, tra le leggi classificate dalle Regioni di potestà residuale: la legge n. 29/2005 Abruzzo sulla “Promozione e diffusione di una cultura dell'educazione alla pace e ai diritti umani”; n. 40/2005 Abruzzo “Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi delle città”; n. 3/2005 Basilicata “Promozione della cittadinanza solidale”; n. 10/2005 Basilicata “Promozione dei diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e per lo sviluppo di progetti per città dei bambini e delle bambine”; n. 3/2005 Calabria “Piano degli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità mafiosa”; n. 9/2005 Emilia-Romagna “Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza”; n. 12/2005 Emilia-Romagna “Valorizzazione delle organizzazioni di volontariato”; n. 5/2005 Lazio “Riutilizzo e fruizione sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata”; n. 16/2005 Molise “Provvedimenti per l'adozione di minori da parte di coppie residenti nella Regione”; n. 46/2005 Molise “Istituzione della giornata regionale per la donazione del midollo osseo dedicata a C.S.”; n. 35/2005 Toscana per la costituzione di un “laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile”. Tra le leggi classificate di potestà concorrente: n. 4/2005 Emilia Romagna che modifica una precedente legge sulla vivisezione; n. 5/2005 Emilia-Romagna sulla tutela del benessere degli animali; n. 7/2005 Friuli Venezia Giulia sul *mobbing*; n. 12/2005 Lazio “Tutela e valorizzazione dei dialetti di Roma e del Lazio”; n. 24/2005 Toscana per la “promozione della salute e della sicurezza negli ambienti domestici”; n. 8/2005 Provincia di Trento sul “sistema integrato di sicurezza”; n. 18/2005 Umbria sul *mobbing*; n. 3/2005 Umbria sulle “terapie complementari” (sorriso e *pet therapy*).

Per altro verso, la stessa analisi della normativa segnala la presenza di tensioni irrisolte in ordine alle competenze e al quadro dei rapporti tra Stato e Regioni. Di massima, si può infatti ritenere che il mancato o debole sviluppo dell'attività legislativa in alcune materie residuali o concorrenti pure attribuite alle Regioni sia – fatto salvo il peso di altri fattori – il sintomo di difficoltà interpretative o anche – in particolare in alcuni casi - di un disagio dinanzi a materie il cui carattere “regionale” appare in effetti dubbio.

Una conferma di tali difficoltà e tensioni, sotto il profilo appena accennato, è offerto dal contenzioso tra lo Stato e le Regioni. Con riferimento ad alcuni casi significativi relativi alle leggi regionali emanate nel 2005¹⁶, si può constatare come il contenzioso si manifesti soprattutto in ordine a certi tipi di materie e di interventi rispetto ai quali evidentemente appare più difficile individuare confini precisi, oppure non si intende riconoscere l'interpretazione data dalle Regioni.

Le impugnazioni da parte statale di norme regionali riguardano in particolare: il rispetto del principio della libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi, venendo dunque in discussione il confine con la competenza esclusiva statale sulla tutela della concorrenza (v. il caso della legge n.5/2005 della Basilicata, della legge n.11/2005 delle Marche, della legge n.39/2005 della Toscana); il rispetto di norme di principio e di competenze organizzative nel caso di norme sugli incendi boschivi e sulla protezione civile (rispettivamente le leggi n.13/2005 della Basilicata e n.1/2005 dell'Emilia-Romagna); la competenza in ordine a materie di incerta definizione come l'immigrazione e i vari problemi connessi (legge n.5/2005 del Friuli Venezia Giulia); l'ampiezza effettiva della competenza regionale nella materia della comunicazione (legge n.25/2005 della Valle d'Aosta; legge n.8/2005 del Veneto) e dell'energia (legge n.1/2005 della Provincia di Bolzano, relativa in particolare alle grandi derivazioni a scopo idroelettrico; legge n.39/2005 della Toscana di riordino della materia); la tutela della salute insieme alla ricerca scientifica (legge n.26/2005 del Veneto di “Istituzione dell'Istituto oncologico veneto”); la materia del lavoro

¹⁶ Si tratta dei casi di impugnativa di leggi regionali da parte del governo segnalati dalle Regioni stesse in risposta al questionario.

per il profilo del *mobbing* (legge n.18/2005 dell' Umbria); la competenza regionale in ordine alla pesca in mare (legge n.66/2005 Toscana); l'estensione della disciplina normativa e dei contenuti dei piani territoriali regionali (legge n.12/2005 della Lombardia; legge n.1/2005 della Toscana).

Le tensioni riguardano dunque i confini e/o l'effettiva estensione di alcune materie, l'attribuzione di un dato oggetto o intervento a questa o quella materia. In alcuni casi sembrano confermare i dubbi su certe scelte fatte in sede di riforma costituzionale, in altri segnalano situazioni di non facile definizione che forse potrebbero trovare soluzioni più semplici in un quadro certo di rapporti collaborativi tra Stato e Regioni. A volte sembrano evidenziare, però, una difficoltà e resistenza statale proprio in presenza di spinte innovative provenienti dalle Regioni nel momento in cui tendono a ricercare soluzioni e strumenti nuovi di intervento, come nel caso da ultimo ricordato delle impugnative delle leggi della Lombardia e della Toscana che finiscono per contestare – in nome di una rivendicazione settoriale di competenze ¹⁷ – proprio quella che è la novità della pianificazione territoriale come prospettata dalle Regioni, vale a dire il carattere di pianificazione integrata, che mette insieme i profili urbanistici, di sicurezza territoriale, ambientali e culturali.

¹⁷ L'impugnativa della legge della Lombardia riguarda l'integrazione nel PTR degli indirizzi di riassetto ai fini della prevenzione dei rischi idrogeologici e sismici. L'impugnativa della legge della Toscana riguarda la presunta invasione della sfera di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e di tutela del paesaggio.

2. Dopo gli Statuti: i regolamenti regionali tra norme e prassi

Dopo l'acceso dibattito degli ultimi anni, originato in particolare dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, la titolarità del potere regolamentare, i profili formali e di contenuto della fonte, trovano, ora, per nove Regioni ordinarie, la giusta disciplina nelle nuove carte statutarie.

Se fino al 2003 - anno in cui la Corte costituzionale interviene a bloccare una prassi basata su una non chiara e riconoscibile interpretazione della disciplina costituzionale in ordine alla titolarità del potere regolamentare - appare evidente un incremento, rispetto al passato, dell'utilizzo della fonte secondaria, è a tutti nota l'inversione di tendenza registratasi nel 2004, a seguito della decisione n. 313 del 2003 della Corte costituzionale¹⁸. Interessante appare, ora, la situazione relativa al 2005, almeno per le Regioni ordinarie e, in modo più accentuato, per alcune di esse. Per quelle a statuto speciale invece, soprattutto il Friuli Venezia Giulia e le due province autonome che, da sempre e in modo marcato, ricorrono ai regolamenti - in genere di attuazione e di esecuzione di leggi regionali e provinciali - non sono evidenti modifiche di tendenze già segnalate nei precedenti Rapporti.

Gli statuti vigenti di otto Regioni ordinarie (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria) hanno, dunque, legittimato l'esercizio del potere regolamentare da parte degli esecutivi, anche se non in modo "secco". Solo nel caso della Regione Marche la funzione è assegnata al consiglio con possibilità di delega alla giunta.

In tutti gli statuti che attribuiscono la competenza alla giunta è previsto, innanzitutto, l'esercizio del potere del consiglio nei casi di regolamenti "delegati" dallo Stato nelle materie di competenza legislativa esclusiva di quest'ultimo.

Alcuni statuti disciplinano strumenti atti a coinvolgere il consiglio nel procedimento di adozione dei regolamenti. In particolare, quello

¹⁸ Per la ricostruzione dell'intera vicenda si rinvia al Focus sulla produzione normativa nella VII legislatura regionale, in Camera dei Deputati, *Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005 tra Stato, Regioni e Unione europea*, pag. 105 ss.

dell'Emilia-Romagna prevede che l'assemblea legislativa esprima parere obbligatorio sulla conformità allo statuto ed alla legge dei regolamenti derivanti dalla legge regionale o dall'ordinamento comunitario, mentre gli statuti delle Regioni Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria inseriscono nel procedimento regolamentare il parere obbligatorio della commissione consiliare competente per materia. Il parere dell'organo di garanzia statutaria è richiesto, invece, dallo statuto della Regione Emilia-Romagna, nei casi previsti dalla legge, e dallo statuto del Lazio, nel caso di regolamenti di delegificazione. Inoltre, lo statuto della Regione Puglia disciplina la possibilità per la giunta di avvalersi anche del parere del Consiglio di Stato. In alcuni statuti l'attribuzione della potestà regolamentare si basa – oltre che sullo statuto – sull'intermediazione della legge regionale. In tal senso si sono mossi, in generale, lo statuto del Lazio e del Piemonte mentre negli statuti delle Regioni Calabria, Puglia e Umbria la potestà regolamentare resta sottoposta al potere del legislatore – che fissa le norme generali della materia - solo nel caso di adozione di regolamenti di delegificazione.

Queste, in sintesi, sono le prescrizioni statutarie in materia di regolamenti. Il quadro che emerge dalla prassi è, invece, riportato nella tabella 7. In alcune Regioni (Calabria e Lazio) la presenza di soli regolamenti di giunta si spiega col fatto che in esse la fase statutaria si è conclusa nel 2004. Il regolamento del consiglio del Lazio che appare in tabella è il n. 1 del 2005 con il quale l'assemblea legislativa ha provveduto a ratificare - a seguito della sentenza n. 313 della Corte costituzionale e ai sensi dell'art. 20, co. 15, della l.r. n. 2 del 2004 - i regolamenti regionali adottati dalla giunta. Nelle Regioni che hanno visto l'entrata in vigore del nuovo statuto nel corso del 2005 (Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana e Umbria), la funzione regolamentare viene esercitata dalle giunte a partire da quella data ad eccezione della Regione Piemonte che, come già sottolineato in altra sede ¹⁹, ha emanato regolamenti di giunta a

¹⁹ A.G. Arabia-C. Desideri, *L'attività normativa nella settima legislatura regionale*, in *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2005, pag. 502-503. Qui è stato messo in luce il ruolo giocato dalla sentenza del Tar Piemonte sui buoni scuola (sez. II, n. 1272/2004, in ISSIRFA.CNR.IT, "La giurisprudenza amministrativa", anno 2004) nel consolidamento della prassi regionale suindicata. I giudici amministrativi, infatti, non annullano il regolamento di giunta n.

partire dall'equivoco originato dalla riforma costituzionale del 1999 e ha continuato a farlo anche dopo la sentenza n. 313 del 2003 della Corte costituzionale che, come noto, "ripristina" la disciplina del potere regolamentare – quindi, la competenza del consiglio regionale - contenuta negli statuti originari, rimettendo ai nuovi la scelta di eventuali modifiche o conferme in ordine a titolarità, forme e contenuti della fonte secondaria. I regolamenti di consiglio indicati in tabella – per le Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Umbria - sono, pertanto, anteriori alla conclusione della fase statutaria.

Solo in una Regione ordinaria (Marche) sono presenti regolamenti emanati dall'assemblea legislativa, conformemente alla scelta operata nella nuova carta statutaria. I regolamenti sono, altresì, di consiglio in quelle Regioni dove sono ancora vigenti gli statuti originari (Lombardia e Veneto). Una particolarità emerge dai dati della Regione Basilicata che sottolinea la presenza di regolamenti di entrambi gli organi (v. *infra*). Anche nel caso della Regione Molise è presente, accanto ai regolamenti di consiglio, un regolamento di giunta ²⁰, abrogativo di altro regolamento dell'esecutivo emanato in precedenza quando, equivocando – come del resto tutte le Regioni ordinarie - la riforma costituzionale del 1999, anche la Regione Molise aveva optato per l'immediata attribuzione della funzione regolamentare alla giunta regionale.

11/R del 1 agosto 2003 sulla base di una norma (art. 39, co. 4) del vecchio statuto piemontese che "consente al legislatore regionale di affidare alla giunta "ogni altra attribuzione" che non sia già prevista in via generale, dalla Costituzione". La disposizione, secondo il Tar, è perfettamente conforme al nuovo testo dell'art. 121, comma 2, ed anche all'art. 123 della Carta, atteso che nessuna di tali norme contiene alcuna "riserva di regolamento" a favore del consiglio, mentre la giurisprudenza costituzionale richiamata dai ricorrenti "non assume alcuna rilevanza nel caso di specie, riguardando l'opposta situazione in cui lo statuto regionale non contenga una norma di tenore analogo al citato art. 39, comma 4, dello statuto piemontese". In altre parole, la clausola residuale per cui tutto ciò che non è espressamente attribuito al consiglio può essere esercitato dalla giunta, ha "legittimato" l'emanazione di regolamenti da parte dell'esecutivo piemontese già prima dell'entrata in vigore del nuovo statuto.

²⁰ Si tratta del regolamento n. 4 del 2005 che ha abrogato il regolamento n. 2 del 2001.

Come si ricava sempre dalla tabella 7, nel 2005 le Regioni nel loro insieme (ordinarie e speciali) hanno emanato 334 regolamenti²¹ o, meglio, 364, se al dato della tabella si sommano 3 regolamenti della Campania e 27 regolamenti della Puglia che non hanno risposto al questionario. Confrontando questi dati con quelli contenuti nel Rapporto sulla legislazione del 2002 (che però si riferisce al periodo giugno 2001-dicembre 2002) e in quello del 2003, rispettivamente di 524²² e di 378²³ regolamenti, si evidenzia soprattutto rispetto al 2003 una contrazione. Ciò è dovuto sicuramente al fatto che alcune Regioni ordinarie - dopo la sentenza della Corte costituzionale sopra richiamata e in assenza del nuovo statuto - hanno ripristinato la prassi del mancato esercizio della funzione regolamentare, determinata in passato dalla concentrazione nel consiglio di ogni potestà normativa ma anche da una legislazione già essa stessa ridotta dalla legislazione statale di principio, spesso esaustiva nella disciplina, a legislazione sostanzialmente regolamentare. Il decremento del dato è evidente anche confrontando le dimensioni dei regolamenti emanati. A fronte di 3811 articoli e 11.077 commi dei regolamenti del 2003²⁴, nel 2005 gli articoli risultano essere 3521 e i commi 9357 (v. tabella 10).

Se si confrontano i dati dell'anno di riferimento con quelli dell'anno solare 2002 contenuti in altra indagine²⁵, i regolamenti, pari a 286, risultano invece essere in aumento, ma inferiori di 14 unità rispetto al 2003. Contribuiscono naturalmente all'incremento i dati della Regione

²¹ Di questi regolamenti, 23 sono di consiglio, adottati tutti in base a competenza propria; 311 sono di giunta adottati in base a competenza propria (303 regolamenti) e in base a competenza delegata (8 regolamenti). Inoltre, 46 regolamenti di giunta (pari al 15,2 % del totale) sono stati emanati sentito il parere della commissione consiliare di settore (v. tabelle 11 e 12).

²² V. tabella 3a, in Appendice al Rapporto 2002 sullo stato della legislazione, pag. 375.

²³ V. tabella 3, in Appendice al Rapporto 2003 sullo stato della legislazione, pag. 431.

²⁴ V. tabella 3a, in Appendice al *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, pag. 432.

²⁵ V. tabella 2 allegata al capitolo sull'attività normativa delle Regioni, in *Primo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia (2002)*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 157-158.

Friuli Venezia Giulia e delle due province autonome che da sole contano, rispettivamente, 132, 84 e 21 regolamenti (v. tabella 7).

Ritornando al 2005 e isolando i dati delle Regioni speciali, è possibile confrontare i dati dell'anno in esame anche suddivisi per legislatura (v. tabella 7) con quelli degli anni 2001-2004 allegati al *Focus* richiamato in nota 1. Dall'incremento costante degli anni 2001-2002-2003 con, rispettivamente, 101, 107 e 152 regolamenti, si passa al decremento del 2004 con 96 regolamenti per arrivare a registrare un lieve incremento nel 2005 con 114 regolamenti (agli 84 regolamenti indicati in tabella bisogna, infatti, aggiungere i 3 regolamenti della Regione Campania e i 27 regolamenti della Regione Puglia).

Questo in termini assoluti. Non mancano, infatti, eccezioni significative come, ad esempio, i casi della Regione Lazio e Puglia che, conclusa la fase statutaria, sembrano riscoprire notevolmente la fonte secondaria. Il caso più significativo, però, è quello della Regione Lazio che, a fronte dei 4 regolamenti del 2001 e i 3 del 2002-2003-2004, emana, nel 2005, ben 19 regolamenti (18 di giunta e uno di consiglio di ratifica dei regolamenti di giunta emanati fino al 2003, di cui 12 nella VII e 7 nell'VIII legislatura). La Regione Puglia con 27 regolamenti (23 nella VII e 4 nell'VIII legislatura) conferma, invece, una tendenza che già si era manifestata negli anni precedenti. A partire dal 2001, infatti, si registrano incrementi quasi costanti: 11 regolamenti nel 2001, 10 nel 2002, 17 nel 2003 e 14 nel 2004²⁶.

Il dato è ancora più interessante se si pensa che all'incremento dei regolamenti corrisponde anche un numero di leggi inferiore allo *standard* regionale. Partendo dalla Regione Lazio, dalle 41 leggi del 2001²⁷ si arriva, infatti, alle 19 leggi del 2005, di cui però 15 emanate nella VII e 4 nell'VIII legislatura. E la stessa situazione è presente nella Regione Puglia: dalle 37 leggi del 2001²⁸ si passa alle 20 leggi del 2005 (6 emanate nella VII e 14 nell'VIII legislatura). In questi dati, però - almeno con riferimento ancora solo al 2005 - non si può immediatamente leggere

²⁶ V. tabella 4 allegata al *Focus* già più volte citato.

²⁷ V., per gli anni fino al 2004, tabella 1 allegata al *Focus* già più volte citato.

²⁸ V., per gli anni fino al 2004, tabella 1 allegata al *Focus* già più volte citato.

uno spostamento dall'utilizzo della legge a quello del regolamento. In entrambi i casi, infatti, è vero che la produzione legislativa è inferiore alla produzione regolamentare, ma probabilmente questo potrebbe essere spiegato con le fisiologiche difficoltà di avvio della nuova legislatura. Questa considerazione, però, potrebbe maggiormente valere nel caso della Regione Lazio che promulga 15 leggi nella VII e 4 nell'VIII legislatura, ma non vale altrettanto nel caso della Regione Puglia che, invece, emana 6 leggi nella VII e 19 nell'VIII legislatura. Questo a riprova ulteriore dell'impossibilità di affermare rispetto ad un arco di tempo limitato (solo il 2005 appunto) la considerazione sopra evidenziata.

Altro dato di rilievo è quello della Regione Toscana che, a partire dal 2001, mostra di utilizzare la fonte regolamentare con incrementi costanti fino ad arrivare alle 18 unità del 2005. Le Regioni Umbria e Calabria, dopo l'arresto della funzione regolamentare del 2004, ritornano nel 2005 ad utilizzare la fonte secondaria emanando, rispettivamente, 8 e 7 regolamenti. Anche nelle Regioni Lombardia e Piemonte il dato si attesta sulle 8 unità. Non è immediatamente comprensibile la situazione che emerge dalla Regione Basilicata, vale a dire la "distribuzione" della funzione regolamentare tra giunta e consiglio. Come si ricava già dal *Focus* già più volte richiamato in nota²⁹, la Regione sembra non aver subito influenze dalla situazione determinata, in primo luogo, dall'errata interpretazione della legge costituzionale n. 1 del 1999 e, in secondo luogo, dagli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003, più volte richiamata. A voler trovare una spiegazione al fenomeno, potrebbe aver favorito la prassi della "condivisione" del potere la norma (art. 11) dello statuto vigente (quello del 1971) che, attribuendo al consiglio, oltre alla funzione legislativa, la funzione di approvazione di piani e programmi, avrebbe implicitamente consentito che tutto ciò che non era appunto approvazione di piani e programmi e che avesse quindi natura di "atto amministrativo" attuativo-esecutivo potesse essere emanato dalla giunta³⁰. Quella della Regione Basilicata è, però, una prassi

²⁹ V., in particolare, tabella 4, pag. 116.

³⁰ Ad esempio, v., per l'anno in esame, le seguenti deliberazioni della giunta regionale: D.G.R. n. 1092 del 2 maggio 2005 "Regolamento attuativo dell'art. 1, co. 9 della legge 10 marzo 2000, n. 62 - Norme per la parità scolastica a disposizione sul diritto allo studio e all'istruzione"; D.G.R. n. 1753 del 30 agosto 2005 "Regolamento

comune sia a molte Regioni ordinarie sia alle Regioni speciali che, in base ai loro statuti, hanno assegnato la potestà regolamentare al consiglio; tale prassi dovrebbe essere arginata, da ora in avanti, dall'attribuzione del potere regolamentare alla giunta, almeno in quelle Regioni ordinarie che hanno operato tale scelta. La diffusione di atti formalmente amministrativi ma a contenuto generale - i cd. "regolamenti travestiti"³¹ - continua quindi a manifestarsi ancora nelle Regioni ordinarie ed in alcune Regioni speciali. Come già sottolineato, ad esempio, negli anni passati, dalla Regione Sardegna³², il progressivo ricorso ad atti a contenuto generale con valore normativo esterno (regolamenti in senso sostanziale, piani, regolamenti assessorili) - non disciplinati sotto il profilo procedurale e dei limiti, adottati da organi afferenti all'esecutivo e spesso nemmeno pubblicati - ha, da un lato, "ristretto" la regolazione legislativa, dall'altro, "violato" garanzie istituzionali e posizioni soggettive.

Infine, come si ricava sempre dalla tabella 7, il ricorso alla fonte regolamentare appare essere ancora molto limitato in alcune Regioni ordinarie e nelle Regioni speciali di Sardegna, Sicilia e Valle d'Aosta. Si passa, infatti, dall'unico regolamento delle Regioni Marche e Veneto, ai 2 regolamenti della Liguria e della Valle d'Aosta, ai 3 regolamenti dell'Emilia-Romagna e della Sicilia fino ad arrivare ai 4 regolamenti della Regione Molise.

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e le materie mettono in luce (v. tabella 13) che, su 333 regolamenti classificati, 101 hanno ad oggetto i "servizi alla persona e alla comunità", 89 lo "sviluppo economico e le attività produttive", 74 il "territorio, l'ambiente e le infrastrutture", 42 l'"ordinamento istituzionale", 13 la "finanza regionale". Vi sono, poi, 14 regolamenti multisettoriali. Per il

sull'agriturismo attuativo della l.r. n. 17/2005 - Agriturismo e turismo rurale"; D.G.R. n. 2695 del 22 novembre 2005 "Tributo speciale per il deposito di rifiuti in discarica - Regolamento di attuazione, costituzione e riparto del fondo incentivante - legge n. 549/1995 e l.r. n. 6/2001 come modificata dalla l.r. n. 28/2003". Le tre deliberazioni - che recano però nel titolo la parola "regolamento" hanno, infatti, forma di atto amministrativo ma sostanza di atto normativo a fini generali.

³¹ V. Rapporto 2002 sullo stato della legislazione, Introduzione a Tendenze e problemi della legislazione regionale, pag. 277.

³² V. Rapporto 2002 sullo stato della legislazione, pag. 245.

profilo qui considerato è possibile operare un confronto diretto con i dati risultanti dai Rapporti sullo stato della legislazione del 2002 e del 2003.

Nel Rapporto sulla legislazione per il 2002 ³³, i cui dati, come già evidenziato, sono però riferiti ad un periodo di 18 mesi, su un totale di 523 regolamenti classificati (solo uno non è stato classificato), 164 sono riferiti allo sviluppo economico, 156 ai servizi alla persona, 93 al territorio, 86 all'ordinamento istituzionale e 24 alla finanza regionale. In percentuale, la stessa tendenza risulta confermata, per l'anno solare 2002, confrontando i dati offerti dal Primo rapporto sullo stato del regionalismo già richiamato ³⁴. Su un totale di 286 regolamenti, infatti, prevalgono i regolamenti riguardanti lo sviluppo economico e le attività produttive (102 regolamenti) seguiti da quelli relativi ai servizi alla persona e alla comunità (74 regolamenti), da quelli relativi al territorio (55 regolamenti), da quelli riguardanti il settore dell'ordinamento istituzionale (46 regolamenti) e, infine, da quelli inerenti alla finanza regionale (9 regolamenti).

La medesima situazione è evidente nei dati contenuti nel Rapporto sulla legislazione per il 2003 ³⁵. Accanto ai 118 regolamenti del macrosettore delle attività produttive cui, però, seguono immediatamente i 117 regolamenti relativi al macrosettore dei servizi alla persona, si rinvengono i 67 regolamenti del macrosettore relativo al territorio e all'ambiente, cui si aggiungono i 64 regolamenti relativi all'ordinamento istituzionale e i 12 regolamenti della finanza regionale.

Come già sottolineato nelle parte sulla legislazione, la tendenza della Regione che si conferma come un soggetto di rilievo tanto per lo sviluppo economico quanto sotto il profilo dei servizi alla persona e alla comunità, risulta ulteriormente rafforzata dai dati sui regolamenti. D'altra parte, trattandosi di regolamenti di attuazione e di esecuzione, tanto maggiore è il numero delle leggi in un dato settore, tanto maggiore - con le dovute proporzioni - dovrebbe essere anche il numero dei regolamenti nel medesimo settore.

³³ V. tabella 4c, pag. 378.

³⁴ V. tabella 2, pag. 157.

³⁵ V. tabella 4c, pag. 435.

Alcuni elementi significativi della tendenza appena richiamata e, probabilmente, in fase di ulteriore consolidamento, si possono ricavare anche con riguardo alle materie comprese nei macrosettori (v. tabella 13). Sotto questo profilo, con particolare riguardo al settore dello sviluppo economico, emerge con evidenza che la maggior parte dei regolamenti emanati dalle Regioni riguardano la materia dell'agricoltura e dello sviluppo rurale e della pesca che insieme totalizzano 40 regolamenti, seguita dal commercio, fiere e mercati con 13 regolamenti e dal turismo con 9 regolamenti. Con riguardo, invece, al settore dei servizi alla persona e alla comunità si nota la presenza di un numero significativo di regolamenti nel campo dei servizi sociali (27 regolamenti), seguiti in pari numero da quelli classificati nelle materie dell'istruzione scolastica e del lavoro (18 regolamenti). Con attenzione, poi, al macrosettore del "territorio, ambiente e infrastrutture", prevale la protezione della natura e dell'ambiente con 22 regolamenti, seguita dalla materia territorio e urbanistica con 19 regolamenti. Infine, nel macrosettore dell'ordinamento istituzionale il numero più ampio di regolamenti si rinviene nella materia relativa al personale e all'amministrazione con ben 35 regolamenti. Se si confrontano i dati del 2005 con quelli dei Rapporti sulla legislazione per il 2002 e per il 2003 ³⁶, le tendenze qui evidenziate appaiono, almeno per alcune materie confermate, anche se sono evidenti alcune oscillazioni. Le Regioni, infatti, nel settore dello sviluppo economico emanano più regolamenti nelle materie dell'agricoltura e foreste (43 regolamenti nel 2002 e 28 nel 2003); nel settore dei servizi alla persona emanano un numero ampio di regolamenti nei servizi sociali (50 nel 2002 e 22 nel 2003, preceduto, però, per l'anno indicato da 29 regolamenti relativi alla tutela della salute); nel settore "territorio e ambiente" è sempre la materia "protezione della natura e dell'ambiente" ad essere al primo posto con 22 regolamenti per entrambi i periodi di rilevazione e, infine, nel macrosettore dell'ordinamento istituzionale è sempre la materia "personale e amministrazione" a prevalere, rispettivamente con 60 regolamenti nel periodo giugno 2001-dicembre 2002 e 40 regolamenti nel 2003. In assoluto, nelle tre rilevazioni richiamate il dato relativo alla materia del

³⁶ V., in particolare, tabella 4d a pag. 379 per il Rapporto 2002 e tabella 4d a pag. 436 per il Rapporto 2003.

personale e dell'amministrazione è, dunque, quello maggiormente significativo. Forse non è tanto azzardato ipotizzare che almeno alcune Regioni abbiano operato un'ampia delegificazione di interi ambiti di normativa, rimandando al regolamento la definizione della maggior parte delle disposizioni di dettaglio³⁷. Già nel Rapporto 2003 sullo stato della legislazione³⁸ sia la Regione Molise sia la provincia di Trento evidenziavano che per alcuni aspetti riguardanti, ad esempio, la materia di reclutamento del personale regionale, da alcuni anni si assisteva alla riduzione del numero delle leggi e al costante aumento del numero dei regolamenti "sostitutivi" della precedente disciplina contenuta in norme primarie.

³⁷ Diverse leggi si limitano ad individuare obiettivi e procedure, demandando al regolamento la disciplina della materia; talora, l'acquisto di efficacia della legge è condizionato all'entrata in vigore del regolamento.

³⁸ V., in particolare, pag. 276.

3. La qualità della legislazione: dal *drafting* alla comunicazione

3.1. Considerazioni introduttive

Se è vero che “una buona democrazia vive anche della qualità degli atti che un organo riesce ad esprimere”³⁹ allora è altrettanto vero che molta strada hanno fatto le Regioni in tal senso. Ma siccome la democrazia non è mai pienamente compiuta, molta strada rimane ancora da fare.

La qualità della legislazione parte, infatti, dalla buona redazione di un testo normativo, passa per la semplificazione e il riordino, arriva alla valutazione e al controllo degli effetti prodotti dagli interventi normativi, toccando, quindi, in ultima analisi, il buon andamento del sistema politico; interessa, infine, anche l’informazione e la comunicazione.

Preliminare a tutti gli altri strumenti riconducibili alla qualità della legislazione e necessaria a realizzare obiettivi di chiarezza e leggibilità è innanzitutto la buona redazione delle leggi, anche mediante l’uso – ormai generalizzato – delle regole di *drafting*. La seconda versione del Manuale sulle *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* elaborata, nel 2002, da un gruppo di lavoro coordinato dall’OLI è, infatti, formalmente adottata – o, comunque, utilizzata in via di prassi - da un ampio numero di Regioni, che in alcuni casi (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, provincia di Trento) hanno sviluppato anche strumenti di controllo sull’applicazione del Manuale stesso. Tali strumenti si sostanziano principalmente nell’elaborazione di schede o griglie predisposte degli uffici legislativi in cui vengono rilevate le violazioni delle regole di *drafting* e della proprietà del linguaggio, proponendo la riformulazione del testo in applicazione delle osservazioni mosse. In alcune Regioni, il resoconto del monitoraggio viene riportato anche nell’annuale Rapporto sullo stato della legislazione (Abruzzo, Emilia-Romagna). Il consiglio regionale della Toscana, inoltre, svolge anche un

³⁹ G. Tarli Barbieri, Linguaggio e tecnica normativa. Il sistema delle fonti, in Parlamenti regionali, n. 12/2004, pag. 138.

controllo e monitoraggio successivo (sulle leggi pubblicate) dell'uso delle regole del Manuale attraverso un "indice di qualità tecnica redazionale"⁴⁰ della legislazione regionale.

È chiaro, però, che l'adozione del Manuale da sola non basta, se ad accompagnare una legge tecnicamente corretta non seguono altre regole che soddisfino ulteriori e connesse esigenze di qualità. Quando ad esempio, una legge finanziaria è composta da articoli "fiume" – che vanno dai 100 ai 500 commi - serve a poco il rispetto delle tecniche di redazione. Utilizzare la finanziaria per realizzare obiettivi "estranei" alla garanzia degli equilibri di bilancio – intervenendo, ad esempio, con modificazioni estese e rilevanti di leggi in vigore e inserendo in esse numerose disposizioni autonome di rilievo in diversi settori di competenza regionale - risponde poco alle esigenze di chiarezza e leggibilità, non solo del testo legislativo di riferimento ma anche dell'intero *corpus* normativo. E' vero che in alcune Regioni vengono, ormai, emanate leggi finanziarie "leggere", ma è altrettanto vero che diverse finanziarie superano ancora i 100 commi⁴¹. Un criterio per ridurre l'articolazione delle finanziarie potrebbe essere il ricorso ai provvedimenti "collegati", volti, come avviene per lo Stato, ad integrarne le disposizioni o a disciplinare, con norme nuove, specifici settori. Un ruolo in tal senso sembra giocato dai "collegati" della Regione Calabria che, a partire dal 2002, hanno contribuito ad alleggerire le leggi finanziarie, anche se il medesimo risultato non è stato realizzato, ad esempio, nelle Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia e nella provincia autonoma di Trento, dove le finanziarie complesse non smettono di essere tali anche se accompagnate da "collegati"⁴². Proprio nel 2005 nella provincia autonoma di Trento, è stato costituito, in consiglio provinciale, un gruppo di lavoro sulla razionalizzazione normativa⁴³ che, tra l'altro, ha

⁴⁰ L'indice è stato ideato e sperimentato sulla legislazione del 2002. Il monitoraggio è proseguito sulla legislazione del 2003 e del 2004. I risultati della sperimentazione sono riportati in due pubblicazioni che si possono leggere in www.consiglio.Regione.toscana.it>leggi e banche dati>indici di qualità.

⁴¹ Cfr. i *Rapporti sulla legislazione* dei vari anni e per le finanziarie del 2005-2006 la tabella 1 e il grafico 1 contenuti nel capitolo *Alcuni aspetti della legislazione regionale in materia di finanza e contabilità*, in questo volume.

⁴² Per una visione complessiva delle dimensioni delle finanziarie, v. i Rapporti citati nella nota precedente.

⁴³ Per un'analisi dettagliata dell'attività del gruppo di lavoro, v. il Supplemento n. 3 a "Documenti 284", Periodico di documentazione e informazione sull'attività del

proposto una ridefinizione delle leggi finanziarie e la cancellazione della legge di adeguamento, provvedimento *omnibus* che accompagnava le finanziarie incrementando la “confusione” legislativa. L’art. 35 della l.p. n. 20 del 2005 ha stabilito, tra l’altro, che la legge finanziaria non può contenere disposizioni di riforma organica di un settore.

3.2. La semplificazione e il riordino

Passando alla razionalizzazione complessiva del sistema normativo - proseguendo per una strada intrapresa ormai da alcuni anni - emerge anche nel 2005 l’impegno a combattere l’inflazione e la stratificazione delle leggi nel tempo, attraverso l’emanazione di vere e proprie leggi di semplificazione legislativa (e normativa). Inoltre, nelle leggi regionali di settore e - come sopra rilevato - nelle leggi finanziarie sono presenti con più frequenza abrogazioni esplicite (totali o parziali) di leggi e regolamenti, anche in vista del superamento del fenomeno - diffuso nella legislazione meno recente - dell’utilizzo di formule di abrogazione generiche e “innominate”.

Ai fini della certezza del diritto sicuramente non giovano, però, i casi di abrogazioni differite a data certa o al verificarsi di un evento, contenute anche in molte leggi del 2005. Basti citare, ad esempio, quanto possa risultare problematico il monitoraggio dell’efficacia delle norme soprattutto in materia di agricoltura quando esse sono condizionate all’acquisizione del parere di compatibilità comunitaria, considerato che i pareri non vengono né richiesti né forniti in un unico documento.

Accanto alle leggi di semplificazione di cui si è dato conto nel bilancio di legislatura contenuto nel Rapporto dello scorso anno, meritano di essere segnalate per il 2005 nuove iniziative ad opera delle Regioni Campania e Piemonte che così si affiancano alle altre Regioni che da anni ricorrono allo strumento della legge di semplificazione per “ripulire” l’ordinamento da una serie di leggi considerate inutili. La l.r. n. 21 del 2005 della Regione Campania regola il processo di riordino della legislazione regionale

disciplinando la presentazione annuale da parte della giunta di uno o più disegni per la semplificazione, il riassetto normativo e l'eventuale codificazione della disciplina legislativa di ogni settore o materia di competenza della Regione; stabilisce, inoltre, l'abrogazione espressa di 100 leggi regionali – riportate in allegato - già tacitamente abrogate o, comunque, prive di efficacia. La l.r. n. 13 del 2005 della Regione Piemonte semplifica il complesso normativo regionale mediante l'abrogazione espressa di 640 leggi regionali già implicitamente abrogate o comunque non più operanti (o applicate) e introduce l'analisi di impatto della regolamentazione quale strumento per migliorare la qualità della normazione. Infine, merita attenzione la l.r. n. 1 del 2005 della Regione Lombardia – già segnalata nel Rapporto 2004-2005 – che ritorna sul tema della semplificazione legislativa 44 abrogando 185 leggi e 12 regolamenti regionali – riportati in allegato - con la formula “sono o restano abrogati”. La legge disciplina, inoltre, l'analisi di impatto della regolamentazione e detta norme in materia di semplificazione amministrativa. Contiene, infine, un capo “intruso” che opera la manutenzione di alcune leggi in materia di funzionamento di strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali. I casi elencati non sono mere leggi di “disboscamento” ma provvedono tutte a disciplinare ulteriori strumenti diretti a migliorare la qualità della legislazione. La riduzione del carico complessivo di norme che gravano sul sistema da sola serve a poco se non è accompagnata da altri strumenti che in parte soddisfino esigenze di coordinamento della legislazione (leggi di riordino e testi unici), in parte siano indirizzati all'efficacia e all'applicabilità della legge emanata. Le leggi richiamate in precedenza rispondono a tale esigenza: infatti, la legge della Regione Campania prevede il piano di riordino da realizzarsi non solo con l'alleggerimento della legislazione vigente ma anche con l'eventuale e successiva codificazione; le leggi delle Regioni Piemonte e Lombardia disciplinano lo strumento tecnico-normativo dell'analisi di impatto della regolazione che consiste nella valutazione preventiva degli effetti delle proposte di atti legislativi e regolamentari, su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

⁴⁴ Il primo intervento di semplificazione risale al 1999 (l.r. n. 15), il secondo al 2002 (l.r. n. 15).

La riduzione del volume della legislazione è accompagnata, in molte Regioni, anche dalla predisposizione e dall'elaborazione di una serie di provvedimenti organici che prevedono il riordino complessivo di interi settori o di importanti subsettori e campi di attività, la previsione, in alcuni casi, di ampie delegificazioni della materia/settore e l'abrogazione contestuale della normativa preesistente. Nel 2005, ad esempio, sono state abrogate 223 leggi regionali e numerose disposizioni soprattutto nell'ambito delle leggi di riordino. Nella provincia di Trento, invece, l'opera di "pulitura" è avvenuta in sede di legge finanziaria. Gli allegati D ed E alla l.p. n. 20 del 2005, infatti, indicano le leggi provinciali abrogate (72 totalmente, 16 parzialmente e 8 leggi della Regione già recepite nell'ordinamento provinciale).

Anche se in alcune Regioni il ricorso alle leggi di riordino è ancora un intervento occasionale e non sistematico, nel 2005 – nelle Regioni che hanno risposto al questionario – sono state emanate 50 leggi ascrivibili a tale tipologia e, in molte di esse (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Toscana e province autonome di Trento e Bolzano) sembra ormai prevalente l'impegno a legiferare in modo completo e con unica legge una data materia (v., ad esempio, la l.r. n. 1 del 2005 della Regione Toscana sul governo del territorio e l.r. n. 26 del 2005 della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di innovazione, ricerca scientifica e sviluppo tecnologico). Resta sempre episodico e marginale, invece, il ricorso ai testi unici. Nel 2005 ne sono stati approvati 1 in Abruzzo (l.r. n. 24 in materia di sistemi di trasporto a mezzo di impianti a fune) e 1 in Toscana (l.r. n. 28 in materia di commercio). Ma non bisogna formalizzarsi sulle definizioni: non conta che un testo si chiami testo unico, codice o legge organica; conta solo che disciplini una materia ben definita in modo esaustivo.

3.3 La fattibilità e la valutazione delle leggi

La razionalizzazione normativa è, come sottolineato in precedenza, un obiettivo realizzato in molte Regioni e, in alcune di esse, è anche un obiettivo da perseguire. Ma le semplificazioni da sole non bastano. All'abrogazione delle numerose leggi inutili deve seguire, infatti,

l'utilizzazione di ulteriori strumenti diretti a "comprimere" il ricorso ad ulteriori atti di difficile applicazione.

Come già evidenziato nel Rapporto 2004-2005, ai temi della fattibilità e della valutazione delle leggi è però dedicato ancora poco spazio. Anche se di fattibilità ne parlava già il Rapporto Giannini e successivamente la Relazione Barettoni Arleri da esso originata, il problema delle ricadute applicative delle leggi è stato in pratica poco affrontato: solo in alcune Regioni - per quei progetti di legge che disegnano politiche complesse e che presuppongono azioni difficili da gestire perchè, ad esempio, prevedono il coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali - vengono elaborate schede preventive di fattibilità.

Sempre nel Rapporto sopra richiamato si sono evidenziate le cause della mancata diffusione di tale strumento, imputabile - come lì si diceva - a difficoltà oggettive, quali la scarsa collaborazione degli uffici della giunta che spesso non forniscono i dati necessari, i problemi connessi all'organizzazione e alla preparazione del personale degli uffici preposti alla fattibilità, i problemi dei tempi di elaborazione dell'analisi in esame che molto si discosta dai tempi della politica, considerando, tra l'altro, che spesso i testi legislativi approvati sono frutto di emendamenti che stravolgono il testo originario sottoposto ad analisi di fattibilità.

E' molto diffuso, invece, prevedere - nelle schede per l'istruttoria legislativa - controlli sulla coerenza ordinamentale dei progetti di legge in relazione al Titolo V della Costituzione e controlli sulla coerenza normativa e sulla coerenza finanziaria (Abruzzo, provincia di Bolzano, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, provincia di Trento, Umbria, Valle d'Aosta). In alcune Regioni, come previsto nelle leggi di riforma della contabilità regionale, viene effettuato solo un controllo di compatibilità finanziaria sui progetti di legge che comportano oneri a carico del bilancio regionale (Basilicata, Liguria, Marche). Come più volte sottolineato negli anni da alcune Regioni, le relazioni finora elaborate non hanno inciso molto sulla redazione delle norme e sul dibattito che precede la loro approvazione. Spesso, infatti, sono volutamente sommarie, magari per nascondere l'insostenibilità o la mancanza di rilevanza dell'intervento. Al fine di valorizzare e rendere incisiva l'attività legislativa, le relazioni

dovrebbero fornire, invece, dati concreti, verificabili, significativi, dunque, utili al dibattito politico.

Ma il legislatore non deve esaurire la sua responsabilità solo nella produzione di norme. Deve anche estenderla alla verifica della loro attuazione. E' soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione che, accanto agli strumenti di valutazione ex ante, sembra affermarsi 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 norme introdotte; in sintesi, di individuare strumenti, tempi e modalità di controllo dell'attività e della valutazione dell'efficacia di un intervento normativo. Allo scopo di diffondere l'utilizzo di strumenti innovativi per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione dell'efficacia delle politiche in seno alle assemblee legislative è nato nel 2002 - per iniziativa di 4 consigli regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) - il progetto CAPIRe (Controllo delle assemblee sulle Politiche e gli Interventi regionali) al quale hanno formalmente aderito, negli anni, altre 10 assemblee legislative ⁴⁵. Dal mese di marzo 2006 il progetto è promosso e finanziato direttamente dalla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome.

Le Regioni e alcune in modo generalizzato, già da tempo, prevedono, soprattutto nelle leggi che attuano politiche complesse e articolate, "formule" per consentire il controllo e il monitoraggio degli effetti da esse prodotti. Si passa da relazioni ⁴⁶ che la giunta deve presentare al consiglio - contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli interventi - all'istituzione di organismi variamente denominati (comitati, conferenze, nonché osservatori) con finalità di monitoraggio e, spesso, anche di vigilanza sull'applicazione degli interventi. Spesso, però, queste relazioni

⁴⁵ Si tratta delle assemblee della provincia autonoma di Trento e delle Regioni Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Veneto.

⁴⁶ In alcune Regioni (ad esempio il 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.

sono poco utilizzabili perché le formule in essa usate sono vaghe e generiche, poco utili, dunque, ai fini dell'instaurazione di un serio processo conoscitivo. Un ruolo nuovo e significativo potrebbe, invece, essere sicuramente giocato dall'inserimento di vere e proprie clausole valutative, ben scritte, da inserire solo nelle leggi di notevole rilevanza (evitandone, quindi, l'inflazione) e, dunque, nei casi in cui il controllo dei legislatori risulti necessario (es. impegno di ingenti risorse finanziarie e controllo sul loro utilizzo da parte dei soggetti attuatori).

A partire dal 2001, sempre più consigli regionali inseriscono clausole valutative nelle leggi emanate. Si arriva, così, nel 2005 a 9 Regioni che hanno previsto tale strumento per un totale di 17 clausole redatte⁴⁷. Nel 2005, le strutture di alcune assemblee legislative (Lombardia e Toscana) hanno avviato la pubblicazione periodica di "Note informative" sull'attuazione delle politiche regionali. Si tratta di documenti sintetici - elaborati a partire dalle informazioni contenute nelle relazioni predisposte dagli uffici della giunta - che descrivono i risultati ottenuti e le criticità emerse nella fase di implementazione degli interventi regionali. In particolare, sono state elaborate 3 "Note informative" curate dall'Ufficio "Analisi leggi e Politiche regionali" della Regione Lombardia e 6 "Note informative" curate dal Settore "Tecniche legislative e Documentazione Statistica" della Regione Toscana, relative all'attuazione di altrettante leggi regionali⁴⁸.

I risultati delle attività informative legati al controllo e alla valutazione delle politiche (Relazioni previste dalle clausole valutative, Note informative e Rapporti ex post) sono presentati e - a volte - discussi in commissione o in aula nelle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Umbria. E' auspicabile, comunque, che dalla valutazione si arrivi sempre al dibattito politico e che il confronto e la discussione sulle

⁴⁷ Cfr. Nota per CAPIRe n. 11, *Le clausole valutative nelle esperienze regionali. Riflessioni su un'esperienza ancora in corso*, in www.capire.org>CAPIReinforma>note per CAPIRe. I dati in essa riportati sono stati integrati con altre 2 clausole del Friuli Venezia Giulia, 2 altre clausole della Toscana, un'altra clausola del Piemonte e un'altra del Molise non prese in considerazione.

⁴⁸ Le Note informative si possono leggere in www.capire.org>attività>note informative.

c.d. relazioni di “ritorno” porti il legislatore a superare le difficoltà applicative emerse.

Già da tempo, molte assemblee legislative (Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Toscana) hanno dedicato specifiche risorse, a volte anche tramite l’istituzione di uffici ad hoc, al fine di assistere i legislatori nella verifica dell’attuazione delle leggi e nella promozione di studi di valutazione dell’impatto delle politiche. Di recente anche il Molise ha compiuto una scelta simile istituendo il Servizio Documentazione, Studi e Monitoraggio delle politiche.

Infine, in molte Regioni è proseguita anche nel 2005 un’intensa attività di formazione del personale sui temi della valutazione, nell’ambito del progetto CAPIRe e non solo. Per citare solo qualche esempio, l’Emilia-Romagna ha avviato una collaborazione con il Master in analisi delle politiche pubbliche del Consorzio per la ricerca e l’educazione permanente del Piemonte.

3.4. Per concludere

I temi del riordino e della qualità della legislazione sono, ormai, nell’agenda politica di tutte le Regioni. Molta strada è stata percorsa, ma molta ne rimane ancora da fare.

Per la razionalizzazione del sistema normativo, l’impegno a combattere l’inflazione e la stratificazione delle leggi nel tempo è proseguito nel 2005 e ha visto “diffondersi” anche al sud lo strumento della legge di semplificazione per disboscare l’ordinamento da una serie di leggi già tacitamente abrogate o, comunque, non più efficaci. Dopo la Regione Puglia, infatti, che era già intervenuta nel 1998, è la Regione Campania che mostra di voler intervenire per rendere più chiaro e comprensibile l’intero complesso normativo.

Per la qualità della legislazione, è molto diffuso l’impegno degli uffici di supporto ai lavori delle commissioni in fase preventiva e stanno decollando alcune esperienze significative di valutazione delle politiche. E’ auspicabile in tal senso l’effetto “trascinamento” che potrebbe giocare il

progetto CAPIRe data, ormai, l'adesione di un ampio numero di Regioni. La valutazione delle politiche è, infatti, uno strumento capace di contribuire in modo significativo a migliorare le modalità di svolgimento di tutte le funzioni di competenza dell'assemblea - da quelle di indirizzo a quella legislativa e probabilmente anche a quella di rappresentanza - proprio perché un consiglio che è consapevole degli effetti delle proprie leggi e delle politiche attivate è anche un consiglio in grado di rapportarsi in modo più incisivo con il contesto sociale ed economico che lo esprime ⁴⁹.

Merita, inoltre, particolare attenzione un breve accenno agli altri strumenti interessanti la qualità della legislazione e, più propriamente, i profili dell'informazione e della conoscenza delle regole giuridiche. Quanto alla pubblicazione degli atti, in tutte le Regioni è ormai diffusa la pubblicazione nei bollettini ufficiali delle fonti notiziali a corredo della legge regionale. Nella maggior parte dei casi si tratta della pubblicazione delle note per facilitare la lettura delle disposizioni modificate o alle quali è operato il rinvio, alcune volte dei lavori preparatori delle leggi. Talvolta, quando la legge pubblicata sia di sola modifica, viene pubblicato anche il testo coordinato (Emilia-Romagna e Lombardia). Nella provincia di Trento non si ricorre più ai testi coordinati da quando sono in funzione le banche dati informatiche e alcuni opuscoli a diffusione più ampia. Grande attenzione al miglior utilizzo degli strumenti informatici - al fine di garantire al cittadino l'accessibilità totale e immediata a tutte le norme: dalle leggi ai provvedimenti amministrativi - è dedicata anche dalle altre Regioni. Spesso si ricorre ai sistemi informatici (e alla stampa) anche al fine di fornire descrizioni sintetiche dei contenuti essenziali delle leggi. In molti siti istituzionali (v. ad esempio Calabria, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Toscana), nonché in alcuni Rapporti sulla legislazione regionale, si possono leggere schede di sintesi delle leggi regionali approvate che, in modo schematico e con linguaggio semplice, contribuiscono alla comprensione dei contenuti. In alcune Regioni (esempio Lombardia)

⁴⁹ Le considerazioni riportate sono dell'allora vicepresidente della Regione Toscana E. Cecchetti in una relazione sui temi del controllo e della valutazione presentata al seminario su *Le Assemblee legislative e la valutazione delle politiche – Come produrre nuova conoscenza sulle politiche pubbliche e aggiungere valore al processo legislativo?*, tenutosi a Firenze in data 12 novembre 2004, in [www.capiire.org/attività/strutture di valutazione](http://www.capiire.org/attività/strutture%20di%20valutazione).

all'inizio di ogni anno vengono preparate raccolte delle leggi dell'anno precedente, accompagnate da una breve sintesi.

Da segnalare, infine, l'approvazione, nella Regione Veneto, di un programma operativo della Direzione per l'assistenza legislativa che prevede la sperimentazione - avvalendosi anche di consulenti esterni - di forme speciali di comunicazione legislativa da sperimentare sul sito web del consiglio regionale.

Per concludere, le iniziative per la qualità, dal *drafting* alla valutazione e da ultimo alla comunicazione - potenziate e incrementate – non potranno che fare del bene al cittadino ed anche alle istituzioni.

4. Rapporti tra Giunta e Consiglio

4.1. Considerazioni introduttive

Con l'inizio della VIII legislatura in tutte le Regioni ordinarie, tranne che in Molise, nel 2005 si è compiuto un importante passaggio nell'assestamento delle relazioni tra Giunta e Consiglio. In occasione della formazione dei nuovi organi regionali, infatti, si è potuto prendere atto di una sostanziale omogeneità della forma di governo a livello regionale. La convergenza registrata nei rapporti tra Giunta e Consiglio conferma la fedeltà dei nuovi Statuti alla forma di governo indicata come preferenziale dalla Costituzione. Nessuna Regione, infatti, ha abbandonato l'elezione diretta del Presidente della Giunta, rinunciando in tal modo alla facoltà, costituzionalmente prevista, di atteggiare diversamente questi rapporti.

Pur nell'ambito della medesima forma di governo in qualche Regione, in particolare in Emilia-Romagna, Liguria, Toscana, Umbria e Veneto, si sono registrate tuttavia alcune varianti a favore del momento assembleare. Ciò non toglie che ovunque la partecipazione del Consiglio all'indirizzo politico regionale sembrerebbe essere una risposta agli impulsi provenienti dalla Giunta. Significativa quindi risulta la collaborazione tra i due organi. La frammentazione e la complessa articolazione interna ai Consigli, tuttavia, non giovano alla capacità delle assemblee di stimolare e indirizzare le Giunte.

4.2. Attività svolte all'inizio della VIII legislatura

L'autonomia del Presidente della Giunta nella nomina e nella revoca degli assessori sembrerebbe essere rafforzata, in pressoché tutte le Regioni a Statuto ordinario, dalla avvenuta formazione della Giunta prima ancora che il Consiglio si fosse riunito in prima seduta (Tavola I). Questa successione temporanea è chiaramente imposta da alcuni dei nuovi Statuti che prevedono che il Presidente nomini i componenti della Giunta

regionale entro dieci giorni dalla proclamazione (art. 42 St. Lazio; art. 50 St. Piemonte), mentre il Consiglio si riunisce in prima seduta il primo giorno non festivo della seconda (art. 20 St. Lazio) o della terza settimana (art. 20 St. Piemonte) successiva alla data della proclamazione degli eletti⁽⁵⁰⁾. La Giunta si è costituita prima anche nelle Marche, dove lo Statuto prevede che il Presidente «presenta» gli assessori nella prima riunione del Consiglio (art. 7, comma 2 St.). Tale scelta sembrerebbe, invece, meno stringente in base agli Statuti che prevedono che il Presidente della Giunta dia «comunicazione della nomina dei componenti della Giunta» (art. 33, comma 4, St. Calabria) o provveda alla nomina (art. 63, comma 2 e 3, St. Umbria) nella prima seduta successiva a quella in cui è stato eletto il Presidente del Consiglio.

Solo in Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Veneto il Presidente ha provveduto alla formazione della Giunta dopo la prima riunione del Consiglio. In particolare in Emilia-Romagna il decreto di nomina degli assessori reca la stessa data della seduta di insediamento del Consiglio mentre in Veneto, dove non si è approvato un nuovo Statuto, il decreto di nomina degli assessori reca la data della seconda seduta del Consiglio, il cui ordine del giorno prevedeva la relativa «comunicazione» del Presidente. Negli altri casi si è osservato quanto previsto dai rispettivi Statuti. In Liguria, nonostante il nuovo Statuto non fosse ancora entrato in vigore al momento delle elezioni, il Presidente può nominare i componenti della Giunta regionale entro dieci giorni dal giuramento di fedeltà alla Costituzione della Repubblica e allo Statuto (art. 41) che deve prestare proprio nella prima seduta del Consiglio regionale» (art. 38); in Emilia-Romagna il Presidente «assume le proprie funzioni all'atto dell'insediamento dell'Assemblea legislativa e nomina il vicepresidente e gli assessori entro sette giorni da tale data» (art. 44, comma 1); ancora più «assembleare» il procedimento di formazione della Giunta della Toscana in cui la *presentazione* degli assessori al Consiglio è atto separato e propedeutico alla loro *nomina*: il Presidente nella prima seduta del Consiglio ha illustrato il programma di governo e ha presentato il vicepresidente e gli altri componenti della Giunta che sono stati nominati

⁵⁰ Secondo il nuovo Statuto questo dovrebbe essere il caso anche della Regione Puglia di cui purtroppo non sono pervenute le informazioni richieste. Cfr. artt. 33 e 41.

dopo l'approvazione del programma di governo o comunque decorso il termine di 10 giorni (art. 32).

Anche se la Giunta è stata presentata al Consiglio in tutte le Regioni tranne che in Basilicata e in Lombardia, in nessuna Regione, invece, il Consiglio ha adottato una delibera sulla sua composizione. Si ha notizia che solo in Liguria si sia svolta in proposito una discussione in Aula.

4.3. Programma della Giunta e indirizzo politico

Anche il programma della Giunta è stato presentato a ciascun Consiglio (Tavola II). Sul programma tuttavia si sono espressi solo i Consigli dell'Umbria, nonché quelli dell'Emilia-Romagna e della Toscana i cui Statuti hanno passato sul punto il sindacato di costituzionalità solo perché non riconoscono alla delibera del Consiglio alcun effetto giuridico (sent. n. 372/04 sull'art. 32 St. Toscana e sent. n. 379/04 sull'art. 28 St. Emilia-Romagna). Lo Statuto umbro prevede, in particolare, che il Presidente illustri il «programma di governo» «nell'ambito» del quale il Consiglio indica, con una mozione, gli indirizzi e gli obiettivi ritenuti prioritari (art. 43, comma 2).

A dimostrazione della forza trainante della Giunta nella determinazione dell'indirizzo politico, ad inizio legislatura si è registrata ovunque, tranne che in Veneto, una netta prevalenza di approvazione di leggi di iniziativa della Giunta. In almeno cinque Regioni non sono stati quasi mai portati a compimento gli *iter* di formazione di leggi di iniziativa consiliare⁵¹. Guardando ai dati di fine legislatura si conferma peraltro una netta prevalenza delle priorità indicate dalla Giunta, salvo che in Abruzzo⁵² e in Sicilia⁵³. L'iniziativa congiunta di Giunta e consiglieri, d'altra parte, non è affatto diffusa, contando 14 casi registratisi in 9 Regioni⁵⁴.

⁵¹ Cfr. tabella 2b - Iniziativa legislativa - 2005 – VIII Legislatura – Regioni a Statuto ordinario.

⁵² Cfr. tabella 2a - Iniziativa legislativa – 2005 – VII Legislatura – Regioni a Statuto ordinario .

⁵³ Cfr. tabella 2c – Iniziativa legislativa – 2005 – Regioni a Statuto ordinario e speciale.

⁵⁴ Cfr. tabella 2d – Leggi di iniziativa mista – 2005.

I Consigli tuttavia si sono dimostrati generalmente molto prolifici nel presentare proposte di legge, soprattutto a inizio legislatura⁵⁵. Se in Liguria alla fine della VII Legislatura la Giunta non ha più presentato proposte di legge⁵⁶, sull'intero 2005 l'unica Giunta che si è dimostrata più propositiva del Consiglio è stata quella della Valle d'Aosta⁵⁷.

I Consigli comunque sono stati, in questo inizio legislatura, piuttosto occupati ad approvare pareri su atti non regolamentari della Giunta e in genere atti amministrativi⁵⁸.

4.4. Composizione della Giunta

Nel passaggio dalla VII alla VIII legislatura la composizione della Giunta ha visto, grazie a modifiche statutarie, un aumento di assessori in almeno cinque Regioni: 4 nel Lazio, 3 in Liguria, 2 nelle Marche e in Piemonte, 1 in Umbria (Tavola II). Il numero degli assessori, comunque, varia dal minimo di 6 della Basilicata al massimo di 16 del Lazio e della Lombardia.

Mentre solo in Calabria, con 10 assessori e un vicepresidente (art. 35, comma 3), la Giunta conta un assessore in meno rispetto alla precedente legislatura, in Toscana, dove il nuovo Statuto prevede una Giunta formata da «massimo» 14 membri (art. 35), la Giunta conta 13 membri. Nelle altre Regioni i cui nuovi Statuti hanno indicato un numero minimo e uno massimo di assessori, invece, si è raggiunto il limite superiore consentito: nel Lazio 16 (art. 45), in Emilia-Romagna (art. 45) e in Liguria 12 (art. 41), nelle Marche 10 (art. 27), in Umbria 9 (art. 67, comma 2).

Circa il 40 per cento degli assessori erano stati eletti consiglieri, con una diminuzione di casi di assessori interni registrata un po' ovunque, tranne che in Toscana dove sono aumentati. La Toscana tuttavia è l'unica Regione che, con il Friuli Venezia Giulia e la Provincia di Trento, vanta una disposizione sulla incompatibilità tra la carica di assessore e il mandato da consigliere: l'art. 35 St. prevede che «la nomina ad assessore

⁵⁵ Cfr. tabella 3b – Dati quantitativi sull'iniziativa legislativa – 2005 – VIII Legislatura.

⁵⁶ Cfr. tabella 3a - Dati quantitativi sull'iniziativa legislativa – 2005 VII Legislatura.

⁵⁷ Cfr. tabella 3c – Dati quantitativi sull'iniziativa legislativa – 2005.

⁵⁸ Cfr. tabella 14 – Attività amministrativa del Consiglio – 2005.

comporta la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale e la sostituzione con un supplente, secondo le modalità previste dalla legge elettorale regionale». In Piemonte si è provveduto analogamente in via di fatto, tanto che nella prima seduta del Consiglio regionale cinque consiglieri hanno presentato le proprie dimissioni perché chiamati a ricoprire l'incarico di assessori. Nella stessa seduta il Consiglio ha provveduto alle relative surrogazioni e solo allora la Giunta è stata presentata al Consiglio (art. 50 St.). In Veneto non risultano presentate le dimissioni dei dieci consiglieri nominati assessori, dimissioni che si ebbero nella VII legislatura in seguito all'estensione del trattamento indennitario dei consiglieri agli assessori stessi.

4.5. *Composizione del Consiglio*

Il numero dei componenti del Consiglio è restato invariato nella maggioranza delle Regioni, mentre è diminuito di tre consiglieri quello dell'Abruzzo (Tavole III e IV). Gli incrementi più significativi, consentiti dai nuovi Statuti, sono quelli del Lazio con 11 e della Toscana con 15 consiglieri in più.

Nonostante numeri che oscillano dai 30 membri del Consiglio della Basilicata e dell'Umbria fino a un massimo di 80 in Lombardia, i gruppi consiliari non sono mai meno di 10 (Tavola IV), fino a raggiungere il numero di 16 nel Consiglio regionale del Lazio composto da 71 membri. Rispetto alla precedente legislatura, tuttavia, si è registrato un calo numerico dei gruppi un po' ovunque, tranne che in Abruzzo (da 10 a 13), nel Lazio (da 13 a 16) e in Umbria (da 9 a 10). Il decremento più significativo lo ha vissuto il Consiglio regionale della Calabria che, nella precedente legislatura, vedeva i suoi 45 consiglieri divisi in ben 20 gruppi mentre, per il momento, i 50 eletti della VIII legislatura hanno costituito 10 gruppi.

Questa eccessiva frammentazione, nonostante si ripercuota sulla funzionalità dell'organo, è consentita dai regolamenti interni che, pur prevedendo numeri minimi di membri per la costituzione di un gruppo, recano deroghe che consentono anche la formazione di un gruppo

monocratico. Alcuni regolamenti interni consentano *tout court* la formazione di un gruppo formato da un solo consigliere (Abruzzo, Basilicata, Bolzano, Toscana). Tutti gli altri regolamenti interni, invece, prevedono che un gruppo sia formato almeno da 5 (Veneto, Sicilia), da 3 (Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Umbria) o da 2 consiglieri (Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte). La formazione di un gruppo di numero inferiore, anche monocratico, può tuttavia essere autorizzata dall'Ufficio di presidenza (Liguria) o avviene di diritto, qualora il consigliere sia stato unico eletto in una lista: che abbia partecipato alle elezioni autonomamente (Emilia-Romagna, Trento, Veneto, Sicilia, Umbria) o che trovi corrispondenza in uno dei due rami del Parlamento (Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Piemonte, Sicilia, Umbria), o che abbia presentato con lo stesso contrassegno candidati in tutti i collegi circoscrizionali (Liguria), o che abbia ottenuto un quoziente pieno in una circoscrizione o abbia realizzato i resti di almeno 5 circoscrizioni (Lombardia) o abbia raggiunto il quoziente del 5% (Calabria).

Deve segnalarsi inoltre un anomalo aumento delle commissioni permanenti (Tavole III e IV) nel Lazio che, con le nuove 6, sono diventate ben 18, 10 in più rispetto al Consiglio regionale del Piemonte, secondo in ordine decrescente. Il Lazio conta anche il maggior numero di commissioni speciali, 6, mentre ovunque si è registrato un loro decremento. Solo l'Emilia-Romagna e le Marche possono tuttavia vantare un'assenza di commissioni speciali che si prolunga dalla precedente legislatura.

5. Procedimenti per l'approvazione e l'attuazione degli statuti regionali

5.1. 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* (settembre 2006)⁵⁹, la seguente:

- Nove Regioni hanno in vigore il nuovo statuto (Puglia, Calabria⁶⁰, Lazio, Toscana, Piemonte, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e Liguria);
- Il Consiglio della Regione Abruzzo ha approvato una nuova deliberazione statutaria, in prima (28 giugno 2006) e seconda lettura (12 settembre 2006), a seguito della sentenza della Corte costituzionale del 20 gennaio 2006, n. 12, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del testo approvato il 21 settembre 2004⁶¹;
- Nella Regione Molise la commissione speciale per l'autoriforma ha approvato la proposta di legge statutaria il 28 settembre 2005;
- Nella legislatura in corso le altre Regioni non hanno approvato alcun testo né in Consiglio⁶² né in Commissione^{63 64}.

⁵⁹ L'intero capitolo è aggiornato alla stessa data.

⁶⁰ 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*).

⁶¹ Il nuovo testo approvato in prima lettura dal Consiglio regionale il 9 novembre 2004, a seguito dell'impugnazione governativa e in accoglimento dei rilievi ivi formulati, è successivamente decaduto per fine legislatura.

⁶² La Regione Campania ha approvato una deliberazione statutaria in prima lettura il 18 settembre 2004, successivamente decaduta per fine legislatura.

⁶³ Le Regioni Basilicata e Veneto hanno approvato un testo in commissione, rispettivamente, il 22 dicembre 2003 e il 7 agosto 2004, successivamente decaduto per fine legislatura.

La maggior parte delle Regioni in cui si è conclusa la settima legislatura senza la definitiva approvazione consiliare delle rispettive deliberazioni legislative statutarie hanno nuovamente istituito delle Commissioni speciali (Abruzzo, Campania, Lombardia e Molise)⁶⁵ o ordinarie (Veneto) con il compito specifico di elaborare il testo dello statuto regionale e spesso anche della legge elettorale regionale e/o del nuovo regolamento interno del Consiglio regionale⁶⁶.

Nella Tabella che segue sono schematicamente indicati i dati concernenti l'iter di formazione dei vari statuti⁶⁷.

⁶⁴ La Giunta regionale della Lombardia, che è l'unica Regione che non ha approvato alcun testo né in questa né nella precedente legislatura, ha recentemente approvato (15 settembre 2006), invece, un documento di indirizzo che contiene una prima indicazione delle materie su cui la Regione intende ottenere una maggiore autonomia, secondo quanto previsto dall'art. 116.3 Cost. per le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Sulla base di un più dettagliato progetto che verrà presentato dalla Giunta, il Consiglio regionale elaborerà un testo definitivo che costituirà la base di negoziazione con il Governo. In caso di intesa, le Camere dovranno votare la legge di approvazione a maggioranza assoluta dei loro componenti.

⁶⁵ In questa Regione - nella quale la VII legislatura non era ancora terminata - è stato comunque necessario ricostituire la Commissione speciale a carattere temporaneo in quanto la durata in carica della precedente si era esaurita.

⁶⁶ Abruzzo, d.c.r. 21 giugno 2005 n. 3/2; Campania, reg. r. 5 dicembre 2005, n. 4, Regolamento per il funzionamento della Commissione consiliare speciale per la revisione dello Statuto della Regione Campania e del regolamento interno del Consiglio regionale; Lombardia, d.c.r. 28 giugno 2005, n. VIII/6; Molise l.r. 8 febbraio 2006, n. 2; Veneto art. 15 ss. del reg. c.r., così come modificato dalla d.c.r. 31 gennaio 2003, n. 4.

⁶⁷ Nella prima colonna sono indicate le Regioni che hanno in vigore il nuovo statuto o hanno approvato un testo almeno in prima lettura nella legislatura in corso; 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 difforni 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

Regione	proposta commissione	approvazione consiliare	pubblicazione notiziale	impugnativa	decisione	seguito giudicato	referendum	promulgazione	pubblicazione	entrata in vigore
Abruzzo	17/07/03 (VII leg.) 22/06/06 (VIII leg.)	30/12/03 (I) 20/07/04 (IA) 21/09/04 (IIA) 09/11/04 (IB) 28/06/06 (IC) 12/09/06 (IIC)	08/10/04 (BUR n. 101) 22/09/06 (BUR n. 7 str.)	10/11/04 (ric. PCdM) BUR 24/12/04	Sentenza acc. n. 12/06 (GU) 25/01/06	Nuovo iter (28/06/06)				
Calabria	31/07/03	13/05/03 (I) 31/07/03 (II) 06/05/04 (IA) 06/07/04 (IIA)	06/08/03 (BUR n. 4) 14/07/04 (BUR s.s. n. 3)	12/09/03 (ric. PCdM) BUR 16/01/04	Sentenza acc. n. 2/04 (GU) 21/01/04	Nuovo iter (06/05/04)	No	19/10/04 (l.r. n. 25)	23/10/04 (BUR n. 19, s.s. n. 6)	07/11/04 (art. 59 st.)
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	Pressa d'atto (18/01/05) BUR 15/02/05	No	31/03/05 (l.r. n. 13)	01/04/05 (BUR n. 61)	02/04/05 (art. 73 st.)
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	Ord. n. 353/05 (estimazione del processo)		No	03/05/05 (l. statut. n. 1)	04/05/05 (BUR n. 4)	05/05/05 (art. 77 st.)
Marche	03/06/04	22/07/04 (I) 04/10/04 (IA) 04/12/04 (IIA)	06/12/04 (BUR n. 128)	No			No	08/03/05 (l. statut. n. 1)	15/03/05 (BUR n. 1, c.s.)	30/03/05 (art. 57 st.)
Piemonte	05/03/04	06/08/04 (I) 19/11/04 (II)	25/11/04 (BUR n. 47)	No			No	04/03/05 (l.r. statut. n. 1)	07/03/05 (BUR n. 9)	22/03/05 (art. 102 st.)
Puglia	24/07/03	24/07/03 (I) 21/10/03 (IA) 05/02/04 (IIA)	11/02/04 (BUR n. 17)	No			No	12/05/04 (l.r. n. 7)	12/05/04 (BUR n. 57)	27/05/04 (art. 53 st.)
Toscana	30/04/04	06/05/04 (I) 19/07/04 (II)	26/07/04 (BUR n. 27)	12/08/04 (ric. PCdM) BUR 18/08/04	Sentenza rig. n. 372/04 (BUR) 03/12/04		No	11/02/05 (statutto)	11/02/05 (BUR n. 12)	12/02/05 (art. 80 st.)
Umbria	27/02/04	02/04/04 (I) 29/07/04 (II)	11/08/04 (BUR n. 33)	15/09/04 (ric. PCdM) BUR 27/10/04	Sentenza acc. n. 378/04 (GU) 15/12/04	Pressa d'atto d.c.r. 10/12/04, n. 430-BUR 29/12/04	No	16/04/05 (l.r. n. 21)	18/04/05 (BUR n. 17)	03/05/05 (art. 38 st.)

settimana 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.

Per quanto attiene al procedimento di approvazione degli statuti, è da rilevare, in primo luogo, che nel corso del 2005 il Governo, a fronte della scelta compiuta dai consigli regionali di Umbria ed Emilia-Romagna di dar seguito alle decisioni di accoglimento parziale dei ricorsi governativi sulle rispettive leggi statutarie con deliberazioni che consentivano – di fatto – la promulgazione parziale degli statuti (privi delle disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte), ha deciso di impugnare in via successiva le leggi regionali (statutarie) così promulgate, lamentando che le Regioni medesime non avessero nuovamente approvato in doppia deliberazione conforme e a maggioranza assoluta il nuovo testo dello statuto, in violazione dell'art. 123 della Costituzione⁶⁸.

La Corte costituzionale con la sent. 29 novembre 2005, n. 469 ha dichiarato inammissibili questi ricorsi – e non ha affrontato il merito della questione – in quanto proposti non già nell'ambito dello speciale procedimento di controllo preventivo previsto dall'art. 123 Cost. ma nell'esercizio del potere governativo di impugnare le ordinarie leggi regionali, esperibile, ai sensi dell'art. 127 Cost., soltanto a seguito della pubblicazione definitiva della legge. Ha ritenuto, infatti, la Corte che le distinte procedure di controllo, individuate dalle due diverse previsioni costituzionali, sono assolutamente tipiche di ciascuna fonte legislativa regionale e che il controllo successivo sulle leggi non è mai e in nessun caso estensibile alle fonti statutarie.

Secondo l'insegnamento della Corte questo inammissibile controllo successivo sarebbe peraltro inutile, in quanto il ricorso preventivo è sempre reiterabile - limitatamente alle nuove norme che non avrebbero potuto formare oggetto del precedente ricorso - qualora il testo della deliberazione statutaria sia successivamente modificato dal Consiglio regionale. Lo stesso vale, nel ragionamento seguito dai giudici della Consulta, anche per il caso in cui il Consiglio regionale non abbia adottato una nuova deliberazione statutaria a seguito di una sentenza di accoglimento parziale del ricorso – il vizio formale del procedimento di adozione dello statuto lamentato dal Governo – ma la Regione abbia

⁶⁸ Le delibere governative di impugnazione sono, rispettivamente per Umbria ed Emilia-Romagna, del 13 e 20 maggio 2005 e i successivi ricorsi del 24 maggio e 1° giugno.

comunque provveduto ad una nuova pubblicazione notiziale dell'atto da cui risulti o sia ricavabile il testo statutario che la stessa intenda come definitivo. E' dalla data di questa nuova pubblicazione che decorre il termine per il nuovo ricorso.

Per gli eventuali vizi formali del procedimento di adozione dello statuto, che possano comunque sfuggire alla tipicità dell'azione prevista dall'art. 123 Cost., resta in ogni caso aperta – chiarisce ancora la Corte – la possibilità del ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti della promulgazione e della successiva pubblicazione. La Consulta con la successiva ordinanza 28 dicembre 2005, n. 479 ha però dichiarato inammissibile il conflitto tra poteri dello Stato promosso dai promotori del referendum sullo statuto regionale dell'Umbria (che lamentavano un vizio di natura procedimentale), in quanto i promotori di un referendum regionale non sono equiparabili agli organi statali, ma debbono essere assimilati ai poteri degli enti territoriali interessati.

Con riferimento al procedimento di approvazione degli statuti è da segnalare, inoltre, che nel corso della seconda metà del 2005 le Regioni Molise e Campania hanno approvato la legge di disciplina del referendum sulle leggi regionali statutarie ai sensi dell'art. 123 della Costituzione⁶⁹. In precedenza vi avevano già provveduto la maggior parte delle altre Regioni ad eccezione di Basilicata, Lombardia e Puglia.

Su ricorso del Governo la Corte costituzionale con sent. 13 dicembre 2005, n. 445 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quella parte della disposizione della legge della Regione Liguria che dava erroneamente per ammissibile - in palese violazione del tenore letterale del terzo comma dell'art. 123 Cost. - la possibilità di una richiesta referendaria limitata ad alcune delle disposizioni della deliberazione statutaria anziché al testo dello statuto nella sua interezza⁷⁰. Secondo i giudici della Consulta, infatti,

⁶⁹ L.r. Molise 24 ottobre 2005, n. 36, Disciplina del referendum previsto dall'articolo 123, terzo comma della Costituzione; l.r. Campania 9 novembre 2005, n. 19, Disciplina del referendum statutario, della pubblicazione e della promulgazione dello Statuto.

⁷⁰ L.r. Liguria 24 dicembre 2004, n. 31, *Norme procedurali per lo svolgimento del referendum previsto dall'art. 123, comma 3, della Costituzione*, art. 3, co. 3: "Nel caso in cui la Corte costituzionale respinga il ricorso, le operazioni referendarie eventualmente compiute prima della sospensione del termine conservano efficacia; al

tanto nel caso in cui sia stata dichiarata la illegittimità totale quanto nel caso in cui sia stata dichiarata la illegittimità parziale della deliberazione statutaria, ogni pronuncia di annullamento determina di per sé una mutazione dell'oggetto del referendum e le operazioni del procedimento referendario eventualmente compiute prima del ricorso del Governo divengono sempre necessariamente inefficaci.

5.2. Forma, struttura e dati tecnici di redazione degli statuti

5.2.1. I dati quantitativi

I nuovi statuti hanno in media una dimensione di poco più di 51.600 caratteri distribuiti in circa 75 articoli, a loro volta ripartiti in circa 3 commi; contro una media delle leggi regionali dello stesso periodo di poco meno di 16.000 caratteri distribuiti in 15 articoli con circa 2 commi.

- Lo statuto più lungo è quello del Lazio (più di 74.000 car.) e il più breve quello della Liguria (meno di 17.000 car.);
- La maggiore lunghezza media degli articoli si riscontra in Emilia-Romagna (981 car.) e la minore ancora in Liguria (217 car.);
- Il maggior numero di articoli si ha in Piemonte (104), il minore nelle Marche (57);
- Il più grande numero di commi si conta nel Lazio (291), il più piccolo in Puglia (176);
- La più alta media di commi per articolo è della Calabria (3,67), la più bassa sempre della Liguria (2,62).

Per consentire una facile lettura sinottica dei dati quantitativi completi riportiamo qui di seguito una tabella suddivisa per Regioni.

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]*. (La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di questa disposizione limitatamente alle parole riportate tra parentesi quadre e in corsivo).

	Numero caratteri statuto	Numero articoli statuto	Media caratteri x art. statuto	Numero totale commi statuto	Media commi x art. statuto	Media caratteri leggi	Media articoli leggi	Media commi leggi	Media commi x art. leggi
Calabria	54.858	59	930	217	3,67	5.900	8	18	2,26
Em. Ro.	71.591	73	981	235	3,21	22.773	18	57	3,16
Lazio	74.732	80	934	291	3,63	/	18	40	2,22
Liguria	16.704	77	217	202	2,62	/	10	23	2,30
Marche	42.616	57	748	198	3,47	/	10	32	1,62
Piemonte	59.430	104	571	288	2,76	9.461	9	19	2,11
Puglia	39.836	62	643	176	2,83	/	/	/	/
Toscana	46.426	82	566	250	3,04	26.878	27	77	2,85
Umbria	58.243	85	685	253	2,97	14.650	17	44	2,62
Media Regioni	51.604	75	697	234	3,13	15.932	15	39	2,39

5.2.2. Denominazione giuridica

Per quanto riguarda, in primo luogo, la denominazione giuridica degli atti con cui le varie Regioni hanno adottato i rispettivi statuti vi è da notare che le Regioni Lazio, Liguria, Marche, Piemonte - sulla base dell'apposita normazione che si sono date a riguardo ⁷¹ - hanno scelto un'autonoma denominazione e numerazione dell'atto: "*Legge statutaria*", che ne marchi il carattere di *species* rispetto alle altre leggi regionali; mentre Calabria, Emilia-Romagna, Puglia e Umbria hanno preferito mantenere la denominazione e la numerazione ordinaria di "*Legge regionale*", che ne marchi l'appartenenza ad un comune, più ampio, *genus* (rimettendo alla titolazione della legge e alla formula di promulgazione le peculiarità procedurali di specie). Originale, invece, è la soluzione adottata dalla

⁷¹ All'interno delle leggi regionali di disciplina del referendum confermativo previsto dall'art. 123 Cost.

Regione Toscana che ha adottato la denominazione di “*Statuto*” senza alcuna numerazione, in quanto – in tutta evidenza – lo statuto può essere uno solo (art. 123.1 ciascuna Regione “ha uno Statuto”), parzialmente modificabile o integralmente sostituibile ma comunque destinato a mantenere la sua necessaria *unicità* e continuità nel corso del tempo. Ne deriva di conseguenza, logicamente, anche il divieto di abrogazione totale – spesso esplicitato – e probabilmente l’illegittimità di leggi statutarie che non sono di revisione dello statuto.

5.2.3. Formula di promulgazione

La Costituzione affida la promulgazione delle leggi regionali al Presidente della giunta (121.4; 123.3). La promulgazione degli statuti è però più precisamente regolata dalle leggi regionali di disciplina del *referendum* confermativo. Il computo dei termini e la formula promulgativa mutano, infatti, in relazione al fatto che sia stata presentata o no una richiesta di *referendum*, che sia stata promossa o no una questione di legittimità costituzionale e dall’esito dei relativi sub-procedimenti.

- La struttura più breve ed essenziale è quella che riscontriamo in Liguria, Puglia e Toscana: Il Consiglio regionale ha approvato. Il Presidente della Giunta (regionale) approva.
- Le altre sei Regioni che hanno promulgato il proprio statuto (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Piemonte e Umbria) hanno ritenuto necessario attestare in più che, dopo l’approvazione consiliare, “nessuna richiesta di referendum è stata presentata”. Il Lazio aggiunge anche che “sono trascorsi 3 mesi dalla pubblicazione del testo della legge statutaria nel B.U. della Regione” (che è precisamente il termine entro il quale si può fare richiesta del referendum previsto dall’art. 123.3 Cost.).
- La Calabria ha ulteriormente indicato che l’approvazione consiliare è avvenuta “con la maggioranza assoluta dei suoi componenti” e ancora più precisamente l’Umbria, nella sua formula, annuncia che la deliberazione legislativa è stata approvata ai sensi dell’art. 123,

comma secondo, della Costituzione (e dunque a doppia deliberazione conforme, oltre che a maggioranza assoluta).

- L'Umbria precisa inoltre che "il Governo ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale conclusosi con la sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 29 novembre 2004", mentre il Lazio – sulla cui deliberazione statutaria non vi è stata impugnativa – informa che "il Governo non ha promosso questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale".

5.2.4. *Indice*

Gli statuti di tutte le Regioni, tranne Liguria e Umbria, hanno un indice o un sommario, collocato in genere subito prima dell'articolato. Solo nello statuto del Lazio il sommario è posposto all'atto vero e proprio.

5.2.5. *Preambolo o premessa*

Quattro dei nove statuti hanno un preambolo o una premessa contenenti una serie di evocazioni suggestive. Si tratta di:

- Richiami storici, - quali il Risorgimento e la Resistenza (Emilia-Romagna, Marche), la Liberazione (Piemonte), ma anche il Medioevo (Liguria) - evocativi degli ideali ad essi collegati (spesso precisamente individuati);
- Riferimenti a valori o diritti sanciti dalla Costituzione italiana, dalla Carta dei diritti dell'Unione europea e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo;
- Riferimenti o richiami a tradizioni culturali, quali quella cristiana e quella laica e liberale, su un piano più generale, ma anche alle specificità linguistiche e alle tradizioni storiche locali che connotano l'identità culturale del territorio regionale (Piemonte);
- Una (pittoresca) descrizione del territorio e della sua vocazione naturale quale elemento identitario della Regione (Liguria);

- Riconoscimento di nuovi diritti, quali quelli delle generazioni future (Emilia-Romagna, Marche) e degli animali (Piemonte).

5.2.6. Partizioni di livello superiore all'articolo

Tutti gli statuti, per la loro complessità, sono divisi in partizioni contenenti uno o più articoli.

- Gli statuti Lazio, Puglia, Toscana e Umbria – quando occorre – ricorrono, con ordine crescente, a sezioni, capi e titoli. Similmente anche la Liguria ha uno statuto suddiviso in tre tipi di partizioni superiori all'articolo; in questo caso, tuttavia, si è utilizzata una difforme denominazione che, sempre a crescere, divide l'articolato in sezioni, titoli e capi.
- Gli statuti di Emilia-Romagna e Piemonte raggruppano gli articoli, al più, in capi e titoli.
- Gli statuti di Calabria e Marche suddividono l'articolato esclusivamente in titoli.

La massima ripartizione dell'articolato si registra in Piemonte (8 titoli e 23 capi), la minore nelle Marche (10 titoli). La massima dimensione media dei raggruppamenti di articoli si registra nel Lazio e la più bassa in Emilia-Romagna.

Riportiamo qui di seguito una tabella suddivisa per Regioni con i dati completi.

	Sezioni	Capi	Titoli	Totale delle partizioni	Media di artt. per parte
Calabria	/	/	12	12	4,91
Emilia Rom.	/	4	9	13	6,63
Lazio	4	12	9	25	4,00
Liguria	2	8 (<i>titoli</i>)	10 (<i>capi</i>)	20	4,81
Marche	/	/	10	10	5,70
Piemonte	/	23	8	31	4,25
Puglia	4	7	6	17	4,76
Umbria	4	2	11	17	5,31
Toscana	6	2	9	17	5,85

5.2.7. Numerazione e rubricazione degli articoli

Tutti gli articoli degli statuti sono numerati in cifre arabe e recano una rubrica nell'intestazione ⁷². Nel solo statuto della Regione Piemonte le norme transitorie e finali sono indicate, a parte, con numeri romani e senza rubricazione.

5.2.8. Partizioni di livello inferiore all'articolo

In tutti gli statuti sono presenti, a volte, enumerazioni interne al comma contraddistinte, in genere, da lettere. Nella Regione Umbria, in un solo caso, sono stati impiegati dei trattini (St. art. 2.1).

Il maggior ricorso all'elencazione per punti si ha in Emilia-Romagna, che ne fa uso per ben 25 volte, lo statuto della Regione Toscana all'estremo opposto presenta un solo caso di partizione interna ad un comma.

Riportiamo qui di seguito una tabella con i dati completi.

⁷² I due commi dell'art. 9 dello statuto umbro non appaiono numerati per un evidente errore.

	Numero delle partizioni interne al comma	Numero totale dei commi dello statuto	Frequenza media delle part. int. sul totale dei commi
Calabria	12	217	ogni 18
Emilia-Rom.	25	235	ogni 9
Lazio	12	291	ogni 24
Liguria	7	202	ogni 29
Marche	10	198	ogni 20
Piemonte	10	288	ogni 29
Puglia	16	176	ogni 11
Toscana	1	250	ogni 250
Umbria	5	253	ogni 51

5.2.9. Riferimenti normativi esterni

Negli statuti, per la loro peculiare natura, si ritrovano sempre numerosissimi riferimenti alla Costituzione, alle leggi dello Stato, alle leggi regionali e al regolamento interno del Consiglio. A seconda dei casi, si tratta di un mero riferimento (introdotto in genere dalle parole “di cui all’art. x dell’atto A” o equivalenti) o di un vero e proprio rinvio normativo (in via di esempio: “Secondo le disposizioni della fonte normativa F che disciplina la materia M” o formula simile). L’ipotesi più frequente, su cui ci soffermiamo in particolare, è il rinvio alle leggi della Regione che può essere, a seconda delle ipotesi, o “secco” (come, ad es., il rimando alla legge di attuazione che stabilisce il gonfalone regionale) o recante già parte della disciplina (quantomeno di principio), vincolando - in maniera più o meno ampia - il contenuto degli atti legislativi conseguenti (come, ad es., le leggi di conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, che vincolano il legislatore regionale ordinario, quantomeno, al rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, o le leggi di attuazione dei referendum regionali, che vanno a precisare il funzionamento di istituti già disciplinati nelle loro linee essenziali dalle

norme statutarie). Sebbene i poteri normativi degli esecutivi regionali, anche dopo le riforme, appaiono più ridotti a confronto con i corrispondenti poteri del Governo nazionale, tutti i rinvii alla legge, intesa come fonte (la quasi totalità) e non come atto specificamente individuato, adempiono la medesima funzione tipica della riserva di legge in ambito statale.

Le leggi cui lo statuto fa rinvio non sono sempre necessarie e non sempre sono successive all'entrata in vigore dello statuto medesimo. Non sono necessarie, ad es., quelle leggi che autorizzano le Giunte a fare qualcosa che altrimenti non rientra nelle loro ordinarie facoltà (legge di autorizzazione a disciplinare con regolamento determinate materie; legge di autorizzazione alla redazione di testi unici) e devono essere necessariamente successive, invece, - oltre a quelle di natura periodica (e.g. la legge di bilancio) - solo quelle leggi di attuazione che realizzano per la prima volta e rendono effettive previsioni innovative dell'ordinamento regionale preesistente (come, ad es., in genere l'istituzione dei Consigli delle autonomie locali e, ove previsti, degli organi di garanzia statutaria) o che, comunque, intervengono sulla legislazione previgente per adeguarla al nuovo quadro costituzionale e statutario (com'è spesso avvenuto, ad es., per la legislazione elettorale).

Dalle più precise risposte fornite dalle Regioni al questionario dell'Osservatorio sulla legislazione si ricava che in Emilia-Romagna solo in sei casi l'esplicito rinvio statutario alla legge regionale richiede un nuovo e necessario intervento legislativo di attuazione che regoli per la prima volta la materia e non sia di mero adeguamento della normativa in essere ⁷³; lo

⁷³ Si tratta specificamente: della legge che disciplina le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica (art. 17), della legge regionale che determina le modalità di informazione e di partecipazione dell'Assemblea legislativa alla formazione delle intese interregionali (art. 25), della legge che prevede le modalità con cui le Commissioni assembleari possono disporre ispezioni negli uffici della Regione senza che sia posto il segreto d'ufficio (art. 38), della legge che determina i presupposti in presenza dei quali la giunta può adottare in via d'urgenza atti amministrativi in materia di competenza dell'Assemblea, salvo ratifica da parte di questa (art. 49), delle leggi che prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi (art. 53), della legge istitutiva della Consulta di garanzia statutaria (art. 69)

stesso accade nel Lazio ⁷⁴, mentre il rinvio a leggi di attuazione successive sono sette in Calabria ⁷⁵.

5.2.10. Norme transitorie e finali

Tutti i nuovi statuti entrati in vigore, tranne quello della Puglia, contengono varie e disparate norme transitorie e/o finali. Tra esse si rinvengono:

- a) la clausola di salvezza degli organi regionali in carica alla data di entrata in vigore dello statuto, sino alla fine della legislatura (Emilia-Romagna, Marche, Piemonte e Umbria);
- b) disposizioni che confermano in via transitoria norme previgenti, fino all'entrata in vigore delle leggi di adeguamento (Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte, Toscana e Umbria) ⁷⁶;
- c) disposizioni che rinviando l'applicabilità delle norme del nuovo statuto, sospendendone l'efficacia, in genere, fino alla legislatura

⁷⁴ Si tratta precisamente: della legge che disciplina il potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli enti locali (art. 49), della legge che detta le norme generali per l'istituzione di enti pubblici dipendenti dalla Regione (art. 55), la legge che definisce le norme generali cui la Regione deve attenersi per partecipare, promuovere e costituire società di capitali, associazioni, fondazioni e altri enti che operano nelle materie di competenza regionale (art. 56), della legge di disciplina del referendum propositivo e di quello consultivo (art. 62 e 64), della legge istitutiva Consiglio delle autonomie locali (artt. 66-67), della legge istitutiva del Comitato di garanzia statutaria (art. 68).

⁷⁵ Si tratta precisamente: della legge istitutiva della Consulta per l'ambiente (art. 7), della legge per l'esercizio dell'iniziativa legislativa dei consigli provinciali e comunali (art. 39), della legge sul concorso del Consiglio reg. alla formazione, attuazione ed esecuzione degli atti comunitari (art. 42), della legge istitutiva del Consiglio delle autonomie locali (art. 48), della legge per la predisposizione di strumenti e procedure idonee al controllo sulla legittimità, sull'efficienza e sull'efficacia dell'attività amministrativa della Regione (artt. 49-50), della legge istitutiva del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (art. 56) e della legge istitutiva della Consulta statutaria (art. 57).

⁷⁶ La conferma del sistema elettorale transitorio fino alla data di entrata in vigore della legge elettorale regionale (Lazio); la conferma del vigente regolamento interno del Consiglio fino all'entrata in vigore del nuovo (Emilia-Romagna, Piemonte); la conferma delle leggi regionali previgenti fino all'adeguamento della legislazione alle nuove previsioni statutarie (Umbria); le norme sul giudizio di regolarità e ammissibilità dei referendum fino alla costituzione del collegio di garanzia (Toscana); la conferma delle funzioni attribuite dalla legge regionale previgente all'organo consultivo in carica fino alla costituzione del nuovo Consiglio delle autonomie locali (Umbria).

- successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore dello medesimo (Emilia-Romagna, Lazio, Toscana) ⁷⁷;
- d) la convalida dei regolamenti emanati dalla Giunta, nel periodo decorrente dall'entrata in vigore della l. cost. n. 1/1999 fino all'entrata in vigore del nuovo statuto, in difformità di quanto previsto dal precedente ordinamento statutario (Piemonte);
- e) l'adeguamento preventivo all'eventuale modifica dell'art. 126.3 Cost. (Calabria). Si tratta in questo caso - vale la pena di notare - di una vera e propria norma transitoria eventuale, che prevede una disposizione statutaria successivamente derogabile in caso di revisione costituzionale (nel senso auspicato) ⁷⁸;
- f) la disciplina della pubblicazione dello statuto (Marche) ⁷⁹;
- g) le disposizioni concernenti l'entrata in vigore dello statuto regionale (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Toscana) ⁸⁰;

⁷⁷ Sul numero dei consiglieri regionali (Toscana); sul numero degli assessori di giunta (Emilia-Romagna, Toscana); sulla sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale e la sostituzione con un supplente in caso di nomina ad assessore (Toscana); sulle attribuzioni del Comitato di garanzia statutaria, del Comitato regionale di controllo contabile e del Consiglio delle autonomie locali (Lazio).

⁷⁸ St. Art. 59.5, "Nei casi e nei limiti della subentrante disposizione costituzionale, in deroga all'art. 33, il Consiglio regionale può eleggere un nuovo Presidente della Giunta nell'ambito della stessa maggioranza del presidente eletto a suffragio universale e diretto"

⁷⁹ L'art. 57 St. Marche – con disposizioni volte a fornire anche una copertura statutaria retroattiva alla legislazione regionale ordinaria che già disciplinava la fattispecie – prevede sia la pubblicazione notiziale dello statuto dopo la seconda deliberazione del Consiglio sia la pubblicazione legale del medesimo "a seguito della sua promulgazione".

⁸⁰ Per quanto riguarda l'entrata in vigore, nulla dispone la costituzione né specificamente per gli statuti né, dopo la riforma del titolo V, per le leggi regionali in genere. Le rare disposizioni dei vecchi statuti (adottati con legge statale), che si riferiscono all'entrata in vigore delle loro modificazioni, sono inapplicabili per quelli nuovi (adottati con legge regionale). A disporre della propria entrata in vigore sono stati allora, in sette casi su nove, gli statuti nuovi: Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, e Toscana hanno previsto che essi entrano in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione; Calabria, Marche e Piemonte hanno invece applicato il termine ordinario per la *vacatio legis* degli stessi (che sono entrati in vigore il 15° giorno successivo alla data di pubblicazione). La Regione Piemonte ha dettato questa disposizione non tra le norme transitorie e finali ma nel titolo concernente la revisione statutaria.

- h) la previsione dell'abrogazione (Toscana) o della cessazione di efficacia del vecchio statuto approvato con legge dello Stato (Liguria), nonché l'abrogazione o cessazione di efficacia delle altre disposizioni incompatibili con il nuovo statuto regionale (Liguria).
- i) la disciplina delle modificazioni statutarie con previsioni integrative della normativa costituzionale (Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Toscana)⁸¹;
- l) disposizioni che rinviano a leggi regionali attuative dell'art. 123 Cost.⁸²;
- m) disposizioni che prevedono espressamente il necessario e successivo adeguamento alle nuove previsioni statutarie, fissando, in genere, un termine⁸³;
- n) disposizioni che rinviano a norme regionali di attuazione statutaria, senza fissazione di un termine⁸⁴;
- o) il richiamo dell'art. 116.3 Cost. che consente alla Regione di chiedere l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (Calabria);
- p) le disposizioni circa la corretta interpretazione dello statuto quanto ad uso del genere maschile (Toscana).

⁸¹ In Emilia-Romagna, Lazio e Toscana - come esempio di maggior rilievo - è espressamente esclusa l'abrogazione totale dello statuto senza sostituzione.

⁸² Per la disciplina del referendum statutario (Calabria, Lazio e Marche); per le modalità della promulgazione e pubblicazione dello statuto regionale e delle leggi di modifica statutaria (Marche); per dettare norme in ordine all'attestazione dell'intervenuta approvazione della legge statutaria ai sensi dell'art. 123 Cost., alla pubblicazione della legge medesima a fini notiziali ed al suo tempestivo invio al Governo (Emilia-Romagna).

⁸³ L'adeguamento del regolamento interno del Consiglio (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Toscana, Piemonte, Umbria); l'adeguamento della legislazione regionale (Marche, Umbria) o della normativa regionale (Lazio).

⁸⁴ La legge che stabilisce le modalità d'indirizzo delle funzioni delegate agli enti locali (Calabria); il regolamento consiliare che disciplina le procedure di consultazione del Consiglio delle autonomie locali e degli enti e delle organizzazioni rappresentative della società regionale sulle proposte di modifica dello statuto (Toscana).

5.3. *L'attuazione degli statuti regionali ordinari*

Daremo qui conto dell'approvazione delle leggi elettorali regionali e dei regolamenti consiliari, in quanto strettamente connessi con quella degli statuti per l'attuazione della legge cost. n. 1 del 1999. Riferiremo inoltre dell'istituzione dei Consigli delle autonomie locali, in attuazione dell'art 123 della Costituzione, e delle altre leggi di diretta attuazione degli statuti.

Per quanto riguarda, in primo luogo, le modalità procedurali di questa attuazione, è da rilevare intanto che alcune delle Regioni il cui nuovo statuto è entrato in vigore hanno istituito una Commissione speciale con il compito di elaborare le leggi attuative dello statuto entro un tempo determinato (Toscana e Umbria)⁸⁵. In Toscana, sono espressamente individuate come finalità prioritarie l'elaborazione di una proposta di nuovo regolamento interno del Consiglio regionale e l'elaborazione di specifiche leggi di attuazione⁸⁶. In Umbria è attribuito alla commissione anche il compito di proporre eventuali modifiche statutarie che si rendano necessarie.

In Emilia-Romagna è stata istituita, invece, una Commissione permanente con il compito di elaborazione e proposta del regolamento interno dell'assemblea, della legislazione elettorale regionale e delle leggi istitutive dei nuovi organismi previsti dallo statuto.

Nelle Marche il Consiglio regionale ha individuato tra le proprie priorità, nel programma di attività per l'anno 2006, l'approvazione della legge sul Consiglio delle autonomie locali, della legge sul Consiglio dell'economia del lavoro e del regolamento interno. Nella stessa Regione Marche e in Piemonte sono stati costituiti, inoltre, dei gruppi di lavoro aventi ad oggetto l'istituzione e la disciplina del Consiglio delle autonomie locali.

⁸⁵ L.r. Umbria, 29 luglio 2005, n. 23, Istituzione di una commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari; d.c.r. Toscana, 11 ottobre 2005, n. 98, Istituzione Commissione speciale per gli adempimenti statutarie e per il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale.

⁸⁶ Le leggi sulle nomine, sul collegio di garanzia statutaria, sulla conferenza permanente delle autonomie sociali e sulla normazione. Su tutte le priorità indicate sono stati istituiti dei gruppi di lavoro con il compito di predisporre delle schede tematiche da sottoporre a discussione, successivamente, in altrettanti seminari di approfondimento.

5.3.1. La revisione dei regolamenti consiliari

I Consigli regionali della Calabria e della Liguria sono i primi che hanno adottato un nuovo regolamento interno, approvati rispettivamente con la d.c.r. 27 maggio 2005, n. 5 e la d.c.r. 9 giugno 2006, n. 18. Nel periodo di riferimento per questo Rapporto sono inoltre intervenute le modifiche parziali, ai rispettivi regolamenti consiliari, delle Regioni Toscana⁸⁷, Lazio⁸⁸, Abruzzo⁸⁹, Campania⁹⁰ e Lombardia⁹¹.

Tra le modifiche apportare spiccano per evidente novità rispetto alle norme previgenti:

- In Calabria: una nuova articolazione delle commissioni permanenti (che passano da quattro a sei), la creazione della Commissione contro il fenomeno della mafia in Calabria e della Commissione speciale di vigilanza sugli atti della programmazione economico-sociale, la disciplina del comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi, la disciplina dei rapporti con il Consiglio delle autonomie locali, con la Consulta statutaria e con il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, nonché l'istituzione del Comitato regionale di controllo contabile;
- In Liguria: la disciplina del giuramento e della presentazione del programma di governo del Presidente della Giunta, la nuova articolazione delle Commissioni permanenti (che da quattro diventano otto), la disciplina dei progetti di legge di modificazione statutaria, le procedure di collegamento con l'UE, nonché la regolazione dei rapporti con il CAL, il CREL e la Consulta statutaria;
- In Toscana: l'istituzione del portavoce dell'opposizione e l'esame delle pronunce del Consiglio delle autonomie locali;
- Nel Lazio: l'istituzione delle commissioni permanenti per gli affari costituzionali e statutari e per gli affari comunitari e internazionali, nel Lazio;

⁸⁷ D.c.r. 17 febbraio 2005 in BUR 30 marzo 2005, n. 13.

⁸⁸ D.c.r. 9 giugno 2005, n. 1 e d.c.r. 22 giugno 2005, n. 3 e n. 4

⁸⁹ D.c.r. 21 giugno 2005, n. 3/5.

⁹⁰ D.c.r. 21 giugno 2005, n. 23/13.

⁹¹ D.c.r. 28 febbraio 2006, n. VIII/133.

- In Campania: l'istituzione del Rappresentante dell'opposizione;
- In Lombardia: la previsione del procedimento speciale di approvazione di testi unici.

Il regolamento era già stato parzialmente modificato o integrato, successivamente all'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999, in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Veneto.

Al di là di questi casi sono invece 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 a adeguare il proprio regolamento interno alle disposizioni statutarie ⁹². Il termine non è stato rispettato in alcuna Regione. Una proposta di regolamento è all'esame dei Consigli regionali di Emilia-Romagna ed Umbria.

E' interessante segnalare, infine, che una previsione legislativa della Regione Calabria, intervenuta successivamente all'approvazione del nuovo regolamento consiliare per regolare il rapporto tra questo e le altre norme regionali, dispone che "in attesa della armonizzazione delle leggi regionali vigenti al nuovo Statuto, sono abrogate le norme comunque in contrasto con le disposizioni del nuovo Regolamento interno del Consiglio regionale"⁹³.

⁹² Calabria, art. 59.3; Emilia-Romagna, art. 73.2; Piemonte, n.t.f. l.1; Toscana, art. 80.2; Umbria, art. 85.3.

⁹³ L.r. 3 giugno 2005, n. 12 , Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria, art. 3

5.3.2. La legislazione elettorale regionale

Come già rilevato nel precedente Rapporto, soprattutto sul finire della precedente legislatura regionale - successivamente all'entrata in vigore della legge statale di principio⁹⁴ - alcune Regioni hanno adottato proprie norme legislative in materia di elezioni regionali (Abruzzo, Calabria, Lazio, Marche, Puglia e Toscana)⁹⁵.

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 regionale⁹⁶. Tra queste rilevano in particolare:

- la generale introduzione di norme volte a promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive;

⁹⁴ Legge 2 luglio 2004, n. 165, disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione.

⁹⁵ L.r. Abruzzo, 19 marzo 2002, n. 1, *disposizioni in materia di elezioni regionali (così come successivamente integrata dalla l.r. 13 dicembre 2004, n. 42 e modificata dalla l.r. 12 febbraio 2005, n. 9)*; l.r. Abruzzo, 30 dicembre 2004, n. 51, *disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di Consigliere regionale*; 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. Lombardia, 6 marzo 2002, art. 1, co. 4, *incompatibilità dei consiglieri regionali*; l.r. Marche, 16 dicembre 2004, n. 27, *norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale* (così come modificata dalla l.r. 1 febbraio 2005, n. 5, per differirne l'applicabilità nella nuova legislatura, attualmente in corso); 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. Toscana, 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* (così come modificata dalla l.r. 27 gennaio 2005, n. 16); l.r. Toscana 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*.

⁹⁶ 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'eliminazione della lista regionale, il c.d. listino (Puglia, Toscana);
- l'abolizione del voto di preferenza (Toscana)⁹⁷;
- l'introduzione delle c.d. elezioni primarie per la selezione dei candidati all'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale (Toscana);
- 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'adozione di una diversa formula elettorale di distribuzione dei seggi (Toscana)⁹⁸;
- la previsione di un premio di maggioranza soltanto eventuale (Toscana)⁹⁹.

Nel corso del primo anno della nuova legislatura (e del periodo corrispondente per la Regione Molise) è intervenuta in questa materia la sola legge della Regione Abruzzo, 28 novembre 2005, n. 35, di interpretazione autentica di una disposizione in materia di ineleggibilità¹⁰⁰, con particolare riferimento al computo del termine per la rimozione di una sua causa.

E' da segnalare, inoltre, la sent. della Corte costituzionale 13 gennaio 2006, n. 3, con la quale è stata dichiarata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale della previsione della legge elettorale della Regione Marche che attribuisce al Presidente della Giunta un seggio

⁹⁷ Il voto è espresso per liste bloccate.

⁹⁸ Il metodo proporzionale del divisore c.d. Adams a livello regionale. Si tratta di un metodo simile a quello in uso per il Senato (c.d. d'Hondt) ma più vantaggioso per i piccoli partiti. E' attribuito un seggio ad ogni lista o gruppo di liste che abbiano superato la soglia di sbarramento, nonché al presidente eletto e al capo dell'opposizione. I seggi che restano da assegnare sono attribuiti dividendo il totale regionale dei voti validi di ciascun gruppo di liste successivamente per 1, 2, 3, etc. e vinti in virtù dei quozienti più alti così ottenuti.

⁹⁹ Qualora l'esito delle elezioni su base proporzionale non garantisca almeno il 55% dei seggi alla coalizione vincente.

¹⁰⁰ L'art. 4 bis della l.r. 30 dicembre 2004, n. 51, recante disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale.

(aggiuntivo) in Consiglio regionale¹⁰¹. La disposizione della legge elettorale¹⁰² non è infatti incoerente con la norma statutaria che, legittimamente esercitando la propria competenza in ordine alla determinazione della forma di governo della Regione, ha chiaramente stabilito che “Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto in concomitanza con l’elezione nel Consiglio regionale e fa parte dell’organo consiliare” (St., art. 7. 1).

5.3.3. Il Consiglio delle autonomie locali (CAL)

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

In alcune Regioni è riconosciuto un effetto rafforzato al parere obbligatorio del CAL (in via generale o in casi determinati): qualora il Consiglio regionale deliberi in difformità al parere lo può fare, nei casi previsti, solo a maggioranza dei suoi componenti (Calabria, art. 48; Emilia-Romagna, art. 23¹⁰³; Lazio, art. 67.4; Liguria, art. 67.2¹⁰⁴; Marche, art.

¹⁰¹ Il giudizio è stato promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, 15 febbraio 2005, n. 20 (previa delibera del Consiglio dei ministri del 28 gennaio 2006). Le altre questioni sollevate dal ricorso governativo sono state dichiarate inammissibili o perché concernenti norme non indicate come oggetto di impugnativa dalla delibera governativa di autorizzazione a ricorrere (art. 6.2, art. 7.2, art. 21, art. 25, commi 2 e 4, lett. a) o in quanto riferite a norme non più in vigore e che non risultano avere avuto alcuna applicazione, con conseguente difetto originario di interesse a ricorrere (art. 25.2). L’originario testo di quest’ultima norma è stato infatti modificato - a seguito della cit. del. del Consiglio dei ministri ma prima ancora della proposizione del ricorso alla Corte cost. - dalla l.r. 1 febbraio 2005, n. 5, che ha previsto, soddisfacendo le ragioni dell’impugnativa, che tutte le disposizioni della legge in questione si applicano solo a seguito dell’entrata in vigore del nuovo statuto regionale (condizione solo successivamente realizzatasi, il 30 marzo 2005).

¹⁰² Art. 4, co. 1, della l.r. Marche n. 27 del 2004.

¹⁰³ 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).

38.2; Umbria, art. 29.2)¹⁰⁵. Inoltre, in alcuni statuti, è riconosciuto ai CAL il potere d'iniziativa legislativa (Calabria, art. 48.9; Lazio, artt. 37 e 67.1; Liguria, art. 66.1) e in un caso si prevede, anche, la discussione di questi progetti di legge entro un preciso termine dalla data della loro presentazione (Lazio).

Il nuovo organo è stato fin qui istituito solo in Liguria (l.r. 26 maggio 2006, n. 13) e Piemonte (l.r. 7 agosto 2006, n. 30)¹⁰⁶, tenendo a parte il caso della Regione Toscana che creò un organo simile già nel 1998¹⁰⁷ e delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome che non sono qui considerate¹⁰⁸. Nell'arco di tempo coperto da questo Rapporto, in alcuni casi, tuttavia, sono stati assegnati al CAL, con legge, compiti specifici di designazione dei componenti di altri organi¹⁰⁹, di consultazione

¹⁰⁴ L'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti non è richiesta per l'approvazione degli atti di programmazione generale e delle leggi di bilancio e degli atti ad esse collegate (art. 67.3).

¹⁰⁵ 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). Un ulteriore e diverso aggravio procedurale è 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).

¹⁰⁶ Le Regioni Lazio e Marche hanno assegnato alla competente commissione consiliare una o più proposte di legge per la sua istituzione.

¹⁰⁷ L.r. 21 aprile 1998, n. 22, *istituzione del Consiglio delle autonomie locali*, successivamente abrogata e sostituita dalla l.r. 21 marzo 2000, *nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali*. Tutte le altre Regioni, ad eccezione della Campania che regola diversamente la concertazione con gli enti locali, hanno tuttavia degli altri organismi di consultazione con le autonomie locali che sono, più o meno frequentemente, coinvolti nei procedimenti di formazione delle leggi, dei regolamenti e di atti amministrativi generali.

¹⁰⁸ Per le quali v. *infra* par. 5.4.

¹⁰⁹ L.r. Toscana, 3 gennaio 2005, n. 1, norme per il governo del territorio, art. 24, istituzione della Conferenza paritetica istituzionale; l.r. Umbria, 17 febbraio 2005, n. 9, norme sulla cooperazione sociale, art. 8, Commissione regionale per la cooperazione sociale; l.r. Umbria, 22 febbraio 2005, n. 14, norme per l'esercizio e la valorizzazione della pesca professionale e dell'acquacoltura, art. 6, Commissione consultiva; l.r. Umbria, 22 dicembre 2005, n. 30, sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, art. 11, Conferenza regionale dei servizi per la prima infanzia.

su determinati atti ¹¹⁰ o di comunicazione ¹¹¹ anche in mancanza della sua effettiva istituzione ¹¹².

Nei nuovi regolamenti consiliari delle Regioni Calabria e Liguria, in conformità della scelta operata dai rispettivi statuti, è ribadito che qualora il Consiglio regionale non si adegui all'eventuale parere espresso dal CAL debba deliberare a maggioranza assoluta dei componenti. Il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale della Liguria dispone inoltre, però, che – nei casi in cui lo statuto prevede che sia necessaria un'approvazione consiliare a maggioranza assoluta per discostarsi dal parere del CAL – anche le Commissioni permanenti, che non intendono tener conto di detto parere, devono approvare il provvedimento con il voto favorevole di un numero di commissari in grado di esprimere la metà più uno dei consiglieri regionali. Nella Regione Calabria, diversamente, nel caso sussista il parere negativo del CAL e la Commissione decida di non tenerne conto, la relazione per l'Assemblea deve dar conto del parere del CAL e delle ragioni che l'hanno indotta a non adeguarsi ¹¹³.

In attuazione delle relative disposizioni statutarie, le modifiche apportate al regolamento consiliare della Toscana prevedono invece che la Commissione consiliare competente, qualora ritenga di non adeguarsi al parere del CAL contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, presenta al Consiglio regionale, unitamente alla relazione sulla proposta di legge o di regolamento, un ordine del giorno procedurale che esprime la motivazione di tale non accoglimento ¹¹⁴.

Il nuovo regolamento consiliare della Calabria, inoltre, - sempre in conformità della scelta operata dallo statuto - disciplina le funzioni

¹¹⁰ L.r. Umbria, 22 febbraio 2005, n. 11, norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale, art. 62, norme regolamentari, art. 64, rapporto sulla pianificazione territoriale; l.r. Umbria, 24 febbraio 2006, n. 5, piano regolatore regionale degli acquedotti, art. 5, approvazione del PRRA.

¹¹¹ Lr. Umbria, 22 febbraio 2005, n. 11, norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale, art. 65, poteri sostitutivi.

¹¹² Il fenomeno non è nuovo e dal 2002 si contano diversi casi di leggi regionali attributive di competenze al CAL prima ancora dell'approvazione degli statuti.

¹¹³ Art. 78 reg.int.CR.

¹¹⁴ Reg. cons., art. 46 *quater* (come modificato dalla d.c.r. del 17 febbraio 2005), in attuazione dell'art. 66.4 dello statuto.

consultive e la funzione di iniziativa legislativa del CAL ¹¹⁵. E' anche prevista un'annuale riunione congiunta con il Consiglio regionale per l'esame dello stato delle autonomie nella Regione ¹¹⁶.

Riportiamo qui di seguito una tabella di confronto sinottico dei principali contenuti normativi delle prime due leggi istitutive del CAL.

	Liguria	Piemonte
Sede	Presso il Consiglio regionale	Presso il Consiglio regionale
Membri di diritto	I Presidenti delle Province	I Presidenti delle Province
	I Presidenti dei Consigli provinciali	
	I sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti	I sindaci dei comuni capoluogo di provincia
	I Presidenti dei Consigli comunali dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti	
	I presidenti regionali dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM	I presidenti regionali delle associazioni rappresentative degli enti locali
Membri elettivi	12 sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti	13 rappresentanti di comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti
		20 rappresentanti di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti
	4 presidenti di comunità montane	5 presidenti di comunità montane
		2 presidenti di comunità collinare

¹¹⁵ Art. 63.1 in attuazione dell'art. 48.9 dello statuto.

¹¹⁶ Art. 128.

	Liguria	Piemonte
Modalità d'elezione	Eletti dalle rispettive assemblee (dei sindaci e dei presidenti delle comunità montane)	Eletti dai sindaci, dai consiglieri comunali e provinciali e dai presidenti delle comunità montane e collinari in un collegio unico regionale sulla base di sezioni elettorali provinciali con sistema proporzionale su liste uniche regionali, una per ciascuna categoria
Partecipazione senza diritto di voto		Il Presidente della Giunta regionale, il Presidente del Consiglio regionale, l'assessore regionale competente in materia di enti locali, gli assessori competenti nelle materie all'odg della seduta e i presidenti delle commissioni consiliari interessate.
		5 rappresentanti designati dalle autonomie funzionali (Unioncamere e le quattro Università piemontesi)
Funzionamento	Le modalità di convocazione e di svolgimento delle sedute nonché le procedure interne di funzionamento e di organizzazione dei lavori sono disciplinate da un regolamento interno approvato a maggioranza assoluta dei componenti	Le modalità di convocazione e di svolgimento delle sedute, le condizioni per la validità delle deliberazioni, le procedure di funzionamento e di organizzazione dei lavori del CAL sono disciplinate con regolamento interno adottato a maggioranza dei suoi componenti
Durata in carica	Per l'intera legislatura	Per l'intera legislatura

	Liguria	Piemonte
Funzioni	Iniziativa legislativa nelle materie di competenza del sistema delle autonomie locali	
	Parere obbligatorio sui progetti di modificazioni statutarie, limitatamente alle parti relative alle autonomie locali	
		Parere obbligatorio sui progetti di legge e sulle proposte di regolamento relativi a materie che riguardano gli enti locali
	Parere obbligatorio sui progetti di legge concernenti l'articolazione territoriale del sistema delle autonomie locali e la determinazione delle loro competenze	Parere obbligatorio sulle leggi di conferimento delle funzioni amministrative
	Parere obbligatorio sugli atti relativi al riparto delle funzioni tra la Regione e gli enti locali	Parere obbligatorio sulla legislazione che disciplina l'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali
		Parere obbligatorio su ogni altra questione ad esso demandata dalle leggi
	Parere obbligatorio sui progetti di legge di bilancio, sugli atti ad esso collegati e sugli atti di programmazione generale	Parere sulle proposte di bilancio e sugli atti di indirizzo e di programmazione della Regione, secondo le modalità previste dal regolamento del Consiglio regionale
	Esprime osservazioni su p.d.l. o di atti amministrativi reg. di interesse degli enti locali, su ri-	Esprime osservazioni sui p.d.l. depositati in Consiglio regionale, su richiesta della Giunta o del

	Liguria	Piemonte
	chiesta degli organi regionali	Consiglio o di propria iniziativa
	Propone al Presidente della Giunta il ricorso avverso atti dello Stato o di altre Regioni ritenuti lesivi dell'autonomia regionale e di enti locali	Propone al Presidente della Giunta reg. di promuovere la q.l.c. nei confronti delle leggi e degli atti vanti forza di legge dello Stato che ritiene invasive delle competenze degli enti locali
		Può richiedere, a maggioranza assoluta dei suoi membri, alla Commissione di garanzia di pronunciarsi sulla conformità delle leggi regionali allo statuto
		Designa un componente ad integrazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, secondo i principi stabiliti dalle leggi dello Stato
		Esprime parere in merito all'esercizio dei poteri sostitutivi riguardanti Comuni, Province o Città metropolitane
Termini dei pareri obbligatori	Entro 30 gg. dal ricevimento della comunicazione. Decorso tale termine senza che il CAL si sia espresso, il parere si intende acquisito	Entro 30 gg., redatto per iscritto. Decorso tale termine, gli organi regionali possono comunque procedere.
Effetti dei pareri obbligatori	Nel caso in cui il parere sia negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, il Consiglio reg. può comunque procedere	Nel caso in cui il parere del CAL sia contrario o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, può essere disatteso

	Liguria	Piemonte
	all'approvazione dell'iniziativa a magg. assoluta; tale magg. non è richiesta per l'approvazione degli atti di programmazione generale, delle leggi di bilancio e degli altri atti ad esse collegati.	dall'organo regionale competente, con motivazione espressa.
Seduta congiunta		Il Consiglio reg. ed il CAL si riuniscono annualmente in seduta congiunta per una valutazione dello stato del sistema delle autonomie locali. La seduta può concludersi con l'approvazione di linee di indirizzo di politica generale
Abrogazione o modificazione di leggi	Abrogazione della l.r. 29 aprile 1997, n. 16, Ist. della Conferenza permanente Regione-autonomie locali	Modifiche alla l.r. 20 novembre 1998, n. 34, artt. 6-7, Ist. della Conferenza permanente Regione-autonomie locali

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

Sei dei nove nuovi statuti fin qui entrati in vigore prevedono l'istituzione del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro quale organo di consultazione della Regione in materia economica e sociale, rinviando alla legge per la sua disciplina ¹¹⁷. In Calabria, in Emilia-Romagna e nelle Marche è specificato che il CREL ha sede presso il Consiglio regionale ¹¹⁸.

¹¹⁷ St. Calabria, art. 56; St. Emilia-Romagna, art. 59; St. Lazio, art. 71; St. Liguria, art. 68; St. Marche, art. 40; St. Piemonte, art. 87.

¹¹⁸ Si noti che il Lazio, che ha istituito il CREL nella scorsa legislatura, lo ha costituito invece presso la Presidenza della Giunta regionale.

La Liguria e le Marche attribuiscono all'organo anche la potestà di iniziativa legislativa ¹¹⁹.

Lo statuto della Regione Puglia prevede invece l'istituzione, presso il Consiglio regionale, della Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale ¹²⁰.

Lo statuto della Regione Umbria, pur non prescrivendo l'istituzione del CREL o di un analogo organo, prevede tuttavia che, al fine di adottare linee di indirizzo per la concertazione, il presidente del Consiglio regionale convoca annualmente "i rappresentanti istituzionali, funzionali, economici e sociali della Regione" nella Conferenza regionale dell'economia e del lavoro ¹²¹.

Già prima di queste disposizioni statutarie il CREL o altro simile organo rappresentativo delle forze sociali è stato istituito o comunque previsto dalla ordinaria legislazione regionale in Piemonte, Puglia, Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio e Veneto ¹²². In risposta al questionario proposto dall'Osservatorio sulla legislazione, tuttavia, le sole Regioni Basilicata, Lazio e Marche hanno dichiarato di avere un organo rappresentativo delle forze sociali che può essere consultato nei procedimenti legislativi e amministrativi. La Regione Marche, in particolare, ritiene che questo ruolo sia stato effettivamente svolto dal Tavolo regionale della concertazione costituito all'inizio dell'VIII legislatura (giugno 2005), sebbene il Comitato economico sociale (istituito dall'art. 13 della l.r. 5 settembre 1992, n. 46, successivamente abrogata) non sia attualmente più operativo.

¹¹⁹ St. Liguria, art. 68.3, St. Marche, art. 30.1, lett. d).

¹²⁰ Art. 46.

¹²¹ Art. 19.2.

¹²² L.r. Piemonte 18 ottobre 1994, n. 43, *norme in materia di programmazione degli investimenti*, art. 20, *organismi consultivi*; l.r. Puglia 3 aprile 1995, n. 10, *istituzione del CREL*; l.r. Abruzzo 30 agosto 1996, n. 77, *istituzione del CREL*; l.r. Basilicata 24 giugno 1997, n. 30, *nuova disciplina degli strumenti e delle procedure della programmazione regionale*, art. 14, *CREL* (così come sostituito dalla l.r. 9 dicembre 1997, n. 51); l.r. Emilia-Romagna, 21 aprile 1999, n. 3, *riforma del sistema regionale e locale*, art. 34, *Conferenza regionale per l'economia e il lavoro*, l.r. Lazio 18 aprile 2003, n. 12, *istituzione del CREL*; l.r. Veneto, 12 agosto 2005, n. 11, *Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro*.

La Regione Liguria è la prima che ha istituito quest'organismo consultivo in attuazione del nuovo statuto (l.r. 16 giugno 2006, n. 16) ¹²³.

Secondo la legge ligure, il CREL – che ha sede presso il Consiglio regionale e dura in carica per la durata della legislatura – è composto da trenta rappresentanti nominati dal Presidente del Consiglio regionale su designazione delle categorie produttive, delle organizzazioni sindacali, delle autonomie funzionali, del c.d. terzo settore, delle organizzazioni economiche no profit, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, nonché da tre esperti in materia socio-economia, designati dallo stesso Consiglio regionale. Il funzionamento e l'organizzazione dell'attività in sessioni specializzate per materia è disciplinata dal regolamento interno.

Il CREL ligure, nelle materie di propria competenza, è dotato di iniziativa legislativa ed è tenuto ad esprimere parere, entro venti giorni dalla richiesta del Consiglio o della Giunta regionale, sui progetti di legge, sugli atti di programmazione o di pianificazione o su ogni altro atto o questione ad esso sottoposto. Decorso tale termine senza che il CREL si sia espresso, il parere si intende comunque acquisito.

Detto organismo, inoltre, può compiere indagini, studi e relazioni in materia economica e sociale, anche di propria iniziativa.

5.3.5. Gli organi di garanzia statutaria

In quasi tutti i nuovi statuti entrati in vigore è prevista l'istituzione di organi di garanzia statutaria ¹²⁴. Tra i compiti ad essi assegnati spicca, in particolare, 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 di un'eventuale fase - consultiva - del procedimento normativo che in genere è facoltativa (per richiesta di soggetti determinati) ma che può essere anche obbligatoria (per previsione normativa) ¹²⁵ e

¹²³ In Calabria e Toscana sono in corso di esame le rispettive proposte di legge istitutiva.

¹²⁴ Manca la previsione dell'istituzione di un simile organo nello statuto della Regione Marche.

¹²⁵ Si veda quanto dispone l'art. 56, co. 3, dello statuto dell'Emilia-Romagna.

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 (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 ¹²⁶, da una deliberazione (o da una nuova deliberazione) dell'organo regionale competente in via definitiva per l'atto normativo in questione ¹²⁷; in alcune Regioni è però disposto che questa approvazione debba avvenire a maggioranza assoluta (Calabria e Lazio).

Le Regioni Liguria e Piemonte sono le prime che hanno approvato le leggi istitutive dell'organo di garanzia statutaria in attuazione delle previsioni dei rispettivi statuti ¹²⁸.

Riportiamo qui di seguito una tabella di confronto sinottico dei principali contenuti normativi delle rispettive leggi regionali.

	Liguria	Piemonte
Sede	Presso il Consiglio regionale	
Composizione dell'organo e requisiti soggettivi dei membri	5 esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione	7 membri: - un magistrato a riposo delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile; - due professori universitari di ruolo in materie giuridiche; - due avvocati con almeno 15 anni di eserci-

¹²⁶ Può sempre essere superato dal Consiglio regionale in caso di deliberazione di propria competenza.

¹²⁷ E' richiesta, in più, una deliberazione assunta "con motivata decisione" in Calabria ed Emilia-Romagna.

¹²⁸ L.r. Liguria, 24 luglio 2006, n. 19, Istituzione della Consulta statutaria; l.r. Piemonte, 26 luglio 2006, n. 25, Costituzione e disciplina della Commissione di garanzia.

	Liguria	Piemonte
		zio; - due ex consiglieri regionali
Preposizione alla carica	Eletti dal Consiglio reg. a magg. di 3/4 dei componenti	Eletti dal Consiglio reg. a magg. di 2/3 dei componenti sulla base di candidature presentate ai sensi della legge
Durata carica	6 anni	6 anni
Ineleggibilità e incompatibilità	Si applicano le norme in materia di eleggibilità e le cause di incompatibilità previste per i Consiglieri regionali	Incompatibilità con l'espletamento di qualunque attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che possa costituire conflitto di interessi con la Regione
Rieleggibilità	NO	NO
Prerogative		Libero accesso agli uffici e agli atti della Regione nello svolgimento dell'incarico
Funzioni facoltative dell'organo	Parere a richiesta del PGR, del PCR o 1/5 dei Cons. reg.	Parere a richiesta del PGR, del PCR, 1/3 dei Cons. reg. o del CAL nelle materie di sua competenza
	Su la conformità allo statuto dei p.d.l. reg, e dei reg. reg. di competenza consiliare	Sulla coerenza statutaria delle proposte e dei d.d.l., dei progetti di reg. del Cons. reg
		Sulla coerenza statutaria dei progetti di reg. della Giunta reg
	Su la ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello statuto	Sull'interpretazione dello statuto nei conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione
		Sull'interpretazione dello statuto nei conflitti di attribuzione tra la Regione e

	Liguria	Piemonte
		gli enti locali
		Sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato
Funzioni obbligatorie dell'organo	Parere vincolante sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie	Espressione di giudizio sulla ricevibilità e sull'ammissibilità delle proposte di referendum
		Parere obbligatorio sulle questioni tecnico-giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione delle norme statutarie e delle leggi reg. in materia di istituti di partecipazione, nonché delle altre leggi naz. e reg. di cui si renda necessaria l'interpretazione o l'applicazione nel corso dei predetti procedimenti
Formazione del parere	A magg. dei componenti. Le astensioni equivalgono a voto negativo. In caso di parità prevale il voto del Presidente.	
Dissenting opinion	In caso di dissenso espresso e argomentato di uno o più componenti, il parere deve essere motivato in relazione alle ragioni addotte dal dissenziente	
Termine per il parere	20 gg. dal ricevimento della richiesta. Se il p. non è reso nel termine il Consiglio reg. procede all'esame dei provvedimenti indipendentemente	30 gg. dal ricevimento della richiesta, prorogabile di altri 30 gg. una sola volta. Decorsi i termini gli organi regionali possono comunque pro-

	Liguria	Piemonte
	dall'acquisizione dello stesso.	cedere.
Effetti del parere facoltativo	Gli organi regionali, entro i 30 gg. successivi alla comunicazione del parere, qualora non ritengano di accoglierlo, lo sottopongono alla valutazione del Consiglio regionale	Gli organi regionali possono deliberare in senso contrario ai pareri espressi con provvedimento motivato
Effetti del parere obbligatorio (e vincolante)	Il parere negativo sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie comporta la loro decadenza	
Rinvio ad altre fonti	Il reg. consiliare stabilisce le modalità dell'espressione dei pareri e le norme di coordinamento tra l'attività della Consulta e la programmazione dei lavori del Consiglio e delle commissioni	L'Ufficio di presidenza del Consiglio reg. definisce le ulteriori modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione

5.3.6. **Le altre leggi di attuazione statutaria**

Nelle leggi regionali che danno espressa attuazione ai nuovi statuti si rinvengono inoltre:

- le disposizioni generali sull'autonomia del Consiglio regionale – Assemblea legislativa regionale della Liguria¹²⁹;
- la disciplina transitoria del gruppo misto¹³⁰, le modifiche alla disciplina sull'assegnazione ai gruppi consiliari dei mezzi necessari per le loro

¹²⁹ L.r. 17 agosto 2006, n. 25.

funzioni¹³¹, nonché alcune modifiche alla legislazione regionale, in materia di organizzazione e personale, necessarie a garantire le funzioni del portavoce dell'opposizione¹³² nella Regione Toscana;

- la disciplina transitoria del Collegio dei revisori dei conti della Regione Umbria, dettata al fine di assicurare la continuità della funzione di controllo sulla gestione finanziaria¹³³;
- la legge regionale di semplificazione e di disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione nella Regione Piemonte¹³⁴;
- le modifiche e le integrazioni apportate alla legge concernente il riordino delle funzioni amministrative regionali e locali in Calabria¹³⁵;
- le disposizioni per la prima attuazione delle norme statutarie in materia di nomine e designazioni di competenza degli organi della Regione e degli enti dipendenti nel Lazio¹³⁶;
- le previsioni concernenti gli incarichi dirigenziali delle strutture amministrative della Regione Calabria¹³⁷ e della Regione Lazio¹³⁸;
- alcune disposizioni in materia di organizzazione del Consiglio regionale delle Marche dettate al fine di provvedere alle esigenze di funzionamento dei nuovi organismi istituzionali, quali in particolare il CAL e il CREL¹³⁹;

¹³⁰ Toscana, l.r. 14 ottobre 2005, n. 58, l.r. 17 febbraio 2006, n. 5, l.r. 1 marzo 2006, n. 6.

¹³¹ L.r. Toscana, 27 giugno 2005, n. 45.

¹³² L.r. Toscana, 9 giugno 2005, n. 44.

¹³³ L.r. 8 luglio 2005, n. 22.

¹³⁴ L.r. 1 agosto 2005, n. 13.

¹³⁵ L.r. 11 gennaio 2006, n. 1, art. 11, recante modifiche alla l.r. 12 agosto 2002, n. 34.

¹³⁶ L.r. 17 febbraio 2005, n. 9, art. 71.

¹³⁷ La l.r. 3 giugno 2005, n. 12, art. 1.6, prevede la decadenza di diritto, alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale, di tutti gli incarichi dirigenziali.

¹³⁸ L.r. 15 settembre 2005, n. 16, art. 37, Disposizioni transitorie in materia di incarichi dirigenziali.

¹³⁹ L.r. 10 febbraio 2006, n. 2, art. 20.1. In materia di organizzazione e personale della Regione Marche è da considerare anche la disposizione di cui alla l.r. 1 agosto 2005, n. 19, art. 32.5.

- alcune leggi che richiamano, riconoscono e valorizzano principi e finalità fissati dai rispettivi statuti¹⁴⁰.

5.4. Lo stato del procedimento di approvazione delle leggi statutarie delle Regioni a statuto speciale e dei procedimenti di revisione dei rispettivi statuti di autonomia

Per quanto riguarda la revisione degli statuti speciali, rispetto al precedente *Rapporto* in cui si era già dato conto dei progetti di legge costituzionale di revisione degli statuti di autonomia delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Sicilia, approvati dalle rispettive assemblee legislative il 10 febbraio e il 30 marzo del 2005 e successivamente presentati alle Camere¹⁴¹, vi è da registrare – come fatto nuovo – l’istituzione in Sardegna della Consulta *per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo*¹⁴², con il compito di elaborare un progetto di base, proporlo alla consultazione della comunità regionale e poi definire e approvare un testo organico da trasmettere al Consiglio regionale entro otto mesi dall’insediamento della Consulta. Il progetto di statuto, così predisposto, è dunque assegnato alla commissione consiliare competente per materia che, sulla base del testo elaborato, presenta al Consiglio regionale una proposta di nuovo statuto da esaminarsi secondo il normale *iter* legislativo.

La Consulta è composta di 50 membri eletti dal Consiglio regionale, di cui 3/5 scelti in modo tale da assegnare a ciascuna coalizione di liste in seno al Consiglio un numero di seggi proporzionale ai voti ottenuti nelle ultime elezioni regionali e 2/5 scelti tra soggetti proposti, in un numero doppio rispetto ai membri da eleggere, dalle Università di Cagliari e

¹⁴⁰ L.r. Puglia, 22 febbraio 2005, n. 5, Riconoscimento della festa del Santo patrono quale manifestazione d’interesse regionale; l.r. Toscana, 24 febbraio 2005, n. 41, Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, l.r. Toscana, 28 dicembre 2005, n. 73, Norme per la promozione e lo sviluppo del sistema cooperativo; l.r. Umbria, 22 dicembre 2005, n. 30, Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

¹⁴¹ Il disegno di legge costituzionale di revisione del proprio statuto di autonomia è stato nuovamente presentato dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia l’8 maggio 2006 all’inizio della XV legislatura (AC n. 519).

¹⁴² L.r. 23 maggio 2006, n. 7.

Sassari, dal Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, dal Consiglio delle autonomie locali e dalla Consulta per l'emigrazione.

Il Governo della Repubblica con delibera del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2006 ha ritenuto di impugnare questa legge regionale innanzi alla Corte costituzionale per la parte in cui prevede che il progetto del nuovo statuto di autonomia individui gli elementi della "sovranità regionale". I motivi dell'impugnativa sono da ricondurre al contrasto delle disposizioni individuate con i principi fondanti della nostra carta costituzionale che riconoscono la sovranità della Repubblica italiana, una e indivisibile, in capo al popolo, tenendola distinta dall'autonomia regionale (art. 1 e 5). A quest'ultima e non già alla sovranità si fa sempre riferimento, inoltre, nelle altre disposizioni costituzionali rilevanti (art. 114, Cost. e art. 1, 2 e 35 dello speciale statuto di autonomia della Regione Sardegna)¹⁴³.

E' da registrare anche che il Consiglio regionale della Valle d'Aosta ha presentato il 9 agosto 2006 una proposta di legge costituzionale per la modifica dell'art. 50 del proprio statuto speciale di autonomia al fine di assicurare il pieno rispetto del principio pattizio nel procedimento di revisione statutaria (AC 1601). Secondo la Regione proponente, il rapporto pattizio tra Stato e Regione è alla base dell'ordinamento autonomo valdostano e implica la necessità dell'assenso del massimo organo rappresentativo della Regione rispetto ad ogni proposta di modificazione dello statuto speciale votata dal Parlamento nazionale; impedendo in tal modo alterazioni unilaterali dell'autonomia regionale. Si propone, di conseguenza, che i progetti di legge di modificazione dello statuto, approvati dalle due Camere in prima deliberazione, siano trasmessi al Consiglio della Valle per l'intesa e che l'assenso sia espresso, entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio. Il Parlamento non potrebbe adottare la legge costituzionale in mancanza di quest'ultima.

Per quanto riguarda il procedimento di approvazione delle leggi statutarie in attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, del complesso *iter* di formazione della legge di modifica del sistema d'elezione del Presidente

¹⁴³ Ricorso del PCM 7 agosto 2006, n. 92 (in G.U., 1^a s.s., 20 settembre 2006, n. 38).

della Regione e dell'Assemblea regionale siciliana (l.r. Sicilia, 3 giugno 2005, n. 7) si è già riferito nel precedente *Rapporto*, cui si rinvia. Va qui dato conto, invece, del disegno di legge statutaria presentato in Consiglio dalla Giunta regionale della Sardegna il 30 novembre 2005. Con esso si intendono disciplinare, in un solo atto, i principi fondamentali per l'organizzazione ed il funzionamento dell'ordinamento regionale e locale, i rapporti fra la Regione e gli enti locali, la forma di governo regionale, l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare e il referendum regionale. Si individuano nell'oggetto del disegno le principali materie della legislazione cd. "statutaria", per le quali l'art. 15 dello speciale statuto di autonomia, così come modificato dalla l. cost. n. 2 del 2001, richiede l'approvazione a maggioranza assoluta. Se da un lato, però, restano fuori soltanto la legislazione elettorale e la disciplina referendaria di dettaglio e l'iniziativa legislativa popolare (che potranno essere trattati separatamente), da un altro lato, invece, sono inclusi ambiti di disciplina normativa che rischiano di toccare la materia riservata allo statuto di speciale autonomia. Il sistema normativo proposto si presenta dunque organico e complesso ma chiaramente si colloca – per quanto espressamente dichiarato nella relazione al d.d.l. – all'interno di un più ampio disegno di riforma istituzionale che richiede anche una modifica coordinata dello statuto autonomo, da adottare con legge costituzionale della Repubblica. Più in dettaglio, il progetto è aperto da un preambolo che ne dichiara i valori e i principi ispiratori, seguono poi disposizioni, variamente articolate in partizioni interne, sulla partecipazione popolare, il referendum, gli organi di governo della Regione ed i loro rapporti, le cause di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche dei predetti organi, il consiglio delle autonomie locali, i comuni e le province, le fonti normative e gli organi di garanzia.

Nel corso dell'anno trascorso dalla chiusura del precedente *Rapporto* sono state approvate due leggi cd. "statutarie". Entrambe riguardano l'iniziativa legislativa popolare e il referendum: la l.p. di Bolzano 18 ottobre 2005, n. 11, che ha disciplinato per la prima volta la materia in attuazione dell'art. 47.2 dello statuto speciale per il Trentino – Alto Adige, e la legge della Regione Valle d'Aosta, 14 marzo 2006, n. 5, che ha apportato

modificazioni alla precedente l.r. 25 giugno 2003, n. 19, ai sensi dell'art. 15.2 dello statuto speciale¹⁴⁴.

Per quanto riguarda, inoltre, il procedimento di revisione del regolamento consiliare va segnalata la revisione organica del regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, approvata con deliberazione 6 ottobre 2005 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2006, e le parziali modifiche approvate dalle rispettive assemblee legislative della Valle d'Aosta (d.c.r. 28 luglio 2005), della Sardegna (d.c.r. 22 settembre 2005) e della Sicilia (d.a.r.s. 20 luglio 2006)¹⁴⁵.

E' da notare, infine, che nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome sono state adottate alcune leggi con cui si darebbe diretta applicazione alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Ciò, in realtà, vale senz'altro nel solo caso dell'istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Provincia di Trento, in quanto qui la legge ha dichiarato espressamente l'intenzione di dare attuazione all'art. 123.4 Cost. in virtù della predetta clausola¹⁴⁶. Le Regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia – che hanno, pur esse, istituito il CAL¹⁴⁷ – hanno evitato, invece, qualunque richiamo delle predette disposizioni costituzionali¹⁴⁸, pur essendo evidente la comune fonte d'ispirazione di queste diverse norme sul piano politico-culturale.

¹⁴⁴ In precedenza erano già state approvate la l.r. FVG 5/2003 (iniziativa popolare e referendum), la l.r. FVG 21/2004 (ineleggibilità e incompatibilità), la l.p. BZ 4/2003 (legge elettorale transitoria), la l.p. TN 2/2003 (forma di governo), l.p. TN 3/2003 (referendum), l.r. VdA 21/2002 (modifica legge elettorale), la l.r. VdA 19/2003 (iniziativa popolare e referendum), la l.r. SIC 1/2004 (iniziativa legislativa e referendum).

¹⁴⁵ In precedenza erano già stati modificati i regolamenti consiliari dell'Assemblea regionale siciliana (2003), dei Consigli provinciali di Trento (2002) e Bolzano (2001 e 2003)

¹⁴⁶ L.p. Trento, 15 giugno 2005, n. 7, Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali.

¹⁴⁷ L.r. Sardegna, 17 gennaio 2005, n. 1, Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione-enti locali; l.r. Friuli Venezia Giulia, 9 gennaio 2006, n. 1, Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali, art. 31 ss., Consiglio delle autonomie locali.

¹⁴⁸ La Regione Sardegna anzi (nella sua difesa al ricorso statale di cui alla nota successiva) ha chiaramente negato che l'art. 123.4 Cost. possa trovare applicazione nelle Regioni a statuto speciale, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della l.cost. n. 3/2001, ed anche che detta clausola possa riferirsi anche agli enti locali.

La tesi del vincolo giuridico derivante dal combinato disposto dell'art. 123 Cost. e dell'art. 10 l. cost. n. 3/2001 è stata sostenuta però dal Governo nel ricorso nei confronti della citata legge della Regione Sardegna. Secondo gli argomenti dell'impugnativa statale, dato che la clausola di maggior favore potrebbe senz'altro essere riferita anche agli enti locali e dato che la disposizione costituzionale richiamata assegna allo statuto la disciplina del CAL, anche le Regioni speciali e le Province autonome sarebbero tenute ad istituire e disciplinare il CAL con fonte statutaria e non con fonte legislativa ordinaria¹⁴⁹. La Corte costituzionale con la sent. 20 aprile 2006, n. 175 ha, tuttavia, dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, per l'assoluta genericità delle asserzioni contenute nel ricorso, e non l'ha affrontata nel merito. Per la Consulta, infatti, in mancanza di una necessaria valutazione comparativa tra i due sistemi (ordinario e speciale) di autonomia regionale, non può essere compiuto quel giudizio di preferenza tra norme costituzionali e norme statutarie che è richiesto dalla clausola di maggior favore. Non ci si può dunque limitare a richiamare l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, omettendo – come ha fatto lo Stato in questa circostanza – di svolgere le necessarie argomentazioni a sostegno della sua applicabilità al caso di specie, mediante la valutazione dei parametri costituzionali ricavabili dallo statuto speciale (il quale, tra l'altro, assegna alla Regione la materia dell'ordinamento degli enti locali).

Altre ipotesi in cui il legislatore regionale fa espresso riferimento alla volontà di dare applicazione alla clausola di maggior favore si rinvencono, infine, in alcune leggi della Regione Sardegna (l.r. 12 giugno 2006, n. 9, *Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali*; l.r. 8 agosto 2006, n. 26, *Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità*, art. 30; l.r. 20 settembre 2006, n. 14, *Norme in materia di beni culturali, istituti e luoghi della cultura*, art. 4) e della Regione Val d'Aosta (l.r. 19 maggio 2005, n. 10, *Disposizioni in materia di controllo sulla gestione finanziaria ed istituzione della relativa Autorità di vigilanza*; l.r. 19 maggio 2005, n. 11, *Nuova disciplina della polizia locale e disposizioni in materia di politiche di*

¹⁴⁹ Ricorso 24 marzo 2005, n. 39 (in G.U., 6 aprile 2005, n. 14).

sicurezza; l.r. 16 marzo 2006, n. 8, Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali).

6. Tendenze nella sanità regionale

6.1 Introduzione

Come già evidenziato nel *Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005*, l'espansione nel tempo della responsabilità delle Regioni per l'assistenza sanitaria ha reso progressivamente più complesso il loro operato in questo settore. Usare termini quali "organizzare" e "amministrare" per descrivere le attività delle Regioni rischia di sminuire il reale contenuto delle loro competenze in campo sanitario, facendole apparire come meri compiti burocratico-esecutivi. Al contrario, il ruolo delle Regioni si estende ben oltre l'attuazione delle politiche sanitarie statali: spetta alle Regioni anche la fissazione degli obiettivi e delle priorità, l'elaborazione delle strategie, la formulazione delle politiche e il disegno degli strumenti per l'attuazione e il monitoraggio di queste politiche. Si tratta, cioè, di *governare* la sanità.

Un esame delle attività svolte dalle Regioni in materia di sanità nel 2005 sembra confermare questa graduale trasformazione del loro ruolo. Le attività di governo della sanità possono essere catalogate sotto due grandi voci: la tutela della salute e il contenimento e controllo della spesa. Questo capitolo presenta un esame sintetico, ma sistematico, delle iniziative regionali in questi due campi nell'anno in questione.

Il capitolo si conclude con un breve esame della problematica dell'eterogeneità geografica nella capacità di *policymaking* delle Regioni.

6.2 La tutela della salute

Per quanto concerne la tutela della salute, le Regioni sono tenute a rispettare i livelli essenziali dell'assistenza sanitaria (LEA), cioè le prestazioni sanitarie garantite a tutti i cittadini a prescindere dal luogo di

residenza. Possono, tuttavia, rendere disponibili per i propri residenti dei servizi aggiuntivi, le cosiddette prestazioni “extra LEA”, alla sola condizione che le finanzino con entrate proprie e non con i trasferimenti provenienti dal Fondo sanitario nazionale. Almeno sei Regioni hanno indicato di aver optato nel 2005 per erogare prestazioni “extra LEA”, ad esempio: farmaci della classe C del Prontuario farmaceutico nazionale; certificazione di medicina sportiva per minori e disabili; farmaci antistaminici analgesici; farmaci per malati di Parkinson e Alzheimer; varie prestazioni riabilitative, sia di ricovero che di tipo ambulatoriale; prodotti dietetici “aproteici” a soggetti affetti da insufficienza renale cronica; alcune prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (odontoiatria, densitometria ossea, chirurgia refrattiva con laser ed eccimeri); varie prestazioni di assistenza residenziale socio-sanitaria a favore delle persone anziane non auto-sufficienti.

Le Regioni nel 2005 hanno continuato ad assegnare – almeno formalmente – un ruolo importante alla programmazione, quale strategia di base per la formulazione delle politiche sanitarie. In termini pratici, il carattere dell’attività programmatoria è stato molto diverso da Regione a Regione. Alcune si sono limitate alla preparazione di un piano sanitario triennale o all’aggiornamento di un piano già adottato precedentemente. Un piano triennale può tuttavia contribuire in modo piuttosto generico alla formulazione di politiche e di strumenti operativi. Altre Regioni hanno approvato programmi di settore dettagliati, riferendosi ad esempio: alla riabilitazione fisica; alla raccolta e distribuzione del sangue e del plasma; alla razionalizzazione della rete ospedaliera. Una attività collaterale alla programmazione settoriale è rappresentata dalla preparazione di linee guida o indirizzi guida, preparati dalle Regioni e riguardanti la gestione di specifiche aree assistenziali. Nel 2005, le singole Regioni hanno pubblicato linee guida per le seguenti aree: tutela della salute mentale; prestazioni socio-sanitarie; patologie neuro-degenerative; servizi domiciliari per i pazienti Alzheimer; malattie professionali; sorveglianza e prevenzione della meningite; attività vaccinali.

Le Regioni hanno dato notevole rilievo alla prevenzione, il che riflette probabilmente l’importanza attribuita a questa attività nell’Accordo Stato-Regioni del 23 marzo 2005. Varie Regioni hanno preparato nel 2005 piani

e progetti specificatamente indirizzati alla prevenzione, quali: infortuni sul luogo di lavoro; incidenti domestici; incidenti stradali; obesità; cecità; cancro del seno; patologie cardiovascolari; vaccinazione infantili e di adulti; morte improvvisa del lattante.

A livello nazionale, si è enfatizzata negli ultimi anni la problematica dei tempi di attesa necessari per ottenere determinate prestazioni sanitarie e il Ministero della salute ha operato per coinvolgere le Regioni in una strategia migliorativa nazionale. Alcune Regioni hanno dichiarato di avere intrapreso delle azioni in proposito. Interessante a questo riguardo è stata la costituzione in una Regione di un centro per la sperimentazione della gestione delle liste di attesa.

Sperimentali sono state altre iniziative regionali, evidenziando la propensione, già notata nel precedente Rapporto, da parte di alcune delle Regioni ad attuare politiche innovative o adoperare strumenti nuovi in modo graduale, in base a valutazioni di validità, prima di procedere alla loro implementazione generalizzata. Esempi di questo pragmatismo sono: la costituzione in via sperimentale di unità territoriali di assistenza primaria e di assistenza domiciliare integrata; iniziative selettive per la promozione culturale dei minorati della vista; uno studio di fattibilità per la creazione di un centro sanitario per la donna; l'assistenza domiciliare per pazienti malati di Alzheimer.

Le Regioni continuano ad innovare. Esempi di ciò sono: la tutela delle persone negli istituti penitenziari, inclusi i tossicodipendenti; gli interventi a favore della popolazione extracomunitaria; un assegno per l'ospedalizzazione a domicilio; un programma per l'assistenza sanitaria a favore dei soggetti portatori di stomie e incontinenti gravi; la creazione di una unità di crisi regionale nel settore sanità; un programma di sostegno alla ricerca ed innovazione bio-tecnologica.

6.3 *Il governo della spesa*

Le attività delle Regioni nel 2005 riguardanti il controllo della spesa sono state fortemente condizionate, come durante la legislatura precedente, dai vincoli e dagli obblighi contenuti nell'Accordo Stato-

Regioni dell'8 agosto 2001. Alcuni di questi vincoli ed obblighi sono stati reiterati e riformulati nell'Accordo Stato-Regioni del 23 marzo 2005. Questo secondo Accordo prevede delle azioni da parte delle singole Regioni per la loro partecipazione al *Nuovo sistema informativo sanitario* istituito presso il Ministero della salute. Ormai le Regioni si sono rassegnate a dover operare in un contesto caratterizzato da un forte ed ineludibile vincolo di bilancio ("*hard budget constraint*") esterno. Addirittura, alcune di esse sembrano considerare tale vincolo quasi con favore, utilizzando le regole contenute nei due Accordi come infrastruttura per la formulazione ed implementazione del loro bilancio annuale. Due Regioni a statuto speciale, che sono autosufficienti finanziariamente senza alcun contributo dal Fondo sanitario nazionale (e, quindi, formalmente non soggette ai vincoli degli Accordi), si comportano essenzialmente come se i vincoli fossero invece loro applicabili. In effetti, nella realtà regionale l'*hard budget constraint* è diventato un fatto strutturale.

E' interessante quindi che, pur perseguendo degli obiettivi economico-finanziari fissati in grande parte al centro, le Regioni si siano comportate in modo assai diverso fra loro riguardo alle strategie intraprese per il raggiungimento di questi obiettivi.

Alcune Regioni hanno introdotto innovazioni interessanti miranti a responsabilizzare i decisori locali. Questi ultimi – i direttori generali delle Aziende sanitarie ed i responsabili delle zone territoriali, dei distretti sanitari, dei presidi di alta specializzazione e di altre strutture erogatrici – sono tenuti ad operare in riferimento ad un proprio bilancio. La Regione comunica le direttive o disposizioni tecnico-contabili, spesso vincolanti, ai responsabili della unità operativa, esigendo in particolare il pareggio di bilancio e, più in generale, stabilendo come il bilancio decentrato deve essere impostato. In alcune Regioni, le direttive possono essere molto dettagliate. I responsabili delle unità operative possono avere l'obbligo di formulare delle proposte per contenere le spese e di specificare i risultati previsti e in quale arco di tempo. In altri casi, è la Regione stessa che stabilisce gli obiettivi, disegna le strategie e sceglie gli strumenti attuativi, imponendoli alle unità. L'approccio del bilancio decentrato è generalmente accompagnato da sistemi di monitoraggio per verificare l'andamento delle spese e i risultati effettivamente ottenuti. Il monitoraggio può essere

decentrato o, più comunemente, impostato e gestito a livello regionale. Il sistema di bilancio decentrato attuato in alcune Regioni è piuttosto sofisticato. Una Regione, per esempio, esige che il bilancio preventivo contenga gli obiettivi strutturali. Tali obiettivi devono essere indicati in ordine di priorità, nonché espressi in termini quantitativi, in modo che sia possibile valutare *ex post* i risultati effettivamente raggiunti. Un'altra Regione esegue una forma di certificazione dei bilanci aziendali, misurando il grado di raggiungimento degli obiettivi precedentemente fissati per le Aziende sanitarie da parte della Regione. Riflettendo gli impegni presi con l'Accordo del 23 marzo del 2005, molte Regioni enfatizzano le azioni intraprese per potenziare il loro sistemi informativi.

A parte il decentramento del bilancio, alcune Regioni nel 2005 hanno introdotto nuove procedure per la fissazione delle priorità o hanno ulteriormente raffinato le procedure già adoperate. L'individuazione di un ordine di priorità delle attività è una conseguenza logica del vincolo di bilancio forte. Le risorse sono limitate, i bisogni sanitari praticamente infiniti e, quindi, occorre scegliere. In altre parole, devono essere stabilite le priorità. Spesso esse vengono fissate a livello regionale ed imposte obbligatoriamente alle unità operative, ma alcune Regioni lasciano questo compito alle singole unità.

La scarsità delle risorse esige che queste ultime vengano utilizzate *appropriatamente*, principio cui è attribuita grande importanza nel decreto legislativo 229 del 1999. Nel 2005, alcune Regioni hanno intrapreso iniziative miranti alla promozione dell'*appropriatezza*. Una Regione ha introdotto procedure per la verifica dell'*appropriatezza* con cui vengono erogate determinate prestazioni. Un'altra ha promosso l'*appropriatezza* delle prescrizioni, tramite il monitoraggio dei consumi. Un'altra ancora ha incentivato l'utilizzo delle strutture ambulatoriali (invece del ricorso alla degenza ospedaliera) per determinate prestazioni. Alcune Regioni hanno predisposto i piani per la razionalizzazione e riqualificazione dell'assistenza primaria, aspirando con tutta probabilità a ridurre i ricoveri ospedalieri inappropriati. Una Regione ha cercato di incentivare il trasferimento anticipato dei pazienti dalla degenza per acuti a strutture per la degenza post acuzie, con l'obiettivo dichiarato di ridurre le spese per il

personale. Un'altra ha costituito un apposito centro per promuovere la collaborazione interaziendale nell'adozione di nuovi modelli di degenza.

E' stato già segnalato l'interesse di molte Regioni riguardo alla prevenzione. Si può ipotizzare che tale interesse sia almeno in parte dovuto all'aspettativa di risparmi in termini di malattie (e quindi cure) evitate. Ma la prevenzione può invece contribuire ad aumentare le spese se, ad esempio, essa viene applicata a tappeto, piuttosto che con riferimento a determinati gruppi della popolazione a comprovato rischio.

Come è noto, il personale rappresenta di gran lunga la voce principale di spesa nel settore sanitario. Non dovrebbe sorprendere, quindi, se anche nel 2005 le Regioni sono state particolarmente attive in questo campo. Ciò ha spesso assunto la forma di direttive o disposizioni per regolamentare l'assunzione di personale a tempo determinato e indeterminato. Una Regione ha imposto un blocco "selettivo" delle assunzioni con monitoraggio e controlli del relativo fabbisogno. Alcune Regioni hanno emanato direttive riguardanti le modalità da seguire per il conferimento di incarichi di strutture nelle Aziende sanitarie e per l'assunzione del personale per posizioni apicali. Una Regione ha previsto dei contributi finanziari per la specializzazione del personale laureato non medico. Un'altra ha annunciato la sua aspirazione a creare una "cultura tecnico-economico sanitaria", formando i dipendenti in modo tale da farli diventare "attori aziendali".

Si è sottolineato nel Rapporto precedente che negli ultimi anni le Regioni hanno sottoposto il processo produttivo sanitario locale ad un crescente controllo centrale. Il 2005 ha visto un'ulteriore accentuazione di questo fenomeno. Per esempio, l'emanazione di direttive, da parte delle Regioni, ai responsabili delle unità operative, in particolare ai direttori generali delle Aziende sanitarie, sembra segnalare la volontà delle Regioni di rafforzare la linea verticale di comando, che va dal centro alla periferia, e di rendere ancora più esplicita la responsabilità diretta dei decisori locali riguardo ai risultati delle loro attività gestionali. Alcune Regioni hanno creato una correlazione netta fra il rispetto, o meno, delle direttive centrali da parte delle Aziende, e la modalità di valutazione dell'operato dei singoli direttori generali. Più di una Regione prevede

sanzioni, in un caso il licenziamento automatico, per il mancato raggiungimento degli obiettivi finanziari, in particolare quello del pareggio del bilancio. Questo ricorso alla mano pesante riflette presumibilmente la determinazione delle Regioni di evitare le pesanti sanzioni relative al mancato rispetto degli obblighi contenuti negli Accordi Stato-Regioni.

Anche la ricerca delle economie di scala tramite la centralizzazione delle funzioni ha continuato nel 2005, ben esemplificata dalla creazione in una Regione di un'Azienda sanitaria unica regionale e, in altre due, dall'entrata in funzione di un centro ed una società per i servizi condivisi. Una Regione ha reso obbligatorio il consorzio fra le sue Aziende sanitarie per lo svolgimento in comune di attività di natura tecnico-amministrativa. L'utilizzo del concetto della "area vasta" per l'organizzazione e la gestione delle attività è stato ulteriormente esteso. E' in corso in una Regione la ricerca delle "dimensioni ottimali" da applicare in un'eventuale ridefinizione delle Aziende sanitarie.

Infine, riguardo alla centralizzazione, in alcune Regioni nel 2005 è diventata più raffinata l'attività di accreditamento. Il processo di accreditamento è stato utilizzato per meglio programmare e controllare le attività delle strutture erogatrici pubbliche e di quelle private con un rapporto con il Servizio regionale. In almeno una Regione lo strumento dell'accreditamento è stato utilizzato per guidare gli investimenti nelle strutture ospedaliere ed ambulatoriali.

Un corollario del problema cronico di asimmetria fra le entrate e le uscite regionali è quello dell'insufficienza di liquidità di cassa. Per ridurre il rischio di disavanzo di bilancio, alcune Regioni nel 2005 hanno maggiorato l'aliquota dell'IRAP e/o l'aliquota dell'addizionale IRPEF e si è fatto nuovamente ricorso allo strumento della cartolarizzazione. Spesso, tuttavia, le Regioni si sono trovate senza un'adeguata liquidità di cassa, risultato, secondo loro, dell'incompleto versamento del trasferimento statale e del ritardo prolungato del trasferimento alle Regioni, da parte dello Stato, delle entrate dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF. Alcune Regioni si sono rivolte ai mercati finanziari per ottenere dei fondi a breve termine, allo scopo di pareggiare il loro bilancio. A proposito del contenimento del disavanzo, non è chiaro quali siano le implicazioni per le

spese e, quindi, per il pareggio di bilancio delle decisioni comunicate da alcune Regioni ed elencate sopra di garantire ai propri residenti l'erogazione delle prestazioni "extra LEA".

6.4 L'apprendimento regionale nel policymaking

Già nel precedente *Rapporto* si è osservato che la maggiore autonomia delle Regioni porterà nel tempo ad una sempre maggiore diversità organizzativa, derivante in misura non marginale da differenze interregionali nella capacità di "governare". Ciò potrebbe contribuire a creare una crescente eterogeneità nel carattere dell'assistenza disponibile al cittadino, rischiando di indebolire i principi fondamentali sui cui si basa il Servizio sanitario nazionale. Perciò per gli utenti del Servizio potrebbe diventare importante il proprio luogo di residenza.

Idealmente, l'estensione delle competenze regionali nella sanità andrebbe accompagnata di pari passo da un potenziamento della capacità delle Regioni di "governare", nel senso inteso nel presente capitolo. In tale circostanza, si verificherebbe un graduale processo di maturazione dell'ente Regione, tale da consentire una partecipazione a pieno titolo ad un equilibrato sistema di governo decentrato.

Perché ciò si realizzi, occorre che una Regione sia in grado di imparare dalle sue esperienze passate in veste di *policymaker*. Si tratta in quel caso di "apprendimento sociale" (*social learning*), definito come il tentativo consapevole di modificare o sostituire le politiche attuali alla luce dei loro risultati. In termini concreti, l'apprendimento sociale riguarda tre elementi: la definizione degli obiettivi; la scelta degli strumenti d'intervento; la "registrazione" degli strumenti. Esso può verificarsi quando: si interviene sulle modalità di applicazione di uno strumento d'intervento (cambiamento di primo ordine); si sostituisce uno strumento (cambiamento di secondo ordine); si ridefinisce un obiettivo (cambiamento di terzo ordine).

Il concetto dell'apprendimento sociale è utile come chiave di lettura delle attività regionali appena illustrate. Come prevedibile, il cambiamento di terzo ordine (il più significativo di tutte e tre) è il meno frequente: i grandi obiettivi, come quelli del Servizio sanitario nazionale, vengono stabiliti

dalla collettività nazionale e codificati nella normativa costituzionale ed ordinaria. Tali obiettivi sono, comunque, troppo generici per essere utili nel *policymaking* regionale. Anche quelli elencati nel Piano sanitario nazionale e nei piani triennali regionali possono essere piuttosto generali. Alcune Regioni, invece, hanno utilizzato i piani e i programmi di settore per definire e ridefinire gli obiettivi operativi e in questo senso possono aver operato cambiamenti di terzo ordine. Lo stesso può dirsi per i vari tentativi di indicare un ordine di priorità per l'utilizzo di risorse scarse, che non sono altro che una chiarificazione degli obiettivi operativi. Tuttavia, la maggior parte delle azioni delle Regioni descritte in questo capitolo sembrano essere tentativi miranti ad ottenere cambiamenti di primo e secondo ordine.

Per quanto riguarda quelli di secondo ordine, ci sono stati nel 2005 numerosi casi di adozione di strumenti nuovi o modificati, ad esempio i bilanci decentrati, la centralizzazione di attività tecnico-amministrative, il blocco selettivo delle assunzioni, i nuovi servizi assistenziali ed i programmi di prevenzione.

Tuttavia è relativamente facile preannunciare l'avvio di nuovi programmi assistenziali o prevedere l'introduzione di nuovi strumenti gestionali. Ben più complesso è assicurare l'effettiva applicazione dei nuovi strumenti oppure migliorare l'efficacia di strumenti già in uso. Perciò è importante come gli strumenti vengono impostati. Interessanti, quindi, i frequenti casi di emanazione da parte delle Regioni di linee ed indirizzi guida riguardanti, ad esempio, l'erogazione dei servizi assistenziali o l'amministrazione dei programmi di prevenzione, nonché di pubblicazione di direttive e disposizioni attinenti all'esecuzione di nuovi strumenti gestionali - per esempio il bilancio decentrato - o di quelli esistenti, riguardanti, ad esempio, la gestione delle nomine ad incarichi apicali delle ASL. Senza voler sminuire l'importanza per la sanità dei cambiamenti di secondo o terzo ordine, è forse il verificarsi o meno di quelli di primo ordine che contraddistingue le singole Regioni rispetto alla loro capacità di governare il proprio servizio sanitario.

Alcune Regioni sembrano molto attive nel processo dell'apprendimento sociale, a giudicare dalla loro propensione a sostituire frequentemente gli

strumenti e dalle loro iniziative per modificare aspetti dettagliati ed operativi di tali strumenti. Ci sono Regioni, invece, che sono tendenzialmente inerti e che prendono poche iniziative nuove, muovendosi soltanto in risposta a pressioni esogene.

Sulla base dei dati forniti dalle singole Regioni, non è purtroppo possibile essere più dettagliati al riguardo. Tuttavia, sono le Regioni stesse a riconoscere che un problema esiste. In un recente documento contenente i commenti delle Regioni sulla bozza del Piano sanitario nazionale 2006-2008, si osserva che esiste una difficoltà “legata alla diversità di stato dell’arte dell’evoluzione dei diversi servizi regionali: se infatti è condivisa da tutte la necessità di garantire livelli e qualità delle cure ai propri cittadini, evitando discriminazione nell’accesso, di fatto attualmente non tutte sono in grado di rispondere allo stesso modo al bisogno del proprio territorio”¹⁵⁰.

Il problema è inoltre riconosciuto esplicitamente dal centro. Ad esempio, in merito alla raccolta dei dati da parte delle Regioni, l’Agenzia per i servizi sanitari regionali ha osservato: “vi sono alcune Regioni che su questo punto hanno molto investito e lavorato, ma in altre Regioni stenta a maturare una vera “cultura” del dato, intesa come attenzione alla qualità oggettiva e significativa dei dati raccolti ed utilizzati”¹⁵¹.

L’analisi appena illustrata suggerisce che uno dei modi più efficaci per migliorare la capacità di governo delle Regioni attualmente sofferenti a questo riguardo potrebbe essere di sviluppare programmi miranti ad arricchire la loro “cultura del dato”. Tali programmi potrebbero essere gestiti anche dalle Regioni più avanzate. L’obiettivo sarebbe quello di aumentare l’inclinazione e potenziare la capacità delle Regioni più deboli di valutare i risultati prodotti dai loro strumenti d’intervento come attualmente vengono applicati e, quindi, di poter introdurre modifiche dettagliate ed appropriate degli stessi strumenti. In sintesi, di effettuare meglio i cambiamenti di primo ordine degli strumenti di *policy*.

¹⁵⁰ *Piano sanitario nazionale 2006-2008* – Documento delle Regioni, approvato dalla Conferenza delle Regioni 24 novembre 2005, 26. (www. Regioni.it. – 30 novembre 2005).

¹⁵¹ Agenzia per i servizi sanitari regionali, “Le differenze fra le Regioni hanno radici antiche”, *Monitor*, 5, maggio-giugno 2003, p. 33.

7. Alcuni aspetti della legislazione regionale in materia di finanza e contabilità

7.1 Finalità e principali risultati dell'indagine

Delle quattro parti in cui si articola il capitolo, la prima è volta ad individuare le innovazioni introdotte dalle Regioni in materia di procedure relative alla formazione e approvazione delle leggi finanziarie. La seconda e la terza prendono in esame questi provvedimenti per analizzarne i tempi di approvazione, la struttura e alcuni dei contenuti. La quarta, che rappresenta una novità rispetto alle precedenti edizioni del Rapporto, cerca di fare il punto su un tema sicuramente attuale e di rilievo: l'esercizio, da parte delle Regioni e province ad autonomia differenziata, della possibilità, ad esse riconosciuta ormai da tempo dalle leggi finanziarie dello Stato, di modificare le regole del patto di stabilità interno (PSI) sia nei loro stessi confronti, sia nei confronti dei propri enti locali.

Per quanto riguarda le procedure, le innovazioni poste in essere da alcune Regioni indicano la volontà di valorizzare la legge finanziaria e di rendere più spedito, in Consiglio, l'esame del relativo disegno di legge presentato dalla Giunta, nonché degli altri documenti di programmazione.

Una conferma di quanto appena detto deriva dal manifestarsi di un accorciamento dei tempi di approvazione delle leggi finanziarie, cosa che ha consentito, in questo Rapporto, di ottenere un quadro completo di quelle relative al 2006 e, quindi, di concentrare l'attenzione su di esse. Rilevante, da questo punto di vista, è anche il percepibile snellimento della struttura di tali provvedimenti, come dimostra, ad esempio, il fatto che, rispetto alle finanziarie per il 2005, il numero complessivo dei commi di quelle per il 2006 risulta inferiore del 35%.

In merito ai contenuti delle finanziarie, avvalendosi anche delle informazioni fornite dalle Regioni attraverso il questionario, sono state considerate le norme attinenti ai temi seguenti: il risanamento del bilancio

regionale, la finanza locale, la costituzione di nuovi enti o organismi, le politiche fiscali.

Il primo è ovviamente affrontato in tutte le finanziarie, con una varietà di strumenti e approcci dei quali, nel testo, si forniscono diversi esempi.

Il secondo – qui considerato limitatamente agli interventi di carattere generale volti a valorizzare l'autonomia degli enti locali e a promuoverne l'efficienza - si ritrova soprattutto, ma non solo, nelle finanziarie delle Regioni e province ad autonomia differenziata, in almeno una delle quali il sistema dei trasferimenti è stato ridisegnato, giocando in anticipo rispetto al legislatore statale, sul modello di quanto previsto nell'art. 119 della Costituzione.

Il terzo tema, la costituzione di nuovi enti o organismi, è presente in varie finanziarie per il 2006 e, soprattutto in alcune, le disposizioni in materia indicano una notevole fiducia in tale strategia, al fine di migliorare la capacità di intervento dell'amministrazione regionale.

Infine alle politiche fiscali – una materia, per così dire, tipica delle leggi finanziarie – è stato dedicato un apposito paragrafo, come nei precedenti rapporti. In esso sono state prese in esame non solo le disposizioni contenute nelle finanziarie per il 2006, ma in altri provvedimenti, segnalati dalle Regioni, emanati nel 2005. Dall'analisi emerge la disponibilità delle Regioni ad usare la leva fiscale per far fronte ad eventuali situazioni di eccesso di spese, sia in generale, che nel settore specifico dell'assistenza sanitaria. Si manifesta, inoltre, la volontà delle Regioni di intervenire sui tributi anche al fine di realizzare politiche di incentivazione a vantaggio di particolari soggetti (come i giovani imprenditori o le cooperative), nei confronti dei quali la riduzione del carico fiscale è considerata una forma di aiuto particolarmente efficace.

Risultati interessanti emergono, infine, dalle risposte delle Regioni e province ad autonomia differenziata in merito al PSI. Come si è accennato, si è cercato di verificare l'esistenza di interventi sia sul versante delle modifiche alle regole riguardanti le stesse Regioni e province ad autonomia differenziata (nel testo definita flessibilità regionale), sia su quello delle modifiche alle regole concernenti gli enti locali (flessibilità locale). Per quanto riguarda quest'ultima, va osservato

che tra le proposte sul PSI avanzate dall'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF) e dal suo Comitato tecnico scientifico, c'è anche quella di modificare, sia pure non nell'immediato e in primo luogo per le spese di investimento, gli attuali vincoli nazionali sugli enti locali in vincoli di area regionale, "rigidi" a questo livello, ma adattabili, all'interno di ogni area, alla situazione finanziaria dei singoli enti sulla base di appositi accordi tra questi ultimi e l'amministrazione regionale ¹⁵². Ciò potrebbe facilitare il rispetto delle regole del PSI da parte di comuni e province, senza nulla togliere alla sua efficacia che, anzi, potrebbe risulterne migliorata. L'esperienza delle Regioni e province ad autonomia differenziata in materia di flessibilità locale - che dell'ipotesi della Commissione rappresenta, per certi versi, una sperimentazione sul campo - è, dunque, indubbiamente significativa. In proposito dall'indagine risulta: che, in alcuni casi, nelle finanziarie per il 2006 sono state dettate norme generali volte a regolarne l'applicazione; che essa è stata effettivamente applicata, tra l'altro con il pieno accordo degli enti locali; che essa può assumere una portata notevole, consentendo aggiustamenti su alcuni degli aspetti più controversi dell'attuale disciplina nazionale del Patto come, ad esempio, quello dell'estensione dei vincoli alle spese di investimento.

7.2. Procedimento di formazione e contenuti delle leggi finanziarie regionali

Nel corso del 2005, in base alle risposte al questionario, risultano di particolare interesse le innovazioni introdotte in quattro Regioni.

Il primo caso è quello del Friuli Venezia Giulia, dove l'iter di approvazione dei "documenti contabili" della Regione (legge finanziaria e piano regionale di sviluppo) e dei "documenti collegati" (disegni di legge presentati dalla Giunta regionale contestualmente ai documenti contabili e collegati alla manovra di bilancio), costituisce uno dei tanti aspetti disciplinati dal Nuovo regolamento interno del Consiglio, approvato in data

¹⁵² ACoFF, Relazione sull'attività svolta dall'Alta commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, ACoFF, Ministero dell'economia e delle finanze, Roma, 2005 (mimeo)

6 ottobre 2005 “per adeguare la precedente normativa alle riforme costituzionali e statutarie approvate con le leggi costituzionali n. 2 e n. 3 del 2001, le quali hanno inciso profondamente sull'assetto istituzionale regionale e sulla forma di governo”¹⁵³. Le innovazioni introdotte sono volte soprattutto al “potenziamento degli strumenti di indirizzo, controllo e informazione in mano al Consiglio” migliorando sia la “qualità della legislazione”, sia “la funzionalità dell’Assemblea e l’efficienza dei processi decisionali”¹⁵⁴. Negli articoli da 118 a 123 - riguardanti appunto i documenti contabili e i documenti collegati - tali obiettivi emergono in modo evidente. In linea generale tali disposizioni mirano:

- a garantire tempi certi per l’inizio dell’esame dei documenti contabili (non oltre il primo dicembre) e per la conclusione dell’esame (entro trenta giorni dall’inizio dell’esame in I Commissione, integrata con i Presidenti delle altre Commissioni permanenti, tuttavia senza diritto di voto);
- ad evitare che, durante la sessione di bilancio, i lavori delle commissioni siano intralciati dall’esame dell’articolato di altri disegni di legge che comportino variazioni di entrata e di spesa (la discussione di questi ultimi è, infatti, sospesa e, ovviamente, anche i relativi termini per la presentazione delle relazioni e per l’espressione di pareri)¹⁵⁵;
- ad evitare che la discussione nella I Commissione integrata incida negativamente sull’inizio dell’esame dei documenti contabili e di quelli collegati da parte dell’Assemblea generale (qualora la Commissione non concluda l’esame nei tempi previsti, la discussione in Assemblea si apre sul testo presentato dalla Giunta regionale) (art. 120, comma 4).

¹⁵³ Citazione tratta dalla pagina di presentazione del Nuovo regolamento, presente nel sito internet della Regione.

¹⁵⁴ Citazioni tratte dalla pagina di presentazione del Nuovo regolamento, presente nel sito internet della Regione.

¹⁵⁵ Il comma 2 dell’art. 118 prevede solo due eccezioni a questa regola:”a) per i progetti di legge concernenti l’attuazione di programmi comunitari e in materia di calamità naturali di carattere di assoluta indifferibilità, secondo le determinazioni della Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari; b) per i disegni di legge presentati dalla Giunta regionale contestualmente ai documenti contabili e collegati alla manovra di bilancio, di seguito denominati documenti collegati; tali documenti devono contenere esclusivamente norme funzionalmente collegate ai documenti contabili o norme temporalmente improcrastinabili e urgenti”.

- a garantire al Consiglio il supporto tecnico degli uffici della Giunta per l'adeguamento degli stanziamenti del bilancio alle modifiche apportate dal Consiglio al disegno di legge finanziaria (art. 121, comma 2);
- a garantire tempi certi per l'esame dei documenti collegati da parte dell'Assemblea: "dopo l'approvazione dei documenti contabili, entro novanta giorni, decorrenti dalla data della loro illustrazione in Commissione; qualora il predetto termine sia scaduto senza che l'Assemblea abbia concluso l'esame, i documenti sono riassegnati alle Commissioni competenti per materia, per l'esame secondo le procedure ordinarie" (art. 121 comma 3);
- ad evitare che la discussione in Assemblea comporti stravolgimenti dei testi proposti dalla Giunta, vietando "la presentazione di emendamenti al disegno di legge finanziaria estranei all'oggetto proprio della medesima", nonché di "emendamenti ai documenti collegati non aventi i requisiti di cui all'articolo 118, comma 2, lettera b)".

Il secondo caso è quello della provincia autonoma di Trento. L'art. 35 della l.p. 29.12.2005 n. 20 interviene sulla disciplina della legge finanziaria modificando l'articolo 26 della l.p. 14.09.1979 n. 7 contenente norme in materia di bilancio e di contabilità generale. In base all'art. 26, da un lato, la presentazione della finanziaria era facoltativa e, dall'altro, non si ponevano limiti ai suoi contenuti, affermandosi che, con essa, "possono operarsi modifiche e integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio". Con l'art. 35 comma 1 della l.p. n. 20 del 2005, in primo luogo la presentazione della finanziaria, "contemporaneamente al disegno di legge di approvazione o di assestamento del bilancio", diviene obbligatoria e, in secondo luogo, si entra nel merito specifico dei suoi contenuti precisando quelli necessari, quelli inammissibili e quelli ammissibili. Per i primi rileva il comma 2, in base al quale "La legge finanziaria provvede alla regolazione annuale delle grandezze finanziarie previste dalla legislazione vigente, per adeguarle agli obiettivi della manovra di finanza pubblica. È volta a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale". Per i secondi rileva il primo capoverso del comma 3: "La legge finanziaria non può contenere disposizioni di riforma organica di un settore". Infine, per i contenuti ammissibili – specificati nella parte

restante del comma 3 - la legge finanziaria “può contenere disposizioni di contenuto ordinamentale e organizzativo” negli “stretti limiti” di un elenco, riportato nello stesso comma, articolato in 12 voci. Tra le ipotesi previste, alcune fanno riferimento a materie tipiche delle finanziarie – come la rimodulazione delle autorizzazioni di spesa pluriennali, la modifica dei tributi, tasse, tariffe contributi e altre entrate della provincia, le disposizioni inerenti la finanza locale e gli enti collegati alla finanza provinciale, le disposizioni in materia di spesa per il personale della provincia e del personale insegnante della scuola, le disposizioni volte a consentire “il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Patto di stabilità interno e dalla manovra di finanza pubblica dello Stato” (lettera f). Tra gli interventi legislativi ammessi rientrano, tuttavia, anche quelli volti a introdurre modifiche alla legislazione provinciale preesistente, per adeguarla a norme dello Stato o a norme comunitarie, nonché “modificazioni testuali delle norme in vigore che incidono su contributi, finanziamenti, trasferimenti ed entrate, comprese quelle che autorizzano la costituzione o la partecipazione della Provincia a società o ad altri soggetti” (lettera d). Per garantire il rispetto di quanto previsto dall’articolo 35, compito sicuramente non facile, la relazione tecnica di accompagnamento alla finanziaria dovrà evidenziare “la conformità delle sue disposizioni alla disciplina di questo articolo, con particolare riguardo alla loro strumentalità alla manovra di finanza pubblica o all’idoneità a realizzare effetti finanziari o di sostegno dell’economia” (comma 4).

Il terzo caso è quello della Sardegna che, in data 22 settembre 2005, ha apportato alcune modifiche al regolamento interno del Consiglio regionale. Tra di esse, assume un rilievo particolare per il tema in oggetto l’articolo 34 bis, aggiunto appunto in questa occasione. La nuova norma ha due finalità principali.

La prima è quella di evitare che la finanziaria venga usata dalla Giunta, come spesso verificatosi in passato, per introdurre modifiche sostanziali alla legislazione vigente senza un adeguato dibattito in Consiglio. A tale scopo, il comma 1 dell’articolo in esame prevede che il Presidente del Consiglio regionale accerti, prima dell’assegnazione del d.d.l. alla Commissione Finanze, “che il disegno di legge finanziaria non rechi disposizioni estranee al suo oggetto, così come definito dalla legislazione

regionale in materia di bilancio e di contabilità della Regione”. Qualora l'accertamento dia esito positivo, “Il Presidente del Consiglio, sentito il parere della Commissione finanze, comunica all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni estranee” (comma 1).

La seconda finalità, perseguita con il disposto dei commi dal 2 al 4, è, invece, quella di evitare che emendamenti presentati in Commissione finanze o in Aula comportino un peggioramento dei saldi di bilancio rispetto a quanto previsto nel d.d.l. della Giunta, o introducano nella finanziaria temi estranei “all’oggetto proprio” della legge. Interessanti, infine, sono anche le modifiche volte, da un lato, a ridurre i tempi per la discussione della finanziaria e del bilancio (commi 3 bis e 7 bis, aggiunti all’articolo 34) e, dall’altro, a stabilire la procedura per l’esame, da parte del Consiglio, del Documento di programmazione economica e finanziaria (di cui al nuovo articolo 33 bis). Dopo l’esame da parte della Commissione Finanze, da svolgere entro i termini previsti dal Presidente del Consiglio, l’Aula ha solo cinque giorni di tempo per esaminarlo a sua volta e per approvare una risoluzione, votando per prima quella accettata dalla Giunta.

L’ultimo caso è quello dell’Emilia Romagna la quale, nel questionario, segnala i principi generali su finanza, bilancio e demanio di cui agli articoli da 65 a 68 del nuovo Statuto della Regione (l.r. n.13 del 2005)¹⁵⁶.

7.3 Leggi finanziarie regionali per il 2006

7.3.1 Tempi di approvazione e struttura

I tempi di approvazione delle leggi finanziarie, come si vedrà subito dopo, sono divenuti abbastanza omogenei tra tutte le Regioni, in genere

¹⁵⁶ In particolare, per quanto riguarda la formazione delle leggi di bilancio, l’art. 68 sancisce che: il bilancio annuale di previsione e il bilancio pluriennale sono presentati dalla Giunta regionale all’Assemblea entro il 31 ottobre dell’anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce; l’Assemblea approva annualmente il bilancio sulla base degli indirizzi contenuti negli atti e nei provvedimenti della programmazione regionale; l’Assemblea può introdurre emendamenti al bilancio nel rispetto degli equilibri economico-finanziari stabiliti dall’ordinamento contabile regionale.

arrivando, al massimo, al mese di aprile dell'anno al quale la finanziaria stessa si riferisce. Estendendo di poco il periodo di riferimento normale del presente Rapporto (1.1.2005 - 31.12 2005) si può quindi ottenere un quadro completo delle finanziarie per il 2006 e concentrare l'analisi su provvedimenti omogenei per quanto riguarda l'esercizio di riferimento.

In particolare, le finanziarie per il 2006 sono state approvate (cfr. tabella 1):

- in 10 casi entro dicembre 2005;
- in 9 casi entro febbraio 2006;
- in 3 casi (Molise, Piemonte e Lazio) entro aprile.

Tab. 1 Leggi finanziarie regionali per il 2006

Regioni e Province Autonome	Estremi della legge	n. articoli	n. commi	Allegati
Abruzzo	31/12/2005 n. 46	8	21	tab. fin.
Basilicata	02/02/2006 n. 1	41	126	
Calabria	11/01/2006 n. 2	4	5	tab. fin.
Campania	29/12/2005 n. 24	31	165	
Emilia Romagna	22/12/2005 n. 20	43	67	tab. fin.
Friuli Venezia G.	18/01/2006 n. 2	12	561	tab. fin. e altro
Lazio	28/04/2006 n. 4	192	531	tab. fin.
Liguria	24/01/2006 n. 2	33	70	tab. fin.
Lombardia	29/12/2005 n. 22	2	11	tab. fin.
Marche	10/02/2006 n. 2	46	94	tab. fin.
Molise	12/04/2006 n. 3	14	23	tab. fin.
P.a. Bolzano	23/12/2005 n. 13	27	56	tab. fin. e altro
P.a. Trento	29/12/2005 n. 20	63	209	tab. fin. e altro
Piemonte	21/04/2006 n. 14	53	184	tab. fin.
Puglia	30/12/2005 n. 20	23	53	tab. fin.
Sardegna	24/02/2006 n. 1	14	93	tab. fin.
Sicilia	30/01/2006 n. 1	15	75	tab. fin. e altro
Toscana	27/12/2005 n. 70	47	94	altro
Trentino A.A.	06/12/2005 n. 9	7	9	
Umbria	10/02/2006 n. 2	11	18	tab. fin.
Valle d'Aosta	19/12/2005 n. 34	49	131	tab. fin.
Veneto	03/02/2006 n. 2	53	147	tab. fin.

In merito alla struttura, conviene concentrarsi direttamente sul numero dei commi, come già fatto nelle precedenti edizioni del Rapporto. Le leggi finanziarie per il 2006, da questo punto di vista, possono essere divise in quattro gruppi:

- a) molto snelle, con numero di commi inferiore a 20, che comprende 4 Regioni (Calabria, Trentino Alto Adige, Lombardia e Umbria);
- b) mediamente complesse, con numero di commi tra 21 e 100, che comprende 9 Regioni (Abruzzo, Molise, Puglia, Emilia Romagna, Liguria, Sicilia, Sardegna, Marche e Toscana) e la provincia autonoma di Bolzano;
- c) complesse, con numero di commi tra 101 e 250, che comprende 5 Regioni (Basilicata, Valle d'Aosta, Veneto, Campania, Piemonte);

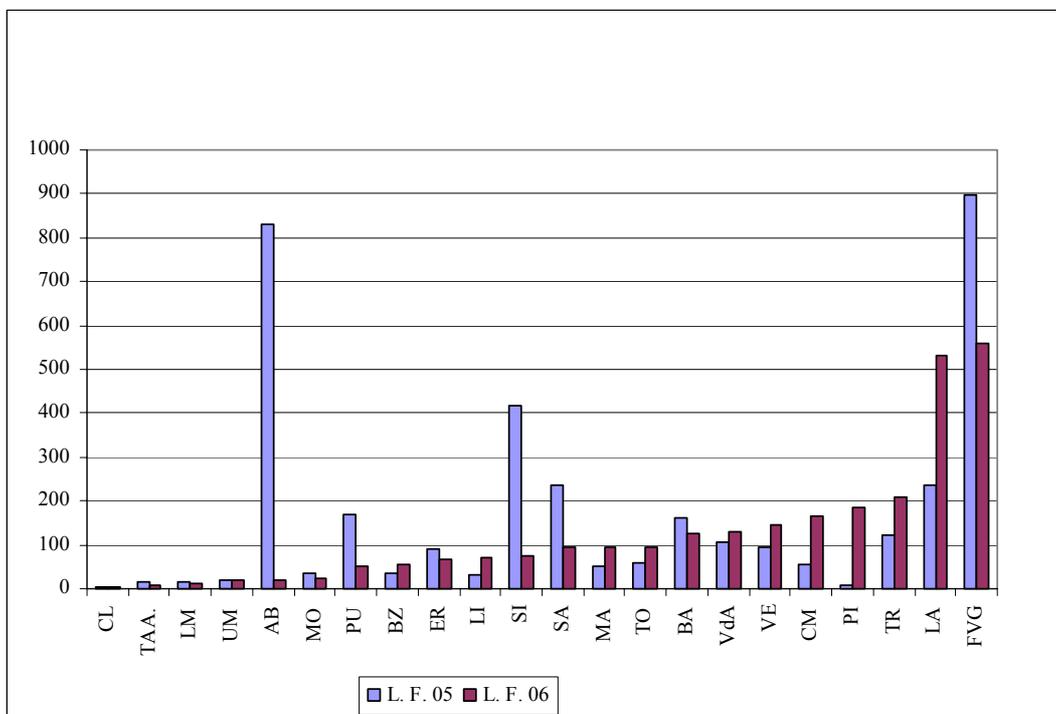
d) molto complesse, con numero di commi superiore a 250, che comprende il Lazio (531 commi) e il Friuli Venezia Giulia (561 commi).

Rispetto al 2005 emerge una tendenza alla semplificazione dei provvedimenti in esame, diminuendo in modo consistente sia il numero complessivo dei commi che quello degli articoli: il primo passa da 3.698 a 2.743 e il secondo da 1.007 a 788. Questa tendenza, tuttavia, dipende soprattutto dai mutamenti di struttura delle leggi finanziarie di cinque Regioni (cfr. grafico 1): il Friuli Venezia Giulia (dove il numero di commi scende da 897 a 561), l'Abruzzo (da 830 a 21)¹⁵⁷, la Puglia (da 169 a 53), la Sicilia (da 417 a 75) e, infine, la Sardegna (da 238 a 93) che, come si è visto, nel 2005 ha introdotto alcune modifiche al regolamento interno del Consiglio, una delle quali volta proprio ad evitare il fenomeno della finanziaria omnibus. Al contrario di quanto appena visto, la struttura della finanziaria 2006 è sensibilmente più complessa di quella del precedente esercizio in Piemonte (dove il numero di commi sale da 9 a 184), nel Lazio (da 237 a 531), in Campania (da 57 a 165) e nella provincia autonoma di Trento (da 121 a 209) nella quale, per altro, proprio con la finanziaria per il 2006 sono state apportate modifiche alle norme di contabilità volte a limitare, evidentemente per il futuro, i cosiddetti contenuti ammissibili della legge¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Nelle risposte al questionario, la Regione Abruzzo segnala che la finanziaria per il 2006, "discontandosi dalla prassi consolidata anche a livello di Parlamento Nazionale di proporre le cosiddette finanziarie omnibus, ha un contenuto opportunamente limitato a previsioni di carattere meramente tecnico finanziario. Infatti, la proposta normativa è finalizzata esclusivamente a dettare norme di carattere finanziario e giur-contabile incidenti sull'assetto economico finanziario della Regione Abruzzo per l'esercizio relativo al bilancio di previsione per l'anno 2006 e al bilancio pluriennale per gli anni 2006- 2008".

¹⁵⁸ Come sottolineato dalla Provincia nel questionario, la maggiore complessità della finanziaria 2006, rispetto a quella dell'anno precedente, è da mettere in relazione ad un "disegno sulla concentrazione dei provvedimenti disomogenei e sulla loro formulazione in termini di modificazione di leggi in vigore (...). Rispetto a qualche anno fa, in sostanza, ci sono meno leggi strutturalmente disomogenee: non ci sono più le leggi collegate e, negli ultimi due anni, neppure le finanziarie relative all'assestamento di bilancio (...). Inoltre gli stessi interventi di manutenzione, in genere, sono quantitativamente e qualitativamente più ridotti: in passato alcuni articoli incidavano in maniera spesso estesa o profonda sulle leggi in vigore; cosa che non vale per le ultime leggi finanziarie. Questo deriva specialmente da una ritrovata produttività dell'Assemblea, legata a una certa stabilizzazione del quadro politico, al

Grafico 1 - Numero dei commi delle leggi finanziarie regionali per il 2005 e 2006



Bisogna infine sottolineare che, in alcune Regioni, le leggi finanziarie sono accompagnate o precedute da provvedimenti collegati. Per quelle del 2006, in base alle risposte al questionario ciò si verifica, ad esempio, in Lombardia, Umbria e Calabria – le finanziarie delle quali, come si è visto sono particolarmente snelle – nonché in Liguria. I provvedimenti in questione sono:

- per la Lombardia, la l.r. 20.12.2005 n. 19 (4 articoli e 19 commi). Come indicato dalla Regione, “le norme più significative riguardano le iniziative a favore di progetti e soggetti, dotati di spiccata rilevanza sociale, che richiedono e meritano un maggior sostegno finanziario

nuovo sistema elettorale e alla riforma del regolamento interno, che ha introdotto metodi di programmazione”.

regionale e quelle volte ad assicurare la realizzazione delle opere viabilistiche per l'accesso all'aeroporto intercontinentale Malpensa, oltre che a favorire piani di manutenzione della rete stradale regionale di concerto con la Provincia e i Comuni interessati;

- per la Liguria, la l.r. 24.01.2006 n. 1 (22 articoli e 62 commi), che contiene “misure di razionalizzazione degli oneri del personale e disposizioni in materia di acquisto di beni e servizi”;
- per l'Umbria, la l. r. 10 febbraio 2006, n. 4 (3 articoli e 9 commi) che dispone in materia di entrata e di spesa, modificando anche la l.r. n. 11 del 2005 “Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale”
- per la Calabria, la l.r. 11.01.2006 n. 1 (34 articoli e 94 commi) contenente disposizioni sia a carattere finanziario che normativo. Con l'art. 11, ad esempio, è stata modificata la l.r. 12.08.2002 n. 34 “Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali”.

7.3.2 *Una sintesi dei contenuti*

Oltre alla ridefinizione delle autorizzazioni di spesa relativamente alla normativa in vigore – presente in tutte le leggi finanziarie, comprese quelle prima definite molto snelle – un contenuto diffuso e che rende la lettura di questi documenti di grande interesse è la previsione di nuove forme di intervento novellando la normativa in vigore con la stessa legge finanziaria e/o autorizzando la Giunta a provvedere successivamente in via amministrativa. Tra le modifiche alle norme in vigore rientra anche l'abrogazione esplicita di singoli articoli o di intere leggi, cosa che nelle finanziarie del Lazio, della Sicilia e della provincia autonoma di Trento, assume proporzioni di particolare consistenza.

Come si è appena detto, le innovazioni introdotte con le finanziarie sono numerose e, in quelle a struttura complessa (come, in particolare, in Friuli Venezia Giulia e nel Lazio), in pratica toccano tutte le materie di competenza regionale. In questa sede, un'analisi dettagliata dei contenuti delle finanziarie è, quindi, impossibile. Si è cercato, tuttavia, di richiamare

l'attenzione su quelle leggi nelle quali sono trattati in modo specifico tre temi qui ritenuti di particolare interesse: interventi volti al risanamento del bilancio; disposizioni generali sulla finanza degli enti locali; istituzione di nuovi organismi, commissioni, società o enti strumentali. Alle modifiche della normativa in materia di entrate è poi dedicato, come nei precedenti annuali, un apposito paragrafo, nel quale si è tenuto conto, oltre che delle disposizioni contenute nelle finanziarie per il 2006, anche di quelle, emanate nel 2005 e segnalate dalle Regioni nel questionario, contenute in altre leggi.

Interventi volti al risanamento del bilancio.

In generale, tutte le leggi finanziarie si pongono l'obiettivo di favorire il risanamento del bilancio della Regione, in primo luogo rimodulando le autorizzazioni di spesa previste da norme vigenti, ma anche, in molti casi, intervenendo sulle entrate e/o introducendo disposizioni volte, ad esempio: a limitare il ricorso al mercato del credito, prevedendo, in proposito, un limite esplicito; a contenere, in linea con quanto previsto nella legge finanziaria dello Stato, la dinamica delle spese correnti (funzionamento, missioni, consulenze, compensi ai membri del Consiglio, ecc.) e, in particolare, quelle per il personale¹⁵⁹ a rafforzare i controlli sugli enti e organismi dipendenti dalla Regione; a disciplinare l'utilizzazione delle economie o il mantenimento dei residui; a favorire la dismissione di beni immobili. Norme di questo tipo, inoltre, spesso sono previste oltre che in generale, anche per il settore specifico della sanità¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Ad esempio la finanziaria della Valle d'Aosta, come segnalato dalla Regione nella sintesi del provvedimento allegata al questionario, dispone limitazioni per la copertura dei posti vacanti sia per il personale regionale sia per il personale dell'Azienda U.S.L., a cui si aggiungono, per l'amministrazione regionale, la limitazione per la sostituzione delle assenze del personale e la riduzione della percentuale da destinare al tempo parziale nell'ambito della dotazione organica (artt. 6 e 7).

¹⁶⁰ Ad esempio la finanziaria del Lazio, come segnalato dalla Regione nella sintesi del provvedimento allegata al questionari, dispone misure per il risanamento del deficit delle aziende sanitarie (art. 129) e per la copertura del disavanzo del servizio sanitario regionale (art. 130); istituisce una cabina di regia preposta a monitorare i costi di produzione del sistema sanitario regionale (art. 131); modifica la normativa regionale relativa alla procedura di nomina degli organi di vertice delle aziende sanitarie, al fine di garantirne la conformità alle statuizioni di cui all'art. 55 dello Statuto (art. 133).

Un esempio interessante degli interventi in materia si può ritrovare nella finanziaria della Regione Liguria che, come alcune altre Regioni, dei contenuti della legge ha fornito una sintesi nel questionario. In particolare essa dispone:

- il contenimento delle spesa annua per studi e incarichi di consulenza conferiti dalla Regione e dagli Enti appartenenti al settore regionale allargato a soggetti esterni all'Amministrazione, prevedendo che la stessa non possa superare, a decorrere dal 2006, il 50 per cento di quella sostenuta nel 2004;
- il contenimento delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, nonché per la spesa relativa all'acquisto, alla manutenzione, al noleggio e all'esercizio di autovetture adibite al servizio degli Amministratori;
- la verifica della rispondenza della gestione degli Enti del settore regionale allargato agli obiettivi indicati e alle direttive impartite dalla Regione;
- il concorso degli enti operanti nel settore sanitario e dell'Agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente Ligure (ARPAL) al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa regionale, contenendo le spese di personale e quelle per beni e servizi.

Altri esempi – per quanto riguarda sia le fattispecie di intervento che le Regioni - possono essere i seguenti:

- l'estensione delle regole del PSI agli enti e organismi dipendenti o controllati dalle Regione - nelle finanziarie di Abruzzo (art. 4), Basilicata (art. 10) e Molise (art. 4) - a carico dei quali risultano in genere anche rafforzati gli strumenti di controllo e di indirizzo da parte della Regione;
- il divieto di istituire nuovi organi e commissioni che comportino spese aggiuntive a carico della Regione, nella finanziaria della Basilicata (art. 9);

- l'istituzione, nel bilancio della Regione Lombardia, di un "un fondo per il rispetto degli obblighi di stabilità finanziaria"¹⁶¹;
- la riduzione di un terzo del numero dei componenti degli uffici di diretta collaborazione del presidente della Regione e degli Assessori regionali, con riferimento anche ai soggetti esterni, "senza pregiudizio per le strutture in atto operative", nella finanziaria della Sicilia (art. 11);

Norme in materia di finanza locale

Ciò che qui interessa mettere in evidenza non sono le norme, presenti nella maggior parte delle leggi finanziarie, con le quali le Regioni assegnano risorse agli enti locali vincolate alla realizzazione di specifici programmi o interventi. Piuttosto si intende richiamare l'attenzione su quelle disposizioni con le quali le Regioni intervengono nella materia in oggetto per valorizzare l'autonomia finanziaria di comuni e province e/o per migliorarne l'efficienza e la capacità operativa.

Per quanto riguarda le Regioni e province ad autonomia differenziata - che, in questo campo hanno competenze più estese e sicuramente più incisive di quelle delle Regioni ordinarie - il dato più interessante è la presenza, nelle finanziarie per il 2006, di norme che, intervenendo sulla disciplina dei trasferimenti, mirano a rafforzare l'autonomia finanziaria degli enti locali, in linea con i principi contenuti nell'art. 119 della Costituzione. Un esempio da manuale, in questo senso, è l'art. 3 della legge del Friuli Venezia Giulia, del quale è opportuno riportare per intero il testo dei primi 2 commi:

1. La Regione Friuli Venezia Giulia adotta un sistema di trasferimenti a favore dei Comuni che favorisce l'autonomia finanziaria degli enti medesimi riconosciuta dall'articolo 119 della Costituzione e che tiene

¹⁶¹ Il fondo è istituito con il comma 4 dell'art. 1 della legge finanziaria. Al comma 5 si precisa che il fondo "è finalizzato al finanziamento delle leggi di spesa, escluse le spese di natura obbligatoria, le spese in annualità e a pagamento differito, il cui ammontare, sulla base della verifica costante in corso d'anno dell'andamento della spesa stessa, non compromette il mantenimento dei limiti posti dagli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 4".

conto delle peculiarità locali in modo da assicurare una distribuzione equa, funzionale e coerente delle risorse regionali.

2. Per la finalità di cui al comma 1 la Regione finanzia in modo indistinto i bilanci delle amministrazioni comunali principalmente mediante trasferimenti ordinari, erogati senza vincolo di destinazione e senza obbligo di rendicontazione.

Sempre nella legge del Friuli viene poi definita, con il comma 3, la struttura dei trasferimenti ordinari ai comuni (per il 65% costituiti dalla “quota di fiscalità” e per il 35% dalla “quota di compensazione”) e, con il comma 4, viene predisposta una rete di sicurezza volta ad assicurare ad ogni ente almeno il 95% dei trasferimenti ordinari ottenuti nel 2005. Infine, con il comma 5, in presenza di risorse disponibili, sono previsti contributi per incentivare “miglioramenti organizzativi e gestionali, con particolare riferimento all’esercizio coordinato di funzioni e gestione associata di servizi” .

Molto interessante è anche l’art. 4 in quanto, a prescindere da una serie di disposizioni relative ai trasferimenti per il 2006, permette di capire meglio la struttura del modello adottato dalla Regione. Essendo in questa sede impossibile entrare nei dettagli, ci si limiterà a metterne in evidenza alcune caratteristiche essenziali:

- a) l’ammontare complessivo dei trasferimenti a tutti gli enti locali è determinato dal gettito di una quota delle compartecipazioni incassate dalla Regione (la quota di compartecipazione devoluta al finanziamento dei trasferimenti è diversa per ogni tributo regionale) ¹⁶²;
- b) il totale del gettito delle compartecipazioni attribuite al complesso degli enti locali viene diviso in tre fondi (uno per le province, uno per i comuni e uno per le comunità montane);

¹⁶² Il totale dei trasferimenti agli enti locali risulta pari, in base al provvedimento in esame, a 395,6 milioni. Per dare un’idea della rilevanza di tale assegnazione si può osservare che essa rappresenta circa il 16% del totale delle entrate 2005 della Regione derivanti da compartecipazioni a tributi erariali, pari a circa 2,4 miliardi (cfr. ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale n. 28*, Franco Angeli, Milano, 2006).

- c) per tutti gli enti locali i trasferimenti sono costituiti da un fondo ordinario, integrato da alcune assegnazioni vincolate;
- d) per le province e per le comunità montane il fondo ordinario è interamente distribuito in misura pari alle assegnazioni per il 2005;
- e) per i comuni, più direttamente toccati dalla riforma in oggetto, il fondo ordinario è invece diviso in due parti: la quota di fiscalità, distribuita in modo direttamente proporzionale alla capacità fiscale di ogni ente; la quota compensativa, distribuita, invece, in modo da tenere conto del fabbisogno oggettivo di spesa, valutato in base a parametri specificati nella stessa legge (comma 6, lettera a, punti 1 e 2).

Interessanti sono pure le innovazioni previste nelle leggi finanziarie della Valle d'Aosta e della provincia autonoma di Trento.

La Valle d'Aosta con l'art. 17 apporta alcune modifiche alla l.r. n.48 del 1995 "Interventi regionali in materia di finanza locale", in primo luogo per introdurre, tra le finalità della legge, quella di "favorire il coordinamento degli interventi pubblici di interesse locale" (sostituendo in questo modo la precedente dizione "affinare i poteri di indirizzo, di programmazione e di controllo della Regione"); in secondo luogo, per specificare che le risorse attribuite dalla Regione senza vincolo di destinazione, "sono destinate allo svolgimento delle funzioni che non siano riservate dalla legge alla Regione"; in terzo luogo per specificare che le priorità, alla realizzazione delle quali sono destinati i trasferimenti vincolati assegnati dalla Regione, sono definite da essa "di intesa con Consiglio permanente degli enti locali", nonché per porre alcuni vincoli all'utilizzazione di tale forma di finanziamento, tra le quali il fatto che essi riguardino la generalità degli enti locali "con l'esclusione degli interventi destinati a singoli enti locali" (in questo modo adottando una linea apparentemente molto diversa da quella del comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione).

La provincia autonoma di Trento, con l'art. 16 della finanziaria per il 2006 ha apportato alcune modifiche alla l.p. n. 36 del 1993 "Norme in materia di finanza locale". Le novità più interessanti sono le seguenti:

- a) l'affermazione del principio che "L'Autonomia finanziaria dei comuni è fondata su risorse proprie e su risorse trasferite dal bilancio della Provincia";
- b) la previsione di un incremento annuale dell'ammontare complessivo dei trasferimenti agli enti locali, come determinato per il 2005, in base al tasso di inflazione programmato;
- c) l'individuazione delle cause che possono determinare una variazione dei trasferimenti, diversa da quella indicata al punto precedente;
- d) l'ampliamento degli aspetti che devono formare oggetto di accordo tra la Regione e gli enti locali, ai sensi dell'art. 81 dello Statuto, dalla quantità delle risorse da trasferire agli enti locali alle "misure necessarie a garantire il coordinamento della finanza comunale e quella provinciale, con particolare riferimento alle misure previste dalla legge finanziaria per il perseguimento degli obiettivi della finanza provinciale correlati al patto di stabilità interno."

Infine, è interessante segnalare l'art. 3 della legge finanziaria della Sicilia, con il quale gli enti locali della Regione sono incentivati ad adottare "programmi operativi finalizzati alla ottimizzazione del servizio di riscossione e/o al recupero dei tributi di rispettiva competenza". L'incentivo consiste nel fatto che la predisposizione del programma, entro il 31 dicembre di ogni anno, e la sua realizzazione, valutata attraverso la rilevazione degli incrementi conseguiti rispetto ai tributi riscossi nell'anno precedente, "costituisce indicatore premiale ai fini della ripartizione delle risorse ai sensi dell'articolo 76, comma 2, della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2."

Passando ora alle Regioni ordinarie, anche nelle loro finanziarie è possibile individuare innovazioni significative in materia di finanza locale. Un valido esempio è l'istituzione di un Fondo per la progettazione nelle Regioni Campania (art. 1 comma 16 della legge finanziaria) e Marche (art. 7). Si tratta infatti di uno strumento, già proficuamente sperimentato in altre Regioni, particolarmente utile per gli enti locali di piccola dimensione, che, in questo modo, possono più facilmente e più efficacemente sfruttare le risorse messe a disposizione dall'Unione Europea, dallo Stato e dalle stesse Regioni per la realizzazione di investimenti. Un altro esempio

interessante è rappresentato dalle disposizioni contenute nelle finanziarie della Toscana (artt. 21 e 22) e del Veneto (art. 6), volte a riformare la disciplina in vigore per l'assegnazione di contributi agli enti locali per l'incentivazione dell'associazionismo tra comuni. In particolare, il Veneto definisce la tipologia dei contributi che possono essere assegnati, rinviando ad un successivo provvedimento della Giunta la definizione dei criteri e delle modalità di assegnazione. La Toscana invece, modifica direttamente la normativa vigente in modo da consentire alla Regione "di partecipare al riparto delle risorse finanziarie stanziato dallo Stato per il sostegno all'associazionismo comunale, secondo quanto previsto dall'intesa sancita dalla Conferenza unificata in data 28 luglio 2005, repertorio n. 873".

Infine si possono citare due norme della finanziaria del Lazio, volte a consentire ai comuni di ottenere ulteriori entrate dal settore dell'edilizia pubblica. Con l'art. 73 viene modificata la l.r. n. 12 del 1999 aggiungendo, tra l'altro, l'art. 17 bis concernente i "criteri per la determinazione degli oneri accessori dovuti ai comuni e agli enti gestori degli alloggi di edilizia residenziale pubblica". Con l'art. 83, invece, si autorizzano i comuni a stabilire le modalità di recupero in via transattiva degli oneri dovuti dagli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, in modo da facilitare il recupero di tali somme e concorrere al risanamento dei bilanci degli enti di gestione.

Nuovi organismi, commissioni, enti o aziende strumentali

Tra le leggi finanziarie per il 2006, la più interessante sotto questo profilo sembra essere quella del Lazio. E' prevista, infatti, l'istituzione di almeno nove nuovi organismi e commissioni, la disciplina per l'organizzazione e il funzionamento dei quali è, in genere, rimandata a successivi provvedimenti della Giunta. Per quanto riguarda le finalità, due hanno l'obiettivo di contribuire al contenimento delle spese, mentre gli altri sono destinati ad intervenire nei settori seguenti: sanità, lavoro, istruzione, ambiente, cultura, edilizia¹⁶³. Sempre per il Lazio si può anche segnalare

¹⁶³ Per il contenimento delle spese rilevano il Comitato tecnico per il monitoraggio degli enti pubblici dipendenti (art. 15) e la Cabina di regia per il monitoraggio del

l'intervento della Regione a favore della nascita di due poli integrati di alta formazione, uno nel campo della nautica (art. 171) e uno nel campo del turismo (art. 168).

L'istituzione di nuovi organismi e commissioni, per altro, si trova in varie leggi finanziarie. Ad esempio, in quelle di Basilicata (art. 21), Campania (art. 18), Friuli Venezia Giulia (art. 8), Bolzano (artt. 3 e 5), Trento (art. 25), Piemonte (artt. 22, 33, e 41), Puglia (art. 13) e Sicilia che, con l'art. 7, autorizza la Giunta ad istituire un apposito organismo in materia di fondi pensione integrativi.

7.4 Interventi sulle entrate

7.4.1 Disposizioni delle finanziarie per il 2006

Come nelle finanziarie regionali per gli anni precedenti, anche in quelle per il 2006 gli interventi in materia di entrate sono numerosi e presenti nella maggior parte delle leggi.

Per facilitare la trattazione, le disposizioni in oggetto sono state divise in tre gruppi: istituzione di nuovi tributi; modifica della normativa vigente relativamente ai tributi già in vigore; disposizioni diverse.

Istituzione di nuovi tributi.

In materia rilevano le leggi finanziarie della Liguria e della provincia autonoma di Trento. Per la Liguria, l'articolo 7 istituisce, con decorrenza 1 febbraio 2006, l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione nella misura di 0,0258 euro per litro di benzina - cioè nella misura massima prevista dall'articolo 6, lettera c), della legge 14 giugno 1990 n. 158 –

risanamento del deficit delle ASL (art. 131). Con riferimento agli altri settori, vengono invece istituiti: per la sanità, la Consulta regionale permanente per i consultori familiari (art. 127); per il lavoro, il Tavolo interassessorile per le emergenze occupazionali (art. 98) e l'Osservatorio regionale sulla sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro (art. 163); per l'istruzione, l'Osservatorio regionale sulla dispersione e l'abbandono scolastico (art. 167); per l'ambiente, l'Agenzia regionale per le energie intelligenti (art. 36); per la cultura, la Film Commission di Roma e del Lazio (art. 61); per l'edilizia, il Tavolo interistituzionale permanente per l'emergenza abitativa (art. 74).

disciplinando poi, nei successivi articoli fino al 12 compreso, i soggetti dell'imposta, le modalità di riscossione e versamento, le sanzioni (scegliendo, tra il minimo del 50% e il massimo del 100% dell'imposta evasa consentito dalla normativa statale, la misura del 75%), le modalità per la riscossione coattiva e le norme per la prima applicazione del tributo¹⁶⁴. Per la provincia autonoma di Trento, invece, rilevano gli articoli da 32 a 34 compreso, con i quali viene istituito il nuovo "Tributo provinciale sul turismo", dovuto sia dai soggetti che esercitano attività economiche che beneficiano degli effetti derivanti dal turismo, sia dai soggetti che concedono in locazione alloggi privati per uso turistico. Per le due categorie di soggetti passivi appena indicate, le modalità di applicazione del tributo sono diverse e, comunque, piuttosto complesse. Per i dettagli si preferisce quindi rimandare al testo della legge, tanto più che su molti aspetti si rinvia ad un apposito regolamento di esecuzione, approvato sentita la competente Commissione consiliare competente. Il tributo sarà dovuto a partire dall'anno successivo all'approvazione del regolamento di esecuzione.

Modifiche ai tributi vigenti

Con le finanziarie per il 2006, molte Regioni hanno modificato la disciplina sia dei cosiddetti tributi minori, sia dei tributi più importanti in termini di gettito, come l'Irap, l'addizionale Irpef e le tasse automobilistiche. Per i tributi minori si possono citare, a titolo di esempio, da un lato gli interventi sulla Tassa per il diritto allo studio Universitario effettuati dalla Liguria (con l'art. 4) e dalle Marche (con l'art. 23); dall'altro, quelli sul Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi – spesso finalizzati al recepimento della normativa statale sulla classificazione dei rifiuti – effettuati dalla Basilicata (art. 2), dal Friuli Venezia Giulia (art. 9, comma 38), dal Piemonte (art. 5), dalla Puglia (art. 3) e dalla Toscana (artt. da 5 a 12)¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Allo stato attuale, le Regioni che hanno introdotto il tributo in esame sono, oltre alla Liguria, il Molise e la Campania.

¹⁶⁵ In materia rilevano anche l'art. 11 della l.f. del Molise e l'art. 45 della l.f. del Lazio concernenti, rispettivamente, l'addizionale regionale sul consumo di gas metano e l'imposta regionale sulle emissioni sonore di aeromobili civili.

Per i tributi più importanti si possono citare, in primo luogo, le modifiche alle tasse automobilistiche adottate: in Campania (art. 23), per esentare i veicoli con livello di emissioni particolarmente basso; nella provincia autonoma di Bolzano (art. 11), anche in questo caso per introdurre agevolazioni volte a contrastare l'inquinamento atmosferico; in Liguria (art. 6) e in Piemonte (art. 3), per elevare gli importi del tributo e per disciplinare la tassazione dei veicoli storici; in Puglia (art. 21), per esentare dall'imposta i veicoli di soccorso (ambulanze, mezzi antincendio) e quelli di proprietà delle associazioni di volontariato per la protezione civile.

In secondo luogo, è interessante ricordare, sempre a titolo di esempio, almeno alcuni degli interventi sull'Irap. A prescindere dall'art. 1 della finanziaria del Piemonte che, come del resto verificatosi in precedenza in altre Regioni, eleva al 5,25% l'aliquota per le società di assicurazione, per le banche e altri enti e società finanziarie, gli altri casi su cui si intende richiamare l'attenzione consistono in riduzioni di aliquota o esenzioni. In particolare: l'art. 2 della l.f. del Friuli Venezia Giulia prevede aliquote ridotte per le nuove imprese artigiane e per i soggetti passivi che presentino un incremento della produzione netta o un incremento delle spese di personale (con esclusione, tuttavia, degli esercenti arti e professioni in forma individuale o associata), nonché l'esenzione totale per le aziende pubbliche di servizi alla persona succedute alle IPAB; l'art. 5 della l.f. della Liguria e l'art. 25 della l.f. Marche prevedono, il primo riduzioni di aliquota per le cooperative sociali e loro consorzi e, il secondo, per le attività di preparazione e concia del cuoio; l'art. 27 della l.f. della provincia autonoma di Trento estende l'applicazione delle agevolazioni di imposta previste da norme precedenti; l'art. 2 della l.f. del Piemonte e l'art. 1 della l.f. della Valle d'Aosta prevedono esenzioni il primo per le aziende della filiera avicola e, il secondo, per i centri polifunzionali di servizio (limitatamente al pagamento dell'imposta)¹⁶⁶. Infine gli artt. 1 e 2 della l.f.

¹⁶⁶ Come segnalato dalla Regione, anche l'Umbria, con l'art. 1 della l.r. n. 4 del 2006 (collegato alla finanziaria), è intervenuta in materia di Irap esentando le cooperative sociali, limitatamente alle attività istituzionali esercitate, dal pagamento dell'imposta (le minori entrate previste ammontano a circa 250 mila euro). Inoltre gli articoli della l.f. del Piemonte in materia di esenzione Irap per le aziende della filiera avicola (art. 2) e di tasse automobilistiche (art. 3), sono stati impugnati dal governo davanti alla Corte Costituzionale.

della Toscana subordinano le agevolazioni Irap previste da norme precedenti a favore delle aziende agricole e delle aziende certificate, alle condizioni e ai limiti “imposti dalla normativa comunitaria in materia di aiuti *de minimis*”.

Altre disposizioni in materia di entrate

Al riguardo vanno in primo luogo segnalate – in quanto testimoniano un crescente interesse a valorizzare le possibilità di autofinanziamento mediante entrate extratributarie - le disposizioni in materia di concessioni regionali adottate dalle Regioni Basilicata (art. 34), Campania (art. 1 comma 8), Lazio (art. 20), Liguria (art. 3), Piemonte (art. 7) e Sicilia (art. 9). Significativi sono anche l'art. 1 comma 2 della l.f. della Campania e l'art. 29 della l.f. della Liguria – due Regioni con rilevanti problemi di deficit nel settore sanitario – con i quali tutto il maggior gettito derivante da eventuali aumenti dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef viene destinato al ripiano dei disavanzi di gestione o al mantenimento dell'equilibrio finanziario nella sanità. Infine è interessante segnalare l'art. 2 della l.f. della Sicilia con la quale viene disposto un accantonamento negativo di 500 milioni nel fondo globale di parte corrente del bilancio per il 2006, a fronte di nuove entrate di pari ammontare derivanti dall'attribuzione alla Regione del gettito delle imposte statali compartecipate, relative agli stabilimenti localizzati in Sicilia di imprese industriali e commerciali con sede centrale fuori del territorio della Regione, prevista dal d. lgs. n. 241 del 2005 in attuazione dell'art. 37 dello Statuto.

7.4.2 Disposizioni in altri provvedimenti adottati nel 2005

Nei questionari inviati dalle Regioni sono state segnalate una serie di disposizioni in materia tributaria adottate nel corso del 2005 con provvedimenti diversi dalle finanziarie per il 2006. Ad esse sembra opportuno fare riferimento, in modo da avere un quadro il più possibile

completo delle innovazioni introdotte in questo importante settore. In sintesi, le informazioni fornite sono le seguenti ¹⁶⁷.

Abruzzo. Con la l.r. 3.3.2005 n. 14 è stata modificata la base imponibile del Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, fermo restando l'ammontare dell'aliquota, al fine di adeguare il tributo stesso alla normativa nazionale di cui al d. lgs. 13 gennaio 2003 n. 36.

Emilia Romagna. Con la l. r. 22.12.2005 n. 23 "Disposizioni in materia tributaria" sono state dettate disposizioni riguardanti: il contenzioso tributario (art. 1); le concessioni regionali (artt. 2 e 3); la tassa automobilistica (artt. 4 e 5); il Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 7).

Lazio. Con l'art. 24 della l. r. 15.9.2005 n. 16 "Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2005" è stata istituita la Tassa fitosanitaria, in attuazione della direttiva 2000/29/CE del Consiglio, dell'8 maggio 2000 e successive modifiche. La tassa, dovuta dall'importatore o dal suo agente doganale per l'esecuzione dei controlli documentali, è applicata in conformità alle indicazioni della stessa direttiva.

Liguria. Con la l. r. 28.11.2005 n. 17 "Disposizioni in materia tributaria" la Regione è intervenuta in materia di Irap (art. 1) portando al 5,25% l'aliquota dell'imposta dovuta da banche e assicurazioni e in materia di Addizionale regionale all'Ire (art. 2), prevedendo aliquote differenziate per scaglioni di reddito comprese tra lo 0,9 e l'1,4%.

Molise. Con la l.r. 7.2.2005 n. 5 "Legge finanziaria regionale 2005" da un lato (art. 14) è stata ridotta al 3,25% l'aliquota Irap per tutti i soggetti di imposta limitatamente al valore della produzione netta riferibile al territorio dei comuni della provincia di Campobasso maggiormente danneggiati dal sisma del 31 ottobre 2002, nonché per le nuove imprese e le Onlus, dall'altro (art. 15) è stata invece aumentata al 5,25% l'aliquota dell'imposta dovuta da banche e imprese appartenenti alla rete della grande distribuzione regionale. Inoltre, con la l.r. 10.10.2005 n. 34 sono state

¹⁶⁷ Alcuni dei provvedimenti citati dalle Regioni sono stati già oggetto di analisi nel precedente rapporto. Per essi, si rinvia a tale pubblicazione.

apportate modifiche alla disciplina del Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, intervenendo anche sulle aliquote.

Provincia autonoma di Bolzano. Con la l. p. 22.7.2005 n. 5 “Disposizioni in connessione con l’assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l’anno finanziario 2005 e per il triennio 2005-2007” sono state dettate disposizioni in materia di Tassa per il diritto allo studio universitario e di tassa automobilistica .

Provincia autonoma di Trento. Con la l. p. 28.6.2005 n. 9 è stato affidato alla Giunta il compito di fissare le tipologie e gli importi dei tributi speciali catastali, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 280 (fino alla data di pubblicazione della delibera, continuano ad applicarsi gli importi in vigore). Inoltre con l’art. 27 della l. p. 10.2.2005 n. 1 (legge finanziaria per il 2005) la provincia è intervenuta in materia di Irap estendo una serie di agevolazioni già previste e prevedendo l’esenzione per le Onlus.

Toscana. Con la l. r. 3.1.2005 n. 4 è stata dettata la disciplina regionale della tassa regionale per il diritto allo studio universitario, precedentemente applicata in base alla normativa statale di cui all’articolo 3, comma 20, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 ed è stato fissato a 103 euro l’importo della tassa (statale) a carico di coloro che conseguono l'abilitazione all'esercizio professionale essendo provvisti di titolo accademico in una Università avente sede in Toscana.

Veneto. Con la l. r. 25.2.2005 n. 9 (legge finanziaria per il 2005) è stata introdotta la tassa fitosanitaria (art. 7), sono state previsti ampliamenti delle esenzioni dai ticket sui farmaci (art. 19) e sono stati destinati alla copertura del disavanzo in sanità i maggiori gettiti derivanti dagli interventi sull'Irap e sull'Addizionale regionale all'Irpef adottati nel 2004. Inoltre con la l.r. 26.11.2005 n. 19 “Disposizioni in materia di tributi regionali” da un lato (art. 1) è stata determinata l’aliquota dell’addizionale Irpef per il 2006, prevedendo differenziazioni in base al reddito imponibile e aliquote ridotte a favore delle famiglie numerose, dei disabili e dei soggetti con disabili fiscalmente a carico; dall’altro (artt. 2 e 3) sono state previste aliquote Irap ridotte a favore delle nuove imprese giovanili, delle imprese femminili e delle cooperative sociali.

7.5 Il Patto di stabilità interno nelle Regioni speciali

Le norme delle leggi finanziarie dello Stato, comprese quelle per il 2005 e il 2006, relativamente al Patto di stabilità interno prevedono due interessanti forme di flessibilità valide solo nei confronti delle Regioni e province ad autonomia differenziata ¹⁶⁸.

La prima, che può essere definita flessibilità regionale, consiste nel fatto che le Regioni e province ad autonomia differenziata possono adottare regole specifiche per quanto riguarda gli obblighi a loro carico, qualora ciascuna di esse riesca a raggiungere, entro il 31 marzo di ogni anno, uno accordo in proposito con il Ministero dell'economia e delle finanze.

La seconda, che può essere definita flessibilità locale, consiste nel fatto che le Regioni e province ad autonomia differenziata possono adottare regole specifiche per quanto riguarda gli obblighi a carico degli enti locali compresi nel territorio di ciascuna, a patto che le disposizioni in materia vengano definite, anche in questo caso, entro il 31 marzo di ogni anno ¹⁶⁹.

Dato l'oggettivo interesse dell'argomento, si è ritenuto opportuno inserire per la prima volta, nel questionario, una specifica domanda per le Regioni e province ad autonomia differenziata volta ad accertare se le facoltà a cui sopra si è fatto riferimento siano state esercitate e, in caso di risposta affermativa, le modalità con le quali si è provveduto.

Dalle risposte pervenute risulta che il Friuli Venezia Giulia, la Valle d'Aosta e le due province autonome di Trento e Bolzano sono intervenute su entrambi i versanti.

Per la "flessibilità regionale" di particolare interesse è la risposta fornita da Bolzano, in quanto essa mette in evidenza l'iter, i tempi e i contenuti fondamentali dell'intesa, raggiunta attraverso uno scambio di missive tra la

¹⁶⁸ Per le leggi finanziarie del 2005 e del 2006, ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni contenute, rispettivamente nell'art. 1 commi 38 e 39 e nell'art. 1 comma 148.

¹⁶⁹ La cosiddetta flessibilità locale è una forma di regionalizzazione delle regole del Patto nei confronti degli enti locali. Per un'analisi al riguardo si veda M. Barbero, "Un patto di stabilità interno su scala regionale? L'esperienza delle Regioni a statuto speciale (e delle Province Autonome)", in *Federalismi.it* n. 12, 2004.

Giunta e il Ministero ¹⁷⁰. Anche negli altri casi gli accordi sono stati raggiunti attraverso scambi di lettere e ciò non sembra giovare alla trasparenza, tanto più che in un caso (quello di Trento) tali documenti vengono definiti, nelle risposte al questionario, “non pubblici” e, quindi, “non disponibili presso il Consiglio regionale” ¹⁷¹.

In merito alla cosiddetta “flessibilità locale”, è necessario in primo luogo richiamare le disposizioni a carattere generale contenute nella finanziaria 2005 del Friuli Venezia Giulia (art. 2, commi 58 e 59) e nelle finanziarie 2006 della Valle d’Aosta (art. 8), di Trento (art. 15) e di Bolzano (art. 8) ¹⁷². Con tali norme si definiscono, in tutti i casi, gli obiettivi generali degli accordi in materia tra amministrazione (regionale o provinciale) e enti locali e si individua l’organo rappresentativo di questi ultimi ¹⁷³. Inoltre:

¹⁷⁰ Il testo della risposta è il seguente: “con lettera dell’assessore provinciale alle finanze e al bilancio dd. 23.3.2005 la Provincia autonoma ha formulato la proposta d’intesa; con lettera del Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ispettorato generale per la Finanza delle pubbliche amministrazioni) del 4.4.2005 la proposta è stata accettata; infatti è stato dichiarato di condividere gli obiettivi proposti dalla Provincia in quanto in linea con il tetto di spesa stabilito nella legge finanziaria 2005, ai sensi dell’articolo 1, comma 38, della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Gli obiettivi relativamente agli impegni e pagamenti (correnti e in conto capitale) rilevanti ai fini del patto di stabilità sono stati così riassunti: rispetto all’anno 2004 un incremento degli impegni e dei pagamenti rispettivamente del 7,04 per cento e del 8,77 per cento; rispetto all’anno 2003 un incremento degli impegni del 4,8 per cento e un incremento dei pagamenti del 0,74 per cento”.

¹⁷¹ Il Friuli Venezia Giulia, tuttavia, cita in proposito una delibera della Giunta (n. 793 del 2005).

¹⁷² Anche l’art. 1 comma 9 della finanziaria 2006 della Sardegna detta disposizioni sul patto di stabilità per gli enti locali, precisando le modalità di applicazione, nel territorio regionale, del comma 143 della finanziaria 2006 dello Stato, relativo alle spese di investimento.

¹⁷³ A titolo di esempio si riportano i commi 1 e 2 dell’art. 8 della l.f. 2006 della Valle d’Aosta:

1. Gli enti locali concorrono con la Regione e con lo Stato, nel rispetto del principio di leale collaborazione, ad assicurare il perseguimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica complessiva in relazione ai vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario.

2. Per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1, la Giunta regionale e il Consiglio permanente degli enti locali sottoscrivono, con le modalità dell’intesa di cui all’articolo 67 della legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54 (Sistema delle autonomie in Valle d’Aosta), un accordo per il raggiungimento e il rispetto dei vincoli, degli obblighi e degli obiettivi previsti dal patto di stabilità per il riequilibrio della finanza pubblica.

- nel caso di Bolzano si precisa il termine massimo entro il quale deve essere concluso l'accordo (il 28 febbraio di ogni anno);
- nel caso della Valle d'Aosta si assegna esplicitamente alla Giunta il potere di introdurre misure a carico degli enti inadempienti alle regole del Patto;
- nel caso di Trento, si richiamano alcune delle modalità di attuazione dell'obiettivo del contenimento della spesa, oggetto dell'accordo con gli enti locali ¹⁷⁴;
- nel caso del Friuli si dettano regole per il monitoraggio del rispetto delle regole del Patto da parte degli enti locali della Regione. In particolare l'art. 2 comma 59 dispone: "L'Amministrazione regionale, per il tramite della Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali, d'intesa con la Direzione centrale risorse economiche e finanziarie e con la Direzione centrale programmazione e controllo attiva il monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno, attraverso delle rilevazioni, con modalità e termini fissati nel regolamento dei cui al comma 58".

Passando all'effettivo esercizio della "flessibilità locale", dalle risposte al questionario risulta che: Il Friuli Venezia Giulia, a seguito del confronto con l'Assemblea delle autonomie locali, ha adottato un regolamento (DPGR n. 77 del 22.03.2005); la Valle d'Aosta ha adottato una delibera di Giunta (n. 881 del 25.03.2005); la provincia autonoma di Bolzano ha concluso un patto di stabilità provinciale tra il Comitato per gli accordi finanziari dei comuni e il Presidente della provincia; la provincia autonoma

¹⁷⁴ In particolare, all'art. 15 comma 2 si menzionano le seguenti: a) il divieto di assunzione di personale con contratti di lavoro a tempo indeterminato, per la copertura dei posti resi liberi a seguito di cessazione dal servizio per pensionamento; fermo restando l'obiettivo complessivo di contenimento delle spese, l'accordo previsto dall'articolo 81 dello Statuto speciale disciplina le modalità di attuazione del divieto di assunzione anche mediante misure compensative e tenendo conto delle specifiche situazioni organizzative che caratterizzano gli enti di minori dimensioni e delle politiche di settore attivate a livello provinciale; b) le misure per l'effettivo coordinamento della provvista di credito degli enti locali, assicurando il contenimento dei costi relativi dell'indebitamento; c) le misure volte al contenimento delle spese correnti diverse da quelle per il personale, con particolare riferimento all'acquisto di beni e di servizi e ai contratti d'opera intellettuale; d) le iniziative finalizzate alla valorizzazione del patrimonio degli enti locali.

di Trento, relativamente al 2005, ha emanato la delibera di Giunta n. 524 del 18.3.2005 e la circolare n. 6 del 7 aprile 2005 ¹⁷⁵.

Un sia pur sintetico riferimento almeno ad alcuni dei documenti citati è utile per capire la portata che può assumere la cosiddetta “flessibilità locale”.

Nella circolare n. 6 di Trento viene innanzitutto sottolineata la non applicabilità agli enti locali della provincia delle regole del Patto previste ai commi da 21 a 35 dell’art. 1 della legge 311/2004 (finanziaria per il 2005) “avendo la stessa provveduto a definirne i contenuti con propria normativa entro i termini prefissati, ai sensi del comma 39”. Vengono poi indicate le modalità di applicazione del patto provinciale, richiamando anche alcune differenze rispetto al Patto interno nazionale. Con riferimento a queste ultime la circolare precisa, ad esempio:

- la conferma del monitoraggio solo del saldo finanziario - invece che dei limiti alla spesa, come previsto dalla normativa nazionale - in quanto “La determinazione e valutazione del livello di spesa in relazione al livello delle entrate costituisce ... un incentivo al ricorso alla leva fiscale e tariffaria da parte delle Amministrazioni, consentendo eventuali incrementi di spesa in presenza di entrate proprie a relativa copertura;
- l’esclusione dal Patto delle spese di investimento – invece comprese nel computo a livello nazionale – risultando ciò opportuno alla luce delle peculiarità delle politiche provinciali in materia di finanziamenti all’attività d’investimento dei Comuni. Il monitoraggio del saldo complessivo, utile per garantire un maggior controllo sulla spesa d’investimento, cresciuta in modo rilevante negli ultimi anni, sarebbe ragionevole solo per gli Enti di dimensioni demografiche medio-grandi, risultando eccessivamente vincolante per i piccoli Comuni, per i quali vanno previsti strumenti alternativi;
- la non applicabilità dei vincoli alla spesa di cui all’art. 1 comma 33 della finanziaria 2005 nei confronti di singoli enti che non hanno rispettato gli obiettivi del Patto, qualora il comparto dei comuni trentini e loro unioni

¹⁷⁵ La circolare citata e altri documenti in materia sono reperibili, come segnalato dalla provincia, all’indirizzo internet <http://www.autonomielocali.provincia.tn.it> .

nel triennio 2003-2005 abbia complessivamente raggiunto l'obiettivo di contribuire al miglioramento del saldo finanziario, "come per altro avvenuto nel triennio 2000-2002";

- la non applicabilità dei "criteri e limiti all'assunzione di personale nel triennio 2005-2007, previsti a livello nazionale dal comma 98 della Legge n. 311 nell'ottica di un contenimento della spesa corrente (...), alla luce della competenza legislativa in materia di spesa del personale attribuita a livello statutario alla Provincia autonoma di Trento".

La delibera n. 881 della Valle d'Aosta indica come obiettivi del patto il "miglioramento del saldo finanziario" e la "riduzione del debito". Per il primo "Il vincolo è costituito dall'obbligo di mantenere il saldo finanziario 2005 pari al 2003 con il solo incremento del tasso di inflazione, stimato per l'anno 2004 nella misura del 2,5% e per l'anno 2005 nella misura del 2%, pari al 4,55% composto per il biennio 2004-2005". Ai fini del calcolo del saldo finanziario, anche in questo caso sono escluse (almeno inizialmente) le spese di investimento. In seguito ai risultati del monitoraggio sul rispetto del vincolo è inoltre previsto che la Giunta, previo parere del Consiglio Permanente degli enti locali possa "introdurre eventuali incentivi o disincentivi al fine di favorire il rispetto degli obiettivi del patto" ¹⁷⁶. Per il secondo obiettivo la delibera mira ad ottenere "la riduzione o quanto meno il mantenimento del rapporto tra debito derivante dall'indebitamento e il valore aggiunto regionale da valutare nell'arco del quadriennio 2002/2005". In questo caso, il raggiungimento dell'obiettivo "è soltanto raccomandato; non è prevista pertanto alcuna sanzione".

Il regolamento del Friuli Venezia Giulia, infine, in linea con la normativa nazionale introduce vincoli alla dinamica delle spese e include nel computo quelle di investimento, ma prevede regole specifiche per le modalità di calcolo del rispetto del patto. In proposito l'art. 2 dispone che, "per l'anno 2005, il complesso delle spese correnti e in conto capitale, determinato con le modalità di cui all'articolo 3 non può essere superiore alla corrispondente spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-

¹⁷⁶ In particolare la Giunta potrà operare, a partire dall'esercizio 2006, nei seguenti settori: 1) spese di personale; 2. spese relative alle consulenze e agli incarichi esterni; 3. spese derivanti dall'assunzione di mutui e prestiti, 4. interventi in materia di finanza locale.

2003, incrementata dell'11,5 per cento" (comma 1), e che "Per l'individuazione della spesa media del triennio si tiene conto della media degli impegni in conto competenza e della media dei pagamenti in conto competenza e in conto residui (art. 2 comma 2)". A carico degli enti locali che non rispettino gli obiettivi sono previste specifiche penalizzazioni con effetti nell'anno 2006, in particolare per quanto riguarda le assunzioni di personale e il ricorso all'indebitamento per gli investimenti (art. 4).

8. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea

8.1 Premessa. Un nuovo quadro normativo

La VIII legislatura regionale prende avvio nel giugno 2005 all'interno di un quadro normativo nuovo che, dopo le più recenti riforme intervenute sul piano costituzionale, attraverso i conseguenti sviluppi giurisprudenziali e legislativi è andato assumendo contorni più ampi e definiti.

Questo percorso, come è noto, è segnato appunto, per un verso, da importanti tappe conseguite a livelli diversi da quello regionale. Si tratta soprattutto delle scelte operate da parte dello Stato centrale, talora, come nella "prima" riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, col pieno coinvolgimento e l'appoggio, "esterno" ma unanime e rilevante, delle Regioni. Quelle scelte relative alla forma di stato, anche se non sempre hanno poi potuto trovare linee di svolgimento coerenti nella legislazione e nell'azione di governo, mantengono però il proprio segno, che va nella direzione di un ampliamento e rafforzamento della rete delle autonomie regionali e locali, quantomeno in termini di ambiti materiali e, al loro interno, di competenze attribuite. Inoltre, si tratta dei contributi decisivi, certo ben diversi ma convergenti verso la stabilizzazione del nuovo modello di regionalismo, sia provenienti da parte della Corte costituzionale, che si è dedicata ad una indispensabile, vasta e capillare opera di chiarificazione e armonico innesto del nuovo tronco normativo sull'ordinamento preesistente, sia provenienti dalla consultazione referendaria ai sensi dell'art. 138 Cost., che non ha confermato la "riforma della riforma" elaborata e approvata nella scorsa XIV legislatura e, quindi, ha mantenuto in vigore il testo del Titolo V Cost. come novellato dalla "prima riforma" del 2001.

Per altro verso, il percorso di ridefinizione dello Stato regionale viene ad essere segnato anche da tappe affidate proprio al livello regionale. Si tratta, ad esempio, dell'esercizio della potestà statutaria e, insieme, di tutta

l'attività, legislativa e non, spettante alle stesse Regioni ed altrettanto decisiva per sviluppare il modello attraverso l'apporto di contenuti specifici.

Rispetto a questo quadro generale, il tema particolare della formazione ed attuazione delle politiche europee da parte delle Regioni non fa eccezione. Si confermano perciò gli elementi di novità e l'orizzonte (almeno potenzialmente) più vasto che si apre all'iniziativa regionale.

Basti ricordare l'inserimento nel tessuto costituzionale del nuovo Titolo V, da parte della Legge cost. n. 3 del 2001, di alcuni elementi qualificanti: sia la potestà legislativa concorrente nella materia dei rapporti delle Regioni con l'Unione europea (art. 117, 3° comma), in un contesto in cui legge statale e legge regionale sono collocate su un piano di parità quanto al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (art. 117, 1° comma), sia poi la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari, che opportunamente completa e coadiuva il loro pieno ruolo di attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea (art. 117, 5° comma), dei quali esse sono largamente destinatarie a seguito dell'ampliamento delle materie di loro competenza, ormai anche primaria (art. 117, 4° comma).

Sul piano della legislazione ordinaria sono invece da richiamare i provvedimenti attraverso cui lo Stato ha inteso dare svolgimento al nuovo assetto così delineato: principalmente la legge n.131 del 2003, che, proprio a questo fine, reca una prima disciplina procedurale per la partecipazione regionale alla fase ascendente, dando seguito (parziale) al rinvio operato proprio dal 5° comma dell'art. 117, e la recentissima legge n. 11 del 2005, che (sostituendosi alla legge n. 86 del 1989, c.d. "La Pergola", abrogata) raccoglie molto più ampiamente quel rinvio costituzionale regolando in modo specifico la partecipazione al processo normativo dell'Unione europea e le procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.

Ora resta da vedere come le Regioni abbiano interpretato tale nuovo quadro e quanto abbiano avviato a realizzazione, tra vecchi e nuovi adempimenti, in questo primo scorcio di legislatura, rispetto ad alcuni punti rilevanti. Si tratta, in base alla documentazione resa disponibile, di analizzare in quale relazione si pongano (più o meno consequenziale,

omogenea, innovativa) nei confronti dello schema predisposto dalle fonti statali, in modo da verificare, ove possibile, se e in che misura l'insieme delle normative, pur nella sua articolazione policentrica, riesca complessivamente a "fare sistema" e, così, ad assicurare all'azione, differenziata e unitaria, la necessaria efficacia.

8.2 Statuti ed Unione europea

La definizione dei tratti di questo nuovo quadro non proviene dunque tutta dall'alto. Se certo è decisiva l'apertura fatta dalla Carta fondamentale all'ingresso delle Regioni in spazi che a lungo erano stati riservati alla competenza dello Stato centrale, altrettanto essenziale è l'opera di completa attuazione che risulta spettante (non solo alla legge statale, ma anche) al legislatore regionale.

In primo luogo il legislatore statutario. A questo livello primario vanno infatti operate le scelte "basiche" che, tenendo conto delle specificità proprie di ciascun territorio, modellano le singole "forme di Regione" e "forme di governo" che valgono a caratterizzare, all'interno, ciascun sistema istituzionale regionale¹⁷⁷.

In particolare, appare chiara nei nuovi Statuti l'attenzione nei confronti della tematica europea. Ciò si traduce, pressoché in tutti i testi, dapprima in formulazioni collocate nella partizione iniziale dedicata ai principi fondamentali, le quali, pur nella varietà del tenore lessicale, affermano in via generale la proiezione della Regione nella dimensione europea, anche attraverso una generale "clausola europea", e dichiarano di recepire principi e valori che sono patrimonio dell'identità comunitaria, favorendone il transito in ciascun ordinamento interno¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Le Regioni che sinora hanno approvato e promulgato i propri Statuti sono: Calabria, Lr 19 ottobre 2004, n. 25; Emilia-Romagna, Lr 31 marzo 2005, n. 13; Lazio, Lr statutaria 11 novembre 2004, n. 1; Liguria, Lr statutaria 3 maggio 2005, n. 1; Marche, Lr statutaria 8 marzo 2005, n. 1; Piemonte, Lr statutaria 4 marzo 2005, n. 1; Puglia, 12 maggio 2005, n. 7; Umbria, Lr 16 aprile 2005, n. 21; Toscana, Statuto 11 febbraio 2005.

¹⁷⁸ Si vedano gli Statuti delle Regioni Calabria (art. 1, 1° e 2° co.); Emilia-Romagna (artt. 1, 1° co., e 11); Lazio (artt. 1, 3, 6, 3° e 8° co., 11, 1°); Liguria (art. 4, 1° co.);

Non mancano norme che sottolineano la partecipazione della Regione, con propri rappresentanti, ad organismi dell'Unione europea¹⁷⁹, o aprono alla realizzazione di forme di collegamento con organi dell'Ue per un migliore esercizio delle proprie funzioni¹⁸⁰; o, ancora, favoriscono la partecipazione ad associazioni tra enti regionali¹⁸¹ e il collegamento con altre Regioni europee¹⁸²; oppure richiamano la partecipazione a programmi e progetti promossi dall'Unione europea¹⁸³.

Esistono poi, e sono generalmente diffuse, norme più specifiche che confermano e valorizzano la previsione costituzionale, di cui all'art. 117, 5° comma, posta a garanzia di un ruolo regionale rilevante in ordine alla normativa comunitaria. Pertanto operano un richiamo più o meno esteso tanto al diritto di partecipare alle decisioni volte alla formazione della normativa comunitaria¹⁸⁴ quanto alla competenza a provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea¹⁸⁵. Tra gli strumenti attuativi, una legge comunitaria regionale risulta espressamente prevista dagli Statuti di Lazio e Piemonte; ma riferimenti all'atto-legge sono presenti in Emilia-Romagna, sicuri e ampi, ed in Umbria, Marche e Calabria, mentre viene richiamato il ruolo del Consiglio in Liguria ed, ampiamente, in Toscana; non contengono invece indicazioni in merito gli Statuti della Puglia e dell'Abruzzo¹⁸⁶.

Marche (artt. 1, 1° co., e 2, 1° co.); Puglia (art. 9, 1° co.); Piemonte (art. 1, 1° co.); Toscana (artt. 1 e 3, 1° co.); Umbria (art. 1, 4° co.).

¹⁷⁹ V. gli Statuti dell'Abruzzo (art. 4), del Lazio (art. 10, 3° co.) e del Piemonte (art. 15, 4° co.).

¹⁸⁰ Cfr. gli Statuti di Calabria (art. 3, 3° co.); Lazio (art. 10, 4° co.); Liguria (art. 4, 3° co.); Umbria (art. 25, 3° co.).

¹⁸¹ V. ad es. lo Statuto del Lazio (art. 10, 3° co.).

¹⁸² Ad es. gli Statuti di Emilia-Romagna (art. 11); Marche (art. 2, 1° co.); Puglia (art. 9, 1° co.).

¹⁸³ Cfr. ad es. gli Statuti di Emilia-Romagna (art. 12, 1° co., lett. c)) e Umbria (art. 25, 2° co.).

¹⁸⁴ Così gli Statuti delle Regioni Calabria (art. 3, 2° co.); Emilia-Romagna (art. 12, 1° co., lett. a)); Lazio (art. 10, 4° co.); Liguria (art. 4, 2° co.); Piemonte (art. 15, 1° co.); Puglia (art. 9, 2° co.); Toscana (art. 70, 1° co.); Umbria (art. 25, 1° co.).

¹⁸⁵ Cfr. gli Statuti delle Regioni Calabria (art. 3, 2° co.); Emilia-Romagna (art. 12, 1° co., lett. b)); Lazio (art. 10, 4° co.); Liguria (art. 4, 2° co.); Marche (art. 21, 2° co., lett. a)); Piemonte (art. 15, 1° e 3° co.); Toscana (art. 70, 1° co.); Umbria (art. 25, 2° co.).

¹⁸⁶ V. ancora gli Statuti di Lazio (art. 11, 2° co.) e Piemonte (art. 42); di Emilia-Romagna (art. 12, 1° co., lett. b)), Umbria (art. 25, 2° co.), Marche (art. 21, 2° co., lett.

Al riguardo va osservato peraltro che le due fasi del processo comunitario, quella c.d. ascendente e quella c.d. discendente, negli Statuti sono bensì individuate in modo distinto, ma quasi mai trovano (soprattutto la prima) uno sviluppo adeguato. E' vero, in proposito, che per lungo tempo la presenza regionale era stata prima negata e poi circoscritta alla sola fase attuativa, con l'esclusione quindi di ogni coinvolgimento nel momento della formazione della posizione nazionale in sede comunitaria. Ma, dopo la riforma costituzionale del 2001, l'evoluzione del dato normativo di fonte statale qui è stata abbastanza rapida, attraverso la legge n. 131 del 2003, art. 5, che ha previsto la partecipazione regionale, nell'ambito delle delegazioni del governo, alle attività del Consiglio, dei gruppi di lavoro e dei comitati, rinviando a sua volta (forse diversamente da quanto richiesto dall'art. 117, 5° co., Cost), per le puntuali modalità di composizione delle delegazioni, ad un Accordo generale di cooperazione da realizzarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni (ora sancito, nella seduta del 16 marzo 2006, secondo il Dlgs n. 281 del 1997); e poi attraverso la legge n. 11 del 2005, che, per una più ordinata disciplina, scandisce le tappe delle due fasi, ascendente e discendente, facendone un proprio connotato strutturale, sul quale innestare i contenuti.

Dunque, se questo è il complesso normativo di riferimento (nella sua architettura essenziale, integrata, naturalmente, con varie altre disposizioni), le Regioni potrebbero creare forme e schemi organizzativi corrispondenti e funzionali rispetto ad esso, dare la necessaria evidenza alle due fasi e introdurre una disciplina più dettagliata. Tutto ciò a cominciare dagli Statuti, sede d'elezione per tracciare percorsi organizzativi, assegnare funzioni, coordinare centri decisionali, anche fissando aspetti essenziali e demandando poi chiaramente le ulteriori determinazioni ad altre fonti idonee. Invece non tutti i nove Statuti già in vigore hanno seguito questo impianto normativo (scontato lo scarto temporale rispetto alla fonte statale), né hanno introdotto procedure corrispondenti in base alle quali impostare il lavoro in materia, tra Consiglio e Giunta, e collegarlo a quello condotto parallelamente dallo Stato. Sono rari i casi di maggiore attenzione a questi profili. La fase

a)) e Calabria (art. 16, 2° co., lett. f)); di Liguria (art. 16, 3° co., lett. c)) e Toscana (art. 70); l'Abruzzo ha approvato definitivamente il proprio Statuto il 12 settembre 2006.

ascendente è comunque quella più trascurata, presentando un sostegno normativo spesso carente.

Sono temi di primo piano, che si pongono con urgenza all'attenzione: integrazioni delle singole discipline nelle parti carenti sono certo possibili, sebbene con un diverso livello di garanzia, tramite altre fonti regionali come la legge di procedura o il regolamento interno del Consiglio, cui alcune Regioni hanno inteso fare rinvio, anche se non sempre esplicito.

E' peraltro auspicabile che gli Statuti ancora in corso d'elaborazione (tra cui spiccano quelli di Campania, Lombardia, Veneto) tengano conto del quadro di riferimento che frattanto si va consolidando, oggi meno frammentario e disorganico, e provvedano ad attivare forme di più diretta sintonia con le procedure introdotte a livello nazionale, per un'azione efficace e un ruolo maggiormente incisivo.

8.3 Le leggi sulle procedure di partecipazione alla formazione del diritto comunitario

A valle degli Statuti, e anche indipendentemente da loro specifiche previsioni, in questa materia i Consigli regionali dispongono in primo luogo dello strumento legislativo.

Le Regioni in parte hanno mostrato di utilizzarlo, allo scopo di definire al proprio interno i criteri e le regole generali di procedura in ordine ai due aspetti distinti della formazione e dell'attuazione del diritto comunitario. Però questo non è certo un dato diffuso uniformemente e spesso è ancora evidente una limitata attenzione all'esigenza di provvedere.

Sul punto, alcune, come la Toscana, la Liguria, il Veneto, presentano una tradizione legislativa più che decennale¹⁸⁷, avviata con varia intensità negli spazi allora consentiti, ed i relativi testi, con le loro "vecchie" e marginali modificazioni, sono tuttora in vigore, anche se ormai chiaramente destinati ad una più profonda revisione. Altre, la

¹⁸⁷ Cfr. per la Toscana la Lr 16 maggio 1994, n. 37; per la Liguria la Lr 16 agosto 1995, n. 44; per il Veneto la Lr 6 settembre 1996, n. 30.

maggioranza, mostrano di non aver legiferato sul duplice profilo di questa particolare procedura.

Oggi il percorso di attuazione della riforma costituzionale, che ha portato alla legge n. 11 del 2005, pone alle Regioni un nuovo parametro di riferimento. Devono infatti misurarsi con una disciplina che: si propone di regolare in modo organico il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari (oltre alla fase “discendente”, di cui si dirà); muove da una nozione ampia di “processo”, che coinvolge Governo, Parlamento, Regioni, ma pure gli enti locali, le parti sociali e le categorie produttive; richiama i principi di sussidiarietà, proporzionalità, efficienza, trasparenza, partecipazione democratica. Le Regioni sono dunque inserite in un iter procedimentale che, come tutti i moduli di ispirazione federale (sebbene, qui, con un bilanciamento dei poteri in gioco non paragonabile), è articolato e complesso. E’ questo un “costo”, collegato certo con la nostra attuale forma di Stato, che però può rendersi sostenibile se il principio cooperativo produce risultati positivi; ciò che implica un qualche avvicinamento sinergico tra le “sotto-fasi” procedurali interne alla struttura di ciascun soggetto coinvolto, in vista di un obiettivo comune.

Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia per prime hanno mostrato di disporsi in questa direzione, approvando sollecitamente una apposita disciplina legislativa (che contestualmente si occupa anche della fase discendente)¹⁸⁸. Quanto alla tempestività, anzi, merita sottolineare che queste leggi si sono mosse quasi in contemporanea con la parallela elaborazione della legge statale n. 11, e forse tenendo conto degli orientamenti che anche lì già apparivano maturi, ma sono state completate e votate circa un anno prima. Segno che conferma un carattere anticipatore, di avanguardia e sperimentazione, non di rado presente nella legislazione regionale.

¹⁸⁸ Per l’Emilia-Romagna la Lr 24 marzo 2004, n. 6 (in particolare gli artt. 2 e 3, perché la materia comunitaria è trattata all’interno di un provvedimento legislativo più ampio, dal titolo “Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l’Università”); per il Friuli Venezia Giulia la Lr 2 aprile 2004, n. 10, che espressamente reca “Disposizioni sulla partecipazione della Regione ... ai processi normativi dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”.

Sul piano sostanziale, entrambe le leggi individuano il centro propulsivo e di riferimento in ordine alla partecipazione regionale nella figura del Presidente della Giunta. Questi “assicura e promuove” il concorso della Regione alla formazione del diritto comunitario e prende parte alle delegazioni del Governo che agiscono in varie sedi. L’Emilia-Romagna tempera tale ruolo presidenziale ponendo un dovere di attenersi al quadro di indirizzi stabiliti dal Consiglio e di riferire delle iniziative e dei compiti svolti (secondo una linea già presente, e forse più netta, nella legge vigente in Toscana).

In tal modo si utilizza uno spazio che la legge n. 11 ha inteso aprire in tema di forma di governo regionale, laddove valorizza il ruolo del Consiglio inserendolo, al pari della Giunta ed in perfetto parallelo, attraverso il duplice sistema di conferenze (la Conferenza dei presidenti e la Conferenza dei presidenti dei Consigli), nel circuito di informazioni che collega biunivocamente Governo centrale e Regioni.

Oltre questa indicazione qualificante, volta a realizzare anche così i principi di trasparenza e di partecipazione democratica assunti come basilari (art. 1), il legislatore statale, tuttavia, non ha ritenuto di spingersi e, ad esempio, ha lasciato che i criteri per individuare i rappresentanti regionali da convocare ai tavoli di coordinamento nazionali siano stabiliti in sede di Conferenza dei presidenti delle Regioni (art. 5, 7° co.). Ma ci si potrebbe chiedere, con una piccola incursione ancora più in profondità, se non vi sia una differenza tra lo stabilire (in astratto) i “criteri” per individuare i rappresentanti ed il distinto momento della scelta (in concreto) delle persone; e se qui possa inserirsi il Consiglio, o una sua commissione; ad esempio per predisporre una “rosa”, visto che ora la Conferenza permanente (con l’Accordo del 16 marzo 2006) ha previsto che le Regioni individuino “un elenco di esperti” per le delegazioni a livello europeo ed effettuino le nomine; e, anche qui, resta da vedere chi, per ciascuna Regione, provvederà a individuare l’elenco ed a nominare; oppure, ancora, se le corsie parallele Giunta/Consiglio debbano davvero non avere punti di incrocio e scambio (in quanto non previsti dall’art. 5) o questi invece possano crearsi, all’interno di quegli ordinamenti ove persiste una tradizione di legame tra legislativo ed esecutivo, per evidenziare una posizione unitaria di tutta la Regione. Sono tutti punti

specifici appena emersi, ancora in attesa di scelte regionali, cui dunque è prematuro dedicare un esame adesso, che però non trovano una risposta diretta nella legislazione qui richiamata, e sui quali può ancora dosarsi sottilmente il rapporto tra Giunta e Consiglio.

Ma resta comunque il dato principale, secondo cui la maggior parte di questa materia, soprattutto nella fase ascendente, vede un ampio spazio per l'azione della Giunta ed una larga preminenza, anche nei fatti, del Presidente. A seguito delle riforme costituzionali, è questo dei rapporti con l'Unione europea, insieme a quello delle attività di rilievo internazionale, uno dei settori ove le nuove prerogative presidenziali hanno forse avuto un'espansione qualitativamente maggiore. Ciò, probabilmente, anche a seguito di una corrispondente disciplina regionale, e di una sensibilità ed adeguatezza consiliare, da tempo deboli in molti casi. Talora attivismo e regole (statutarie, legislative, regolamentari) sembrano inversamente proporzionali.

Ora tutte le Regioni si trovano di fronte all'impegno di tener conto rapidamente del nuovo quadro normativo e solo poche appaiono pronte. La carenza, se non l'assenza, di presidi statuari adeguati e di un itinerario procedurale definito possono esserne un segno. Spetta dunque al legislatore regionale (statuario e "ordinario") il compito di attivarsi, trovando soluzioni che contemperino e mettano a frutto l'essenziale componente di indirizzo, che fa capo al Presidente e alla Giunta, e le istanze di rappresentanza generale, di cui oggi è portatore solo il Consiglio.

8.4 Le leggi sulle procedure di attuazione del diritto comunitario

Un andamento pressoché analogo è riscontrabile nella legislazione regionale in tema di definizione delle procedure di attuazione del diritto comunitario.

Anche qui alcune Regioni mostrano di aver iniziato a dotarsi da tempo di strumenti normativi. Del resto la loro competenza ad attuare questa materia non è una novità. Possono essere ancora ricordate, pur nella loro

diversa consistenza, talvolta particolarmente scarna, le leggi di Liguria e Toscana, del Veneto, nonché le previsioni più risalenti e meramente attributive di competenza attuativa introdotte per le Province di Trento e Bolzano; tutte richiamate nei dati forniti in risposta dalle Regioni ed indicate come ancora vigenti, anche qui naturalmente ove compatibili e applicabili e finché non sottoposte a revisione (avuto riguardo, cioè, sia del nuovo contesto costituzionale e legislativo statale, sia dell'eventuale diverso assetto interno introdotto dal nuovo Statuto)¹⁸⁹.

Ad esse si aggiungono le leggi di Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia, del 2004, già citate per la loro parte relativa alla fase ascendente¹⁹⁰. Non risultano, invece, normative regionali approvate nel corso dell'anno di riferimento 2005. Infatti, il disegno di legge approvato dalla Giunta nel novembre 2005 è stato approvato dal Consiglio nel marzo 2006¹⁹¹. Va infine segnalata, anche se successiva all'ambito di riferimento del presente rapporto, la recente legge della Regione Marche 2 ottobre 2006, n. 14, recante disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie.

La legge n. 6 del 2004 dell'Emilia-Romagna va considerata tenendo conto dello Statuto, probabilmente il più ampio sul punto, che indica la tipologia delle forme di attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea stabilendo che la Regione da un lato, in generale, provvede con legge, o con regolamenti di Giunta basati sulla legge, o, dove non si richieda una preventiva regolazione della materia, con atti dell'Assemblea o della Giunta, secondo le rispettive competenze e la disciplina statutaria per leggi e regolamenti; dall'altro, determina con legge il periodico

¹⁸⁹ Si tratta delle citate leggi regionali 16 maggio 1994, n. 37, della Toscana; 16 agosto 1995, n. 44, della Liguria; 6 settembre 1996, n. 30, del Veneto. Per le Province autonome di Trento e Bolzano il riferimento è al Dpr 19 novembre 1987, n. 526, soprattutto artt. 6 e 7.

¹⁹⁰ Emilia-Romagna Lr 24 marzo 2004, n. 6, e Friuli Venezia Giulia Lr 2 aprile 2004, n. 10.

¹⁹¹ Deliberazione della Giunta regionale n. 4024 del 26 novembre 2005; v. ora la Lr 16 marzo 2006, n. 8. La stessa Regione, con Deliberazione della Giunta n. 836 del 25 marzo 2005, ha definito nuove procedure per il coordinamento e il monitoraggio dei regimi regionali di aiuto alle imprese.

recepimento degli atti normativi comunitari¹⁹². E' la legge n. 6 a contenere espressamente la scelta in favore dello strumento legge comunitaria, precisandone alcuni aspetti procedurali ed il contenuto¹⁹³.

La legge n. 10 del 2004 del Friuli Venezia Giulia prevede anch'essa la legge regionale comunitaria come lo strumento principale attorno al quale organizzare il processo di adeguamento all'ordinamento originato dalle istituzioni europee¹⁹⁴. Ma, insieme, non esclude la possibilità che la Giunta venga autorizzata a dare attuazione mediante regolamenti di esecuzione e attuazione, o anche regolamenti di delegificazione nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge (previo parere vincolante della Commissione consiliare), o che deliberi d'iniziativa l'attuazione di norme tecniche in via amministrativa¹⁹⁵. In analoga direzione la legge dell'Emilia-Romagna, che sembra acconsentire più ampiamente a che la Giunta sia autorizzata ad attuare in via amministrativa (in relazione ad atti individuati e nel rispetto di criteri e principi direttivi)¹⁹⁶.

In questi casi il legislatore regionale ha preso atto che ormai la Regione è pienamente inserita all'interno dei flussi normativi sovranazionali di cui, a valle della fase ascendente, è diretta destinataria, stante la propria vasta competenza materiale. Quindi, cadute ormai molte delle preclusioni a livello centrale, è chiara e urgente l'esigenza di realizzare su basi nuove un efficace processo nazionale di costruzione e attuazione dell'ordinamento comunitario. Le Regioni sono chiamate a partecipare al complesso iter procedurale, molto cadenzato nei passaggi e nei tempi, creato dalla legge statale n. 11 del 2005 a seguito della riforma costituzionale, e perciò devono attrezzarsi al proprio interno: le Giunte, che anche in questa fase mostrano un ruolo centrale, ed i Consigli, per le funzioni più direttamente legislative e per lo specifico rapporto con l'esecutivo secondo le modalità proprie di ciascuna forma di governo.

Di qui l'importanza di alcuni profili, cui le leggi regionali prestano, o dovranno prestare, attenzione (con l'apporto dei regolamenti interni).

¹⁹² Statuto dell'Emilia-Romagna, art. 12, lett. b) e d).

¹⁹³ Cfr. art. 3.

¹⁹⁴ Cfr. artt. 3 e 4.

¹⁹⁵ In particolare art. 4, 1° co., lett. c) e art. 5.

¹⁹⁶ In particolare art. 3, 2° co., lett. d).

Tra essi, in primo luogo, le modalità di adeguamento all'ordinamento comunitario. Si è già accennato a questo e alla confermata tendenza, già avviata dal quadro normativo precedente, allo scivolamento verso il basso e alla diversificazione tipologica degli atti regionali di adeguamento. Può osservarsi, in generale, che una eccessiva varietà di forme può recare un effetto di "dispersione" e di incertezza sulla natura dell'atto, contrastante in definitiva con i principi di buona legislazione. Ciò naturalmente può non destare problemi in Regioni che hanno creato validi sistemi di monitoraggio e trasparenza dell'attività dell'esecutivo (come sembra in Emilia-Romagna), ma può comunque aver motivato la Toscana a chiudere il numero delle fonti normative in misura netta (solo Statuto, legge, regolamento, ex art. 39 Statuto). Inoltre, con riferimento alla dinamica interna propria della forma di governo, le leggi prevedono varie occasioni e modalità attraverso cui la Giunta riferisce al Consiglio sulla propria attività in materia comunitaria. Si tratta di meccanismi opportuni e potenzialmente di grande rilievo, purché realmente vitali e collegati con processi sostanziali di cui l'assemblea sia partecipe, altrimenti si riducono alle forme rituali della mera presa d'atto (come sembra potersi dedurre dalla deliberazione del Consiglio del Veneto n. 76 del 23 dicembre 2005), riconducibili ai noti, frequenti, difficili rapporti tra Giunta e Consiglio e tra maggioranza e opposizione.

Un secondo punto di attenzione riguarda la sintonia con le sequenze predisposte al centro in sede unitaria e guidate dal Governo. Ad esempio i doveri di informazione tempestiva tramite il sistema delle Conferenze; analogamente, le osservazioni indirizzate al Governo nelle tappe iniziali ed i pareri in quelle finali; la verifica dello stato di conformità degli ordinamenti interni rispetto agli atti comunitari; la preparazione degli elenchi degli atti normativi attuativi delle direttive; tutto ciò tempestivamente, per consentire al governo la predisposizione annuale del disegno di legge comunitaria e della relativa relazione, ricca di dati, da presentare al Parlamento.

E' comprensibile che un iter così strutturato possa esercitare una forza attrattiva sulle Regioni che lo percorrono, portandole a programmare già in modo funzionale alla legge comunitaria e ad organizzarsi attorno ai suoi tempi ed alle sue procedure: consolidatisi settori, apparati, e i modi stessi di produrre atti o di trattare documentazione, da qui ad una legge

regionale comunitaria il passo è breve, quasi l'evoluzione naturale dell'esperienza maturata.

Purché questo modulo stato-regionale funzioni pienamente: nella discussione che concludeva presso la Camera l'esame dell'ultimo disegno di legge comunitaria, poi approvato nel gennaio 2006, il relatore ha osservato che il testo non rispondeva del tutto a quanto previsto dalla legge n. 11 del 2005, poiché non recava alcuni dei contenuti ivi richiesti, quali l'indicazione dei principi fondamentali che le Regioni devono rispettare quando danno attuazione nelle materie di potestà concorrente, la delega al governo per introdurre nelle materie regionali le sanzioni penali per violazioni delle norme comunitarie recepite, le norme con cui esercitare il potere sostitutivo in materia comunitaria¹⁹⁷.

E purché siano evitati i noti rischi mostrati dal "modello" della legge comunitaria, e confermati dal Ministro per le politiche comunitarie nella stessa seduta: un crescente e abnorme ampliamento delle dimensioni della legge, conseguente alla continua attività di contestazione di infrazioni da parte comunitaria che si somma all'emanazione di nuove direttive, accavallandosi e impedendo di mantenere il passo attraverso uno strumento annuale¹⁹⁸.

In ogni caso, va rilevata l'attuale sfasatura, dal momento che, da un lato, oggi poche Regioni appaiono tendenzialmente adeguate al modello, mentre, dall'altro, lo schema le coinvolge necessariamente tutte per il raggiungimento del quadro unitario.

8.5. *Le leggi comunitarie regionali*

Quando poi, sul piano dell'effettività, si passa a considerare le leggi regionali comunitarie concretamente approvate, si vede che nel corso dell'anno 2005 è dato riscontrarne solo una.

¹⁹⁷ Si veda la seduta conclusiva dell'esame del Ddl comunitaria 2005 presso la Camera dei Deputati, AC 5767-B, 11 gennaio 2006.

¹⁹⁸ V. quanto rilevato, nel corso della medesima seduta, dal Ministro La Malfa. A stretto seguito, l'iter si è concluso con l'approvazione definitiva da parte del Senato nella seduta del 18 gennaio.

Difficile dire se questa assenza vada collegata alla circostanza che tutte le Regioni ordinarie hanno dovuto affrontare, a metà anno, il cambio di legislatura, con i connessi impegni che di consueto occupano i tempi politici tra la fine della vecchia e l'avvio della nuova. O se ciò dipenda anche dalla opzione – che del resto in alcuni casi trova conferma nella mancanza di adeguata normativa sulle procedure – di non avvalersi, almeno fintantoché è possibile, di questo strumento ritenuto più complesso; e di fare ricorso, invece, a forme ordinarie, più agili e meno programmate, quali provvedimenti singoli o grappoli di provvedimenti per settore (è infatti questa la via che sembra prescelta ancora dalla maggior parte delle Regioni).

Sta di fatto che l'unica legge approvata nel periodo considerato è di una Regione a statuto speciale, il Friuli Venezia Giulia¹⁹⁹. La Lr n. 11 del 2005 rappresenta la prima applicazione del modello introdotto dalla legge regionale sulle procedure, sopra citata, alle cui indicazioni si attiene.

Così è, ad esempio, per i dati formali di riconoscibilità (titolo ed indicazione “legge comunitaria”), il contenuto necessario, la clausola di autorizzazione alla Giunta per l'attuazione anche mediante regolamenti di delegificazione su oggetti definiti, la conseguente determinazione di principi e criteri, la clausola di trasmissione della legge e dei regolamenti al Dipartimento della Presidenza del Consiglio per assicurare quell'elemento di “circolarità” su cui intende basarsi il procedimento normativo comunitario.

D'altra parte va osservato che questa legge è stata occasione per apportare modifiche e integrazioni alla “legge madre”, contenute nel capo dedicato alle norme finali. Però, per la verità, (ad uno sguardo sensibile al rispetto dei criteri di buona legislazione) esse non paiono strumentali (è nota la problematica delle “norme sulla normazione” e del loro “valore” di fronte a norme pariordinate e successive), bensì presentano carattere generale e si mostrano orientate per il futuro ad alleggerire il corpo delle leggi comunitarie (consentendo che siano elencate in allegato, oltre alle

¹⁹⁹ Lr 6 maggio 2005, n. 11, “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, 2003/4/CE e 2003/78/CE. (Legge comunitaria 2004)”.

direttive attuate in via regolamentare o amministrativa, anche le direttive delle quali si dispone l'attuazione per rinvio)²⁰⁰ ed a perfezionare le modalità di tempestivo adeguamento (disciplinando il "seguito" dei casi in cui in sede amministrativa sia riconosciuto l'obbligo di disapplicare norme interne contrastanti con la normativa comunitaria)²⁰¹.

8.6. Conclusioni

Dunque, all'avvio della nuova legislatura, nel corso del 2005, l'assetto delle Regioni nel settore della formazione e dell'attuazione delle politiche europee risulta particolarmente diversificato. Ad alcune che da tempo ne tengono conto e si sono dotate di una propria disciplina circa la partecipazione ai processi normativi comunitari, se ne affiancano altre che mostrano di non aver dedicato forse altrettanta attenzione al versante comunitario. E ciò in una gamma abbastanza varia di sfumature, che insistono su piani diversi: ad esempio, quello dell'attività di governo, o della legislazione, o della forma di governo, oppure del settore materiale d'intervento, o, ancora, dell'organizzazione.

Contribuiscono al riguardo alcuni caratteri propri di questa "materia", soprattutto se considerata più per il suo emergente profilo "processuale" che non per i suoi singoli oggetti sostanziali. Caratterizzante è, appunto, almeno rispetto al tradizionale patrimonio di attribuzioni regionali, la sua relativa novità, spesso tradottasi in una qual certa marginalità rispetto al cuore delle funzioni, per cui è più raro riscontrare, all'interno, attività ed apparati consolidati ed adeguati, come invece accade per i settori da sempre più centrali e corposi. Analogamente, presenta caratteri propri la novità data dall'articolato disegno procedimentale, che inserisce in una fitta rete di relazioni intergovernative "tutta" la Regione: non solo la Giunta, ma anche il Consiglio. Infine, va segnalata la peculiarità dovuta ad un effetto di convergenza e coesione interna che, con probabilità, potrà crearsi nel tempo ad opera della procedura stessa. Soprattutto nella fase ascendente, infatti, questa, a differenza di altre che coinvolgono Stato e

²⁰⁰ Cfr. art. 18, modificativo dell'art. 4 della Lr 24 marzo 2004, n. 10.

²⁰¹ Cfr. art. 19, modificativo dell'art. 8 della Lr 24 marzo 2004, n. 10

Regione in una dimensione domestica, mostra connotati specifici: non è bilaterale, stante la presenza dell'interlocutore sovranazionale, ed ha l'obiettivo di pervenire ad una unitaria rappresentazione della posizione italiana. Pertanto, tali connotati potrebbero incidere sulla dinamica dei rapporti stato-regionali e, in prospettiva, modificarla.

Ora all'appuntamento con la messa in opera di questo nuovo quadro normativo, così organicamente attuato dalla legge n. 11 del 2005, le Regioni giungono attrezzate con un corredo normativo alquanto disomogeneo. E con apparati interni spesso deboli, soprattutto dal lato delle assemblee. Di fronte alla funzione trainante delle Giunte, i Consigli devono mettere a punto il proprio ruolo. Quindi, oltre al tema degli Statuti, si rivela delicato quello dei regolamenti interni, in modo da realizzare un bilanciamento, ragionevole e di alto profilo, tra esecutivo e legislativo, maggioranza e opposizione, tutela delle minoranze ed efficienza. Un terreno applicativo di queste tematiche può essere certo quello dei rapporti con l'Unione europea, che costituisce un punto centrale nell'agenda di questa legislatura regionale.

APPENDICE 1

IL NUMERO E LA TIPOLOGIA DELLE LEGGI E DEI REGOLAMENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

*(Tabelle riassuntive dei dati forniti dagli uffici regionali sulla base del
questionario riportato a pag. 183)*

- Tabella 1a - numero e dimensioni delle leggi, 2005 - VII legislatura
(Regioni a statuto ordinario)
- Tabella 1b - numero e dimensioni delle leggi, 2005 - VIII legislatura
(Regioni a statuto ordinario)
- Tabella 1c - numero e dimensioni delle leggi, 2005 (Regioni a statuto
ordinario e speciale)
- Tabella 2a - iniziativa legislativa, 2005 – VII legislatura (Regioni a statuto
ordinario)
- Tabella 2b - iniziativa legislativa delle leggi, 2005 – VIII legislatura
(Regioni a statuto ordinario)
- Tabella 2c - iniziativa legislativa delle leggi, 2005 (Regioni a statuto
ordinario e speciale)
- Tabella 2d - leggi di iniziativa mista – tipo di iniziativa, 2005
- Tabella 3a - dati quantitativi sull'iniziativa legislativa, 2005 – VII legislatura
(Regioni a statuto ordinario)
- Tabella 3b - dati quantitativi sull'iniziativa legislativa, 2005 – VIII
legislatura (Regioni a statuto ordinario)
- Tabella 3c - dati quantitativi sull'iniziativa legislativa, 2005 (Regioni a
statuto ordinario e speciale)
- Tabella 4a - fonte giuridica della potestà legislativa, 2005 (Regioni a
statuto ordinario)

- Tabella 4b - fonte giuridica della potestà legislativa, 2005 (Regioni a statuto speciale)
- Tabella 4c - fonte giuridica della potestà legislativa, 2005
- Tabella 5a - tipologia normativa, 2005 – VII legislatura (Regioni a statuto ordinario)
- Tabella 5b - tipologia normativa, 2005 – VIII legislatura (Regioni a statuto ordinario)
- Tabella 5c - tipologia normativa, 2005 (Regioni a statuto ordinario e speciale)
- Tabella 6 - classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie- Anno 2005
- Tabella 7 - regolamenti regionali di giunta e consiglio – Anno 2005
- Tabella 8a - numero e dimensione dei regolamenti delle giunte regionali, 2005 – VII legislatura (Regioni a statuto ordinario)
- Tabella 8b - numero e dimensioni dei regolamenti delle giunte regionali, 2005 – VIII legislatura (Regioni a statuto ordinario)
- Tabella 8c - numero e dimensione dei regolamenti delle giunte regionali e delle province autonome, 2005
- Tabella 9a - numero e dimensione dei regolamenti dei consigli regionali, 2005 – VII legislatura (Regioni a statuto ordinario)
- Tabella 9b - numero e dimensione dei regolamenti dei consigli regionali, 2005 – VIII legislatura (Regioni a statuto ordinario)
- Tabella 9c - numero e dimensione dei regolamenti dei consigli regionali e delle province autonome, 2005
- Tabella 10 - numero e dimensione dei regolamenti di giunta e consiglio, 2005
- Tabella 11 - regolamenti di giunta secondo la potestà normativa – anno 2005
- Tabella 12 - regolamenti di consiglio secondo la potestà normativa- anno 2005

Tabella 13 - classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie- anno 2005

Tabella 14 - attività amministrativa del consiglio regionale e delle province autonome

Tavola I - attività svolte all'inizio della legislatura 2005-2006

Tavola II - composizione della giunta 2005-2006

Tavola III - composizione del consiglio – VII R.S.O e XIII R.S.S.

Tavola IV - composizione del consiglio – VIII R.S.O.

Tabella 1a

**NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI
2005 - VII LEGISLATURA**

Regioni a statuto ordinario

Regione	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	24	623	1.853	565.697	26,0	77,2	23.571
Basilicata	24	329	782	n.d.	13,7	32,6	-
Calabria	11	88	199	64.898	8,0	18,1	5.900
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Emilia R.*	10	176	572	227.727	17,6	57,2	22.773
Lazio	15	264	606	n.d.	17,6	40,4	-
Liguria	7	74	160	n.d.	10,6	22,9	-
Lombardia	12	204	790	376.388	17,0	65,8	31.366
Marche	16	169	513	n.d.	10,6	32,1	-
Molise**							
Piemonte	6	55	117	56.767	9,2	19,5	9.461
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Toscana	34	906	2.620	913.841	26,6	77,1	26.878
Umbria	21	353	963	307.653	16,8	45,9	14.650
Veneto	10	174	445	160.838	17,4	44,5	16.084
TOTALE	190	3.415	9.620	2.673.809	18,0	50,6	14.073

* Non si è tenuto conto dello Statuto

**I dati della regione Molise sono riportati nella Tab. 1c

n. medio di leggi per regione 13

Tabella 1b

**NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI
2005 - VIII LEGISLATURA**

Regioni a statuto ordinario

Regione	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	23	154	416	139.499	6,7	18,1	6.065
Basilicata	9	62	103	n.d.	6,9	11,4	-
Calabria	7	80	246	96.697	11,4	35,1	13.814
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Emilia R.	10	188	413	200.469	18,8	41,3	20.047
Lazio	4	69	126	n.d.	17,3	31,5	-
Liguria	13	57	105	n.d.	4,4	8,1	-
Lombardia	10	47	155	70.147	4,7	15,5	7.015
Marche	20	215	395	n.d.	10,8	19,8	-
Molise							
Piemonte	11	88	223	222.599	8,0	20,3	20.236
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Toscana	21	197	395	144.186	9,4	18,8	6.866
Umbria	9	91	211	60.803	10,1	23,4	6.756
Veneto	16	101	224	102.731	6,3	14,0	6.421
TOTALE	153	1.349	3.012	1.037.131	8,8	19,7	6.779

*I dati della regione Molise sono riportati nella Tab. 1c

n. medio di leggi per regione 10

Tabella 1c

**NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI
2005**

Regioni a statuto ordinario e speciale

Regione	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	47	777	2.269	705.196	16,5	48,3	15.004
Basilicata	33	391	885	n.d.	11,8	26,8	-
Calabria	18	168	445	161.595	9,3	24,7	8.978
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Emilia R.*	20	364	985	428.196	18,2	49,3	21.410
Lazio	19	333	732	n.d.	17,5	38,5	-
Liguria	20	131	265	n.d.	6,6	13,3	-
Lombardia	22	251	945	446.535	11,4	43,0	20.297
Marche	36	384	908	n.d.	10,7	25,2	-
Molise	52	488	1.276	n.d.	9,4	24,5	-
Piemonte	17	143	340	279.366	8,4	20,0	16.433
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Toscana	55	1.103	3.015	1.058.027	20,1	54,8	19.237
Umbria	30	444	1.174	368.456	14,8	39,1	12.282
Veneto	26	275	669	263.569	10,6	25,7	10.137
Totale regioni statuto ord.	395	5.252	13.908	3.710.940	13,3	35,2	9.395
Friuli V.G.	33	679	3.212	2.056.249	20,6	97,3	62.311
P.a. Bolzano	14	216	454	n.d.	15,4	32,4	-
P.a. Trento	21	375	1.180	600.341	17,9	56,2	28.588
Sardegna	24	356	1.096	485.915	14,8	45,7	20.246
Sicilia**	21	353	1.131	375.492	16,8	53,9	17.881
Trentino A.A.	10	111	351	775.595	11,1	35,1	77.560
Valle d'Aosta	35	467	1.224	437.219	13,3	35,0	12.492
Totale regioni statuto spec.	158	2.557	8.648	4.730.811	16,2	54,7	29.942
TOTALE	553	7.809	22.556	8.441.751	14,1	40,8	15.265

* Non si è tenuto conto dello Statuto

**il n. leggi comprende anche 4 leggi "voto"

n. medio di leggi	25,1
<hr/>	
n. medio di leggi regioni stat. ord.	26,3
<hr/>	
n. medio di leggi regioni stat. spec. e province autonome	22,6

Tabella 2a

INIZIATIVA LEGISLATIVA
2005 - VII LEGISLATURA

Regioni a statuto ordinario

Regione	n. leggi	Iniziativa						%					Totale
		di Giunta	di Consiglio	di Enti Locali	Popolare	mista	di Giunta	di Consiglio	di Enti Locali	Popolare	mista		
Abruzzo	24	11	13	0	0	0	45,8	54,2	0,0	0,0	0,0	100,0	
Basilicata	24	17	7	0	0	0	70,8	29,2	0,0	0,0	0,0	100,0	
Calabria	11	7	4	0	0	0	63,6	36,4	0,0	0,0	0,0	100,0	
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-	-	
Emilia R.*	9	3	4	0	0	3	33,3	44,4	0,0	0,0	33,3	111,1	
Lazio	15	7	6	0	0	2	46,7	40,0	0,0	0,0	13,3	100,0	
Liguria	7	6	1	0	0	0	85,7	14,3	0,0	0,0	0,0	100,0	
Lombardia	12	7	5	0	0	0	58,3	41,7	0,0	0,0	0,0	100,0	
Marche	16	11	4	0	0	1	68,7	25,0	0,0	0,0	6,3	100,0	
Molise**	0												
Piemonte	6	5	1	0	0	0	83,3	16,7	0,0	0,0	0,0	100,0	
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-	-	
Toscana	34	27	7	0	0	0	79,4	20,6	0,0	0,0	0,0	100,0	
Umbria	21	14	6	0	0	1	66,6	28,6	0,0	0,0	4,8	100,0	
Veneto	10	10	0	0	0	0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
TOTALE	189	125	58	0	0	7	66,1	30,7	0,0	0,0	3,7	100,5	

* non si è tenuto conto dello Statuto

**I dati della regione Molise sono riportati nella Tab. 2c

Tabella 2b

**INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLE LEGGI
2005 - VIII LEGISLATURA**

Regioni a statuto ordinario

Regione	n. leggi	Iniziativa						%				Totale	
		di Giunta	di Consiglio	di Enti Locali	Popolare	mista	di Giunta	di Consiglio	di Enti Locali	Popolare	mista		
Abruzzo	23	12	11	0	0	0	52,2	47,8	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Basilicata	9	9	0	0	0	0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Calabria	7	4	3	0	0	0	57,1	42,9	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-	-	-
Emilia R.	10	10	0	0	0	0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Lazio	4	4	0	0	0	0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Liguria	13	10	2	0	0	1	76,9	15,4	0,0	0,0	0,0	7,7	100,0
Lombardia	10	10	0	0	0	0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Marche	20	19	1	0	0	0	95,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Molise	0												
Piemonte	11	10	0	0	0	1	90,9	0,0	0,0	0,0	0,0	9,1	100,0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-	-	-
Toscana	21	15	6	0	0	0	71,4	28,6	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Umbria	9	7	2	0	0	0	77,8	22,2	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Veneto	16	6	9	0	0	1	37,5	56,2	0,0	0,0	0,0	6,3	100,0
TOTALE	153	116	34	0	0	3	75,8	22,2	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0

**I dati della regione Molise sono riportati nella Tab. 2c

Tabella 2c

INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLE LEGGI
2005

Regioni a statuto ordinario e speciale

Regione	n. leggi	Iniziativa					%					
		di Giunta	di Consiglio	di Enti Locali	Popolare	mista	di Giunta	di Consiglio	di Enti Locali	Popolare	mista	Totale
Abruzzo	47	23	24	0	0	0	48,9	51,1	0,0	0,0	0,0	100,0
Basilicata	33	26	7	0	0	0	78,8	21,2	0,0	0,0	0,0	100,0
Calabria	18	11	7	0	0	0	61,1	38,9	0,0	0,0	0,0	100,0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-	-
Emilia R.*	20	13	4	0	0	3	65,0	20,0	0,0	0,0	15,0	100,0
Lazio	19	11	6	0	0	2	57,9	31,6	0,0	0,0	10,5	100,0
Liguria	20	16	3	0	0	1	80,0	15,0	0,0	0,0	5,0	100,0
Lombardia	22	17	5	0	0	0	77,3	22,7	0,0	0,0	0,0	100,0
Marche	36	30	5	0	0	1	83,3	13,9	0,0	0,0	2,8	100,0
Molise	52	28	22	0	0	2	53,9	42,3	0,0	0,0	3,8	100,0
Piemonte	17	15	1	0	0	1	88,2	5,9	0,0	0,0	5,9	100,0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-	-
Toscana	55	42	13	0	0	0	76,4	23,6	0,0	0,0	0,0	100,0
Umbria	30	21	8	0	0	1	70,0	26,7	0,0	0,0	3,3	100,0
Veneto	26	16	9	0	0	1	61,6	34,6	0,0	0,0	3,8	100,0
Totale regioni stat. ord.	395	269	114	0	0	12	68,1	28,9	0,0	0,0	3,0	100,0
Friuli V.G.	33	22	11	0	0	0	66,7	33,3	0,0	0,0	0,0	100,0
P.a. Bolzano	14	13	1	0	0	0	92,9	7,1	0,0	0,0	0,0	100,0
P.a. Trento	21	15	3	0	0	3	71,4	14,3	0,0	0,0	14,3	100,0
Sardegna	24	14	9	0	0	1	58,3	37,5	0,0	0,0	4,2	100,0
Sicilia	17	5	9	0	0	3	29,4	53,0	0,0	0,0	17,6	100,0
Trentino A.A.	10	10	0	0	0	0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Valle d'Aosta	35	33	2	0	0	0	94,3	5,7	0,0	0,0	0,0	100,0
Totale regioni stat. spec.	154	112	35	0	0	7	72,7	22,7	0,0	0,0	4,5	100,0
TOTALE	549	381	149	0	0	19	69,4	27,1	0,0	0,0	3,5	100,0

* non si è tenuto conto dello Statuto nella VII legislatura

Tabella 2d

LEGGI DI INIZIATIVA MISTA
TIPO DI INIZIATIVA
2005

Regione	Giunta / Consiglio	Giunta / EE. LL.	Giunta/ In. Popolare	Consiglio / EE.LL.	Consiglio / In. Popolare	Giunta / Consiglio / EE.LL.	Giunta / Consiglio / In. Popolare.	Altro	Totale
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0		0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	2	0	0	1	0	0	0	0	3
Friuli V. Giulia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Liguria	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Lombardia	0		0	0	0	0	0	0	0
Marche	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Molise	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Piemonte	1	0	0	0	0	0	0	0	1
P.a. Bolzano	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P.a. Trento	3	0	0	0	0	0	0	0	3
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3
Toscana	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	1	0	0	0	0	0	0	0	1
TOTALE	14	0	0	1	0	0	0	0	19
% sul totale	73,7	0,0	0,0	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0

Tabella 3a

DATI QUANTITATIVI SULL'INIZIATIVA LEGISLATIVA
2005 - VII LEGISLATURA

Regione	Totale progetti di legge	Iniziativa					%					
		di Giunta	di Consiglio	del Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare	di Giunta	di Consiglio	del Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare	Totale
Abruzzo	35	5	30	0	0	0	14,3	85,7	0,0	0,0	0,0	100,0
Basilicata	22	13	9	0	0	0	59,1	40,9	0,0	0,0	0,0	100,0
Calabria	16	2	14	0	0	0	12,5	87,5	0,0	0,0	0,0	100,0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-	-
Emilia R.	11	4	7	0	0	0	36,4	63,6	0,0	0,0	0,0	100,0
Lazio	23	9	14	0	0	0	39,1	60,9	0,0	0,0	0,0	100,0
Liguria	13	0	13	0	0	0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Lombardia	14	4	9	0	0	1	28,6	64,3	0,0	0,0	7,1	100,0
Marche	11	7	4	0	0	0	63,6	36,4	0,0	0,0	0,0	100,0
Molise*	0											
Piemonte	24	3	21	0	0	0	12,5	87,5	0,0	0,0	0,0	100,0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-	-
Toscana	25	14	11	0	0	0	56,0	44,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Umbria	18	16	2	0	0	0	88,9	11,1	0,0	0,0	0,0	100,0
Veneto	14	5	7	0	0	2	35,7	50,0	0,0	0,0	14,3	100,0
TOTALE	226	82	141	0	0	3	36,3	62,4	0,0	0,0	1,3	100,0

*I dati della regione Molise sono riportati nella Tab. 3c

Tabella 3b

**DATI QUANTITATIVI SULL'INIZIATIVA LEGISLATIVA
2005 - VIII LEGISLATURA**

Regioni a statuto ordinario

Regione	Totale progetti di legge	Iniziativa					%					
		di Giunta	di Consiglio	del Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare	di Giunta	di Consiglio	del Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare	Totale
Abruzzo	87	20	67	0	0	0	23,0	77,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Basilicata	40	11	27	0	0	2	27,5	67,5	0,0	0,0	5,0	100,0
Calabria	73	11	62	0	0	0	15,1	84,9	0,0	0,0	0,0	100,0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-	-
Emilia R.	57	16	39	0	0	2	28,1	68,4	0,0	0,0	3,5	100,0
Lazio	102	16	86	0	0	0	15,7	84,3	0,0	0,0	0,0	100,0
Liguria	155	19	135	0	0	1	12,3	87,1	0,0	0,0	0,6	100,0
Lombardia	118	28	85	0	0	5	23,7	72,1	0,0	0,0	4,2	100,0
Marche	95	31	64	0	0	0	32,6	67,4	0,0	0,0	0,0	100,0
Molise*	0											
Piemonte	1.713	37	1.660		15	1	2,2	96,8	0,0	0,9	0,1	100,0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-	-
Toscana	80	28	52	0	0	0	35,0	65,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Umbria	28	14	14	0	0	0	50,0	50,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Veneto	110	23	80	0	2	5	20,9	72,8	0,0	1,8	4,5	100,0
TOTALE	2.658	254	2.371	0	17	16	9,6	89,2	0,0	0,6	0,6	100,0

*I dati della regione Molise sono riportati nella Tab. 3c

Tabella 3c

DATI QUANTITATIVI SULL'INIZIATIVA LEGISLATIVA
2005

Regioni a statuto ordinario e speciale

Regione	Totale progetti di legge	Iniziativa						%				
		Giunta	Consiglio	Consiglio autonomie locali	Enti Locali	Popolare	Giunta	Consiglio	Consiglio autonomie locali	Enti Locali	Popolare	Totale
Abruzzo	122	25	97	0	0	0	20,5	79,5	0,0	0,0	0,0	100,0
Basilicata	62	24	36	0	0	2	38,7	58,1	0,0	0,0	3,2	100,0
Calabria	89	13	76	0	0	0	14,6	85,4	0,0	0,0	0,0	100,0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-	-
Emilia R.	68	20	46	0	0	2	29,4	67,6	0,0	0,0	3,0	100,0
Lazio	125	25	100	0	0	0	20,0	80,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Liguria	168	19	148	0	0	1	11,3	88,1	0,0	0,0	0,6	100,0
Lombardia	132	32	94	0	0	6	24,2	71,3	0,0	0,0	4,5	100,0
Marche	106	38	68	0	0	0	35,8	64,2	0,0	0,0	0,0	100,0
Molise	48	32	16	0	0	0	66,7	33,3	0,0	0,0	0,0	100,0
Piemonte	1.737	40	1.681	0	15	1	2,3	96,7	0,0	0,9	0,1	100,0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-	-	-
Toscana	105	42	63	0	0	0	40,0	60,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Umbria	46	30	16	0	0	0	65,2	34,8	0,0	0,0	0,0	100,0
Veneto	124	28	87	0	2	7	22,6	70,2	0,0	1,6	5,6	100,0
Totale regioni stat. ord.	2.932	368	2.528	0	17	19	12,6	86,2	0,0	0,6	0,6	100,0
Friuli V.G.	74	21	53	0	0	0	28,4	71,6	0,0	0,0	0,0	100,0
P.a. Bolzano	31	15	16	0	0	0	48,4	51,6	0,0	0,0	0,0	100,0
P.a. Trento	52	13	39	0	0	0	25,0	75,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Sardegna	115	43	72	0	0	0	37,4	62,6	0,0	0,0	0,0	100,0
Sicilia	158	30	128	0	0	0	19,0	81,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Trentino A.A.	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-
Valle d'Aosta	43	36	7	0	0	0	83,7	16,3	0,0	0,0	0,0	100,0
Totale regioni stat. spec.	473	158	315	0	0	0	33,4	66,6	0,0	0,0	0,0	100,0
TOTALE	3.405	526	2.843	0	17	19	15,4	83,5	0,0	0,5	0,6	100,0

Tabella 4a

FONTE GIURIDICA DELLA POTESTA' LEGISLATIVA
2005

Regioni a statuto ordinario

Regione	VII LEGISLATURA				VIII LEGISLATURA				TOTALE			
	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	12	12	0	24	12	11	0	23	24	23	0	47
Basilicata	3	21	0	24	0	9	0	9	3	30	0	33
Calabria	1	10	0	11	0	7	0	7	1	17	0	18
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-
Emilia R.*	8	2	0	10	8	2	0	10	16	4	0	20
Lazio	6	8	1	15	3	0	1,0	4	9	8	2	19
Liguria	2	5	0	7	6	7	0	13	8	12	0	20
Lombardia	2	6	4	12	0	8	2,0	10	2	14	6	22
Marche	14	1	1	16	10	10	0	20	24	11	1	36
Molise**												
Piemonte	6	0	0	6	6	5	0	11	12	5	0	17
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-
Toscana	19	14	0	33	5	17	0	22	24	31	0	55
Umbria*	9	10	1	20	2	6	1,0	9	11	16	2	29
Veneto	5	1	4	10	6	10	0	16	11	11	4	26
TOTALE	87	90	11	188	58	92	4	154	145	182	15	342

* non si è tenuto conto dello Statuto

**I dati della regione Molise sono riportati nella Tab. 4c

Tabella 4b

FONTE GIURIDICA DELLA POTESTA' LEGISLATIVA

2005

Regioni a statuto speciale

Regione	concorrente	residuale	mista	Totale
Friuli V.G.	9	20	4	33
P.a. Bolzano	3	7	4	14
P.a. Trento	3	10	8	21
Sardegna	11	13	0	24
Sicilia[^]	3	14	0	17
Trentino A.A.*	n.d.	n.d.	n.d.	10
Valle d'Aosta**	11	14	8	33
TOTALE	40	78	24	152

* le 10 leggi della regione non sono state classificate

** le leggi sono 35 (2 non sono state classificate)

[^] mancano le 4 "leggi voto"

Tabella 4c

FONTE GIURIDICA DELLA POTESTA' LEGISLATIVA
2005

Regione	n. leggi			%				
	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	24	23	0	47	51,1	48,9	0,0	100,0
Basilicata	3	30	0	33	9,1	90,9	0,0	100,0
Calabria	1	17	0	18	5,6	94,4	0,0	100,0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-
Emilia R.*	16	4	0	20	80,0	20,0	0,0	100,0
Friuli V. Giulia	9	20	4	33	27,3	60,6	12,1	100,0
Lazio	9	8	2	19	47,4	42,1	10,5	100,0
Liguria	8	12	0	20	40,0	60,0	0,0	100,0
Lombardia	2	14	6	22	9,1	63,6	27,3	100,0
Marche	24	11	1	36	66,6	30,6	2,8	100,0
Molise	16	31	5	52	30,8	59,6	9,6	100,0
Piemonte	12	5	0	17	70,6	29,4	0,0	100,0
P.a. Bolzano	3	7	4	14	21,4	50,0	28,6	100,0
P.a. Trento	3	10	8	21	14,3	47,6	38,1	100,0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-
Sardegna	11	13	0	24	45,8	54,2	0,0	100,0
Sicilia [^]	3	14	0	17	17,6	82,4	0,0	100,0
Toscana	24	31	0	55	43,6	56,4	0,0	100,0
Trentino A.A.**	n.d.	n.d.	n.d.	10	-	-	-	100,0
Umbria*	11	16	2	29	37,9	55,2	6,9	100,0
Valle d'Aosta***	11	14	8	33	33,3	42,5	24,2	100,0
Veneto	11	11	4	26	42,3	42,3	15,4	100,0
TOTALE°	201	291	44	546	36,8	53,3	8,1	98,2

* non si è tenuto conto dello Statuto

** le 10 leggi della regione non sono state classificate

*** le leggi sono 35 (2 non sono state classificate)

[^] mancano le 4 "leggi voto"

° il Totale e' di conseguenza inferiore di 8 unità rispetto a quello indicato nella Tab. 1e

Tabella 5a

**TIPOLOGIA NORMATIVA
2005 - VII LEGISLATURA**

Regioni a statuto ordinario

Regione	n. leggi	tipologia normativa								abrogazione generale
		istituzionali	settoriali	inter settoriali	provvedimenti	manutenzione	bilancio			
Abruzzo	24	1	12	0	0	7	4	0	0	
Basilicata	24	1	11	0	0	7	5	0	0	
Calabria	11	1	1	0	1	1	7	0	0	
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Emilia R.	11	1	3	0	5	2	0	0	0	
Lazio	15	1	9	0	0	2	3	0	0	
Liguria	7	0	3	0	0	2	2	0	0	
Lombardia	12	0	4	0	5	2	0	1	1	
Marche	16	0	8	1	1	6	0	0	0	
Molise*	0									
Piemonte	6	0	0	0	1	2	3	0	0	
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Toscana	33	3	16	0	1	12	1	0	0	
Umbria	20	0	9	0	5	2	4	0	0	
Veneto	10	0	3	4	1	0	2	0	0	
TOTALE	189	8	79	5	20	45	31	1	1	

*I dati della regione Molise sono riportati nella Tab. 5c

Tabella 5b

**TIPOLOGIA NORMATIVA
2005 - VIII LEGISLATURA**

Regioni a statuto ordinario

Regione	n. leggi	tipologia normativa										abrogazione generale
		istituzionali	settoriali	inter settoriali	provvedimenti	manutenzione	bilancio					
Abruzzo	23	3	7	0	4	6	3	0				
Basilicata	9	0	0	0	0	4	5	0				
Calabria	7	0	1	0	1	1	4	0				
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.				n.d.
Emilia R.	10	0	1	0	2	2	5	0				
Lazio	4	0	1	0	0	1	2	0				
Liguria	13	0	4	0	2	4	3	0				
Lombardia	10	0	0	0	4	3	3	0				
Marche	20	0	4	0	3	10	3	0				
Molise*	0											
Piemonte	11	0	2	1	3	1	3	1				
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.				n.d.
Toscana	22	1	4	0	2	10	5	0				
Umbria	9	2	2	0	0	3	2	0				
Veneto	16	1	5	0	2	6	2	0				
TOTALE	154	7	31	1	23	51	40	1				

*I dati della regione Molise sono riportati nella Tab. 5c

Tabella 5c

TIPOLOGIA NORMATIVA
2005

Regioni a statuto ordinario e speciale

Regione	n. leggi	tipologia normativa						
		istituzionali	settoriali	inter settoriali	provvedimenti	manutenzione	bilancio	abrogazione generale
Abruzzo	47	4	19	0	4	13	7	0
Basilicata	33	1	11	0	0	11	10	0
Calabria	18	1	2	0	2	2	11	0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	21	1	4	0	7	4	5	0
Lazio	19	1	10	0	0	3	5	0
Liguria	20	0	7	0	2	6	5	0
Lombardia	22	0	4	0	9	5	3	1
Marche	36	0	12	1	4	16	3	0
Molise	52	4	25	0	0	18	5	0
Piemonte	17	0	2	1	4	3	6	1
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana	55	4	20	0	3	22	6	0
Umbria*	29	2	11	0	5	5	6	0
Veneto	26	1	8	4	3	6	4	0
Totale regioni stat. ord.	395	19	135	6	43	114	76	2
Friuli V.G.	33	1	14	3	6	4	4	1
P.a. Bolzano	14	1	3	4	1	0	5	0
P.a. Trento	21	1	8	0	1	8	3	0
Sardegna	24	7	7	0	0	0	10	0
Sicilia**	17	1	12	0	0	0	4	0
Trentino A.A.	10	0	2	0	0	3	5	0
Valle d'Aosta	35	1	25	0	2	2	5	0
Totale regioni stat. spec.	154	12	71	7	10	17	36	1
TOTALE	549	31	206	13	53	131	112	3
% per tipologia	100,0	5,6	37,5	2,4	9,7	23,9	20,4	0,5

** non si è tenuto conto dello Statuto

* mancano le 4 "leggi voto"

Tab. 6 - Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2005

Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1 Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	25
		2 Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	6
		3 Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	4
		4 Personale e amministrazione	32
		5 Enti locali e decentramento	27
		Totale	94
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1 Artigianato	1
		2 Professioni	4
		3 Industria	7
		4 Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	2
		5 Ricerca, trasporto e produzione di energia	4
		6 Miniere e risorse geotermiche	3
		7 Commercio, fiere e mercati	19
		8 Turismo	10
		9 Agricoltura e foreste	33
		10 Caccia, pesca e itticoltura	19
		11 Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
Totale	102		
3	Territorio e Ambiente e Infrastrutture	1 Territorio e urbanistica	29
		2 Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	22
		3 Risorse idriche e difesa del suolo	9
		4 Opere pubbliche	8
		5 Viabilità	2
		6 Trasporti	17
		7 Protezione civile	1
		Totale	88
4	Servizi alla persona e alla comunità	1 Tutela della salute	31
		2 Alimentazione	0
		3 Servizi sociali e assistenza	22
		4 Istruzione scolastica	7
		5 Formazione professionale	2
		6 Lavoro	13
		7 Previdenza complementare e integrativa	1
		8 Beni e attività culturali	21
		9 Ricerca scientifica e tecnologica	2
		10 Ordinamento della comunicazione	2

Macrosettore		Materia	N.Lg.	
	11	Spettacolo	1	
	12	Sport	5	
		Totale	107	
5	Finanza regionale	1	Bilancio	119
		2	Contabilità regionale	2
		3	Tributi	7
			Totale	128
6	Multisetto	non ascrivibili ad altri settori**	30	
		TOTALE*	549	

* Nel Totale non sono comprese le 4 "leggi voto" della Regione Sicilia e lo statuto dell'Umbria

** Come ad esempio "collegati", leggi di semplificazione, leggi di abrogazione, ecc.

Tab. 7 - Regolamenti regionali di Giunta e di Consiglio - Anno 2005

Regione	VII Legislatura			VIII Legislatura			Totale 2005		
	G.	C.	T.	G.	C.	T.	G.	C.	T.
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	2	2	3	0	3	3	2	5
Calabria	3	0	3	4	0	4	7	0	7
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia Romagna	0	2	2	1	0	1	1	2	3
Lazio	11	1	12	7	0	7	18	1	19
Liguria	0	0	0	2	0	2	2	0	2
Lombardia	0	5	5	0	3	3	0	8	8
Marche	0	1	1	0	0	0	0	1	1
Molise			0			0	1	3	4
Piemonte	2	0	2	6	0	6	8	0	8
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana	0	9	9	9	0	9	9	9	18
Umbria	0	3	3	5	0	5	5	3	8
Veneto	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Totale reg.stat.ord.	16	23	39	37	4	41	54	30	84
Friuli V.G.							132		132
P.a. Bolzano							84	0	84
P.a. Trento							21	0	21
Sardegna							0	0	0
Sicilia							3	0	3
Trentino A.A.							8	0	8
Valled 'Aosta							0	2	2
Totale reg. stat. spec. e p.a.							248	2	250
TOTALE	16	23	39	37	4	41	302	32	334
%	41,0	59,0	100,0	90,2	9,8	100,0	90,4	9,6	100,0

Tabella 8a

NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DELLE GIUNTE REGIONALI

2005 - VII LEGISLATURA

Regioni a statuto ordinario

Regione	n. regolamenti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	0	0	0	0	-	-	-
Basilicata	0	0	0	0	-	-	-
Calabria	3	21	64	30.922	7,0	21,3	10.307
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Emilia R.	0	0	0	0	-	-	-
Lazio	11	276	788	n.d.	25,1	71,6	-
Liguria	0	0	0	0	-	-	-
Lombardia	0	0	0	0	-	-	-
Marche	0	0	0	0	-	-	-
Molise*							
Piemonte	2	16	38	20.702	8,0	19,0	10.351
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Toscana	9	133	314	n.d.	14,8	34,9	-
Umbria	0	0	0	0	-	-	-
Veneto	0	0	0	0	-	-	-
TOTALE	25	446	1.204	51.624	17,8	48,2	2.065

*I dati della regione Molise sono riportati nella Tab. 8c

Tabella 8b

NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DELLE GIUNTE REGIONALI

2005 - VIII LEGISLATURA

Regioni a statuto ordinario

Regione	n. regolamenti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	0	0	0	0	-	-	-
Basilicata	3	22	62	n.d.	7,3	20,7	-
Calabria	4	22	47	18.874	5,5	11,8	4.719
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Emilia R.	1	5	8	2.705	5,0	8,0	2.705
Lazio	7	43	60	n.d.	6,1	8,6	-
Liguria	2	28	88	n.d.	14,0	44,0	-
Lombardia	0	0	0	0	-	-	-
Marche	0	0	0	0	-	-	-
Molise*							
Piemonte	6	35	82	47.575	5,8	13,7	7.929
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Toscana	9	138	379	n.d.	15,3	42,1	-
Umbria	5	63	154	58.968	12,6	30,8	11.794
Veneto	0	0	0	0	-	-	-
TOTALE	37	356	880	128.122	9,6	23,8	3.463

*I dati della regione Molise sono riportati nella Tab. 8c

Tabella 8c

**NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DELLE GIUNTE REGIONALI E DELLE PROVINCE
AUTONOME**

2005

Regione	n. regolamenti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	0	0	0	0	-	-	-
Basilicata	3	22	62	n.d.	7,3	20,7	-
Calabria	7	43	111	49.796	6,1	15,9	7.114
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Emilia R.	1	5	8	2.705	5,0	8,0	2.705
Lazio	18	319	848	n.d.	17,7	47,1	-
Liguria	2	28	88	n.d.	14,0	44,0	-
Lombardia	0	0	0	0	-	-	-
Marche	0	0	0	0	-	-	-
Molise	1	2	2	n.d.	2,0	2,0	-
Piemonte	8	51	120	68.277	6,4	15,0	8.535
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Toscana	18	271	693	n.d.	15,1	38,5	-
Umbria	5	63	154	58.968	12,6	30,8	11.794
Veneto	0	0	0	0	-	-	-
Totale regioni statuto ord.	63	804	2.086	179.746	12,8	33,1	2.853
Friuli V.G.	132	1.524	3.425	n.d.	11,5	25,9	-
P.a. Bolzano	84	584	2.126	n.d.	7,0	25,3	-
P.a. Trento	21	199	605	319.053	9,5	28,8	15193,0
Sardegna	0	0	0	0	-	-	-
Sicilia	3	36	112	n.d.	12,0	37,3	-
Trentino A.A.	8	50	125	316.230	6,3	15,6	39528,8
Valle d'Aosta	0	0	0	0	-	-	-
Totale regioni statuto spec.	248	2.393	6.393	635.283	9,6	25,8	2.562
TOTALE	311	3.197	8.479	815.029	10,3	27,3	2.621

Tabella 9a

NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DEI CONSIGLI REGIONALI

2005 - VII LEGISLATURA

Regioni a statuto ordinario

Regione	n. regolamenti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	0	0	0	0	-	-	-
Basilicata	2	62	176	n.d.	31,0	88,0	-
Calabria	0	0	0	0	-	-	-
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Emilia R.	2	17	36	15.041	8,5	18,0	7.521
Lazio	1	2	2	n.d.	2,0	2,0	-
Liguria	0	0	0	0	-	-	-
Lombardia	5	47	142	62.888	9,4	28,4	12.578
Marche	1	13	61	n.d.	13,0	61,0	-
Molise*							
Piemonte	0	0	0	0	-	-	-
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Toscana	0	0	0	0	-	-	-
Umbria	3	56	147	79.696	18,7	49,0	26.565
Veneto	0	0	0	0	-	-	-
TOTALE	14	197	564	157.625	14,1	40,3	11.259

*I dati della regione Molise sono riportati nella Tab. 9c

Tabella 9b

NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DEI CONSIGLI REGIONALI

2005 - VIII LEGISLATURA

Regioni a statuto ordinario

Regione	n. regolamenti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	0	0	0	0	-	-	-
Basilicata	0	0	0	0	-	-	-
Calabria	0	0	0	0	-	-	-
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Emilia R.	0	0	0	0	-	-	-
Lazio	0	0	0	0	-	-	-
Liguria	0	0	0	0	-	-	-
Lombardia	3	27	84	36.021	9,0	28,0	12.007
Marche	0	0	0	0	-	-	-
Molise*							
Piemonte	0	0	0	0	-	-	-
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Toscana	0	0	0	0	-	-	-
Umbria	0	0	0	0	-	-	-
Veneto	1	5	13	3.665	5,0	13,0	3665,0
TOTALE	4	32	97	39.686	8,0	24,3	9.922

*I dati della regione Molise sono riportati nella Tab. 9c

Tabella 9c

**NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DEI CONSIGLI REGIONALI
E DELLE PROVINCE AUTONOME
2005**

Regione	n. regolamenti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	0	0	0	0	-	-	-
Basilicata	2	62	176	n.d.	31,0	88,0	-
Calabria	0	0	0	0	-	-	-
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Emilia R.	2	17	36	15.041	8,5	18,0	7.521
Lazio	1	2	2	n.d.	2,0	2,0	-
Liguria	0	0	0	0	-	-	-
Lombardia	8	74	226	98.909	9,3	28,3	12.364
Marche	1	13	61	n.d.	13,0	61,0	-
Molise	3	59	165	n.d.	19,7	55,0	-
Piemonte	0	0	0	0	-	-	-
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Toscana	0	0	0	0	-	-	-
Umbria	3	56	147	79.696	18,7	49,0	26.565
Veneto	1	5	13	3.665	5,0	13,0	3.665
Totale regioni a statuto ord.	21	288	826	197.311	13,7	39,3	9.396
Friuli V.G.	0	0	0	0	-	-	-
P.a. Bolzano	0	0	0	0	-	-	-
P.a. Trento	0	0	0	0	-	-	-
Sardegna	0	0	0	0	-	-	-
Sicilia	0	0	0	0	-	-	-
Trentino A.A.	0	0	0	0	-	-	-
Valle d'Aosta	2	36	52	35.040	18,0	26,0	17.520
Totale regioni a statuto spec.	2	36	52	35.040	18,0	26,0	17.520
TOTALE	23	324	878	232.351	14,1	38,2	10.102

**Tab. 10 - Numero e dimensione dei regolamenti di giunta e consiglio
2005**

Regione	n. regolamenti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	0	0	0	0	-	-	-
Basilicata	5	84	238	n.d.	16,8	47,6	-
Calabria	7	43	111	49.796	6,1	15,9	7.114
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Emilia R.	3	22	44	17.746	7,3	14,7	5.915
Friuli V. Giulia	132	1.524	3.425	n.d.	11,5	25,9	-
Lazio	19	321	850	n.d.	16,9	44,7	-
Liguria	2	28	88	n.d.	14,0	44,0	-
Lombardia	8	74	226	98.909	9,3	28,3	12.364
Marche	1	13	61	n.d.	13,0	61,0	-
Molise	4	61	167	n.d.	15,3	41,8	-
Piemonte	8	51	120	68.277	6,4	15,0	8.535
P.a. Bolzano	84	584	2.126	n.d.	7,0	25,3	-
P.a. Trento	21	199	605	319.053	9,5	28,8	15.193
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Sardegna	0	0	0	0	-	-	-
Sicilia	3	36	112	n.d.	12,0	37,3	-
Toscana	18	271	693	n.d.	15,1	38,5	-
Trentino A.A.	8	50	125	316.230	6,3	15,6	39.529
Umbria	8	119	301	138.664	14,9	37,6	17.333
Valle d'Aosta	2	36	52	35.040	18,0	26,0	17.520
Veneto	1	5	13	3.665	5,0	13,0	3.665
TOTALE	334	3.521	9.357	1.047.380	10,5	28,0	3.136

Tab. 11 - Regolamenti di Giunta secondo la potestà normativa - Anno 2005

Regione	VII Legislatura				VIII Legislatura				Totale 2005			
	Competenza propria	Competenza delegata	Totale	di cui: con parere consiliare	Competenza propria	Competenza delegata	Totale	di cui: con parere consiliare	Competenza propria	Competenza delegata	Totale	di cui: con parere consiliare
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	3	0	3	1	3	0	3	1
Calabria	3	0	3	0	4	0	4	0	7	0	7	0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-
Emilia R.	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1
Friuli V.G.									132	0	132	16
Lazio	11	0	11	0	7	0	7	0	18	0	18	0
Liguria	0	0	0	0	2	0	2	2	2	0	2	2
Lombardia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Molise									1	0	1	0
Piemonte	2	0	2	0	6	0	6	1	8	0	8	1
P.a. Bolzano									76	8	84	0
P.a. Trento									21	0	21	11
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-	-
Sardegna									0	0	0	0
Sicilia									3	0	3	0
Toscana	1	0	1	1	9	0	9	8	10	0	10	9
Trentino A.A.									8	0	8	0
Umbria	0	0	0	0	5	0	5	5	5	0	5	5
Valle d'Aosta									0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE	17	0	17	1	37	0	37	18	295	8	303	46
%	100,0	0,0	100,0	5,9	100,0	0,0	100,0	48,6	97,4	2,6	100,0	15,2

Tab. 12 - Regolamenti di Consiglio secondo la potestà normativa - Anno 2005

Regione	VII Legislatura			VIII Legislatura			Totale 2005		
	Competenza propria	Competenza delegata	Totale	Competenza propria	Competenza delegata	Totale	Competenza propria	Competenza delegata	Totale
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Emilia R.	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Friuli V.G.							0	0	0
Lazio	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	5	0	5	3	0	3	8	0	8
Marche	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Molise							3	0	3
Piemonte	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P.a. Bolzano							0	0	0
P.a. Trento							0	0	0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
Sardegna							0	0	0
Sicilia							0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino A.A.							0	0	0
Umbria	3	0	3	0	0	0	3	0	3
Valle d'Aosta							2	0	2
Veneto	0	0	0	1	0	1	1	0	1
TOTALE	14	0	14	4	0	4	23	0	23
%	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0

Tab.13 - Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2005

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	0
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	1
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	1
		4	Personale e amministrazione	35
		5	Enti locali e decentramento	5
			Totale	42
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	3
		2	Professioni	7
		3	Industria	7
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	6
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	1
		6	Miniere e risorse geotermiche	3
		7	Commercio, fiere e mercati	13
		8	Turismo	9
		9	Agricoltura e foreste	29
		10	Caccia, pesca e itticoltura	11
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
	Totale	89		
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica	19
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	22
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	8
		4	Opere pubbliche	9
		5	Viabilità	0
		6	Trasporti	13
		7	Protezione civile	3
	Totale	74		

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	12
		2	Alimentazione	1
		3	Servizi sociali	27
		4	Istruzione scolastica	18
		5	Formazione professionale	8
		6	Lavoro	18
		7	Previdenza complementare e integrativa	4
		8	Beni e attività culturali	6
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10	Ordinamento della comunicazione	0
		11	Spettacolo	2
		12	Sport	4
			Totale	101
5	Finanza regionale	1	Bilancio	3
		2	Contabilità regionale	5
		3	Tributi	5
			Totale	13
6	Multisetto		Non ascrivibili ad altri settori*	14
			TOTALE	333

* I reg. emanati sono 334 ma il reg. n. 5 del 2005 della Regione Calabria di annullamento del reg. n. 2 dello stesso anno non è stato classificato

** Come ad esempio "collegati", leggi di semplificazione, leggi di abrogazione, ecc.

Tab. 14 - Attività amministrativa del Consiglio regionale e delle Province autonome

Regione	VII Legislatura		VIII Legislatura		Totale 2005	
	n. pareri su atti non regolamentari della Giunta	n. atti amministrativi	n. pareri su atti non regolamentari della Giunta	n. atti amministrativi	n. pareri su atti non regolamentari della Giunta	n. atti amministrativi
Abruzzo	9	21	28	49	37	70
Basilicata	2	32	2	31	4	63
Calabria	14	1	22	10	36	11
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-
Emilia R.	15	34	25	42	40	76
Friuli V.G.					24	0
Lazio		3		20	25	23
Liguria	2	5	5	46	7	51
Lombardia	29	11	16	59	45	70
Marche	13	0	23	9	36	9
Molise					27	42
Piemonte	4	8	6	53	10	61
P.a. Bolzano					0	0
P.a. Trento					15	0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-
Sardegna					0	0
Sicilia					0	0
Toscana	0	38	0	102	0	140
Trentino A.A.					0	0
Umbria	3	14	4	19	7	33
Valle d'Aosta					3	29
Veneto	14	30	101	27	115	57
TOTALE	105	197	232	467	431	735

TAV. I - ATTIVITA' SVOLTE ALL'INIZIO DELLA LEGISLATURA
2005 - 2006

Regione	Giunta costituita prima della 1° riunione del Consiglio	Giunta presentata al Consiglio	Deliberazione del Consiglio sulla Giunta	Presentazione del programma della Giunta al Consiglio	Deliberazione del Consiglio sul programma della Giunta
Abruzzo	SI	SI	NO	SI	NO
Basilicata	SI	NO	NO	SI	NO
Calabria	SI	SI	NO	SI	NO
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.*	NO	SI	NO	SI	SI
Friuli V. Giulia	SI	SI	NO	SI	NO
Lazio	SI	SI	NO	SI	NO
Liguria	NO	SI	NO	SI	NO
Lombardia	SI	NO	NO	SI	NO
Marche	SI	SI	NO	SI	NO
Molise					
Piemonte	SI	SI	NO	SI	NO
P.a. Bolzano					
P.a. Trento	SI	SI	NO	SI	NO
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	SI	SI	NO	SI	NO
Sicilia	NO	SI	NO	SI	NO
Toscana	NO	SI	NO	SI	SI
Trentino A.A.	NO	SI	SI	SI	SI
Umbria	SI	SI	NO	SI	SI
Valle d'Aosta					
Veneto	NO	SI	NO	SI	NO

*La Giunta è stata costituita lo stesso giorno della prima riunione del Consiglio

TAV. II - COMPOSIZIONE DELLA GIUNTA
2005 - 2006

Regione	VII R. S. O e XIII R.S.S.			VIII R. S. O		
	n. assessori	n. consiglieri nominati assessori	incompatibilità tra assessori e consiglieri	n. assessori	n. consiglieri nominati assessori	incompatibilità tra assessori e consiglieri
Abruzzo	10	8	NO	10	4	NO
Basilicata	6	3	NO	6	4	NO
Calabria	12	9	NO	11	n.d.	n.d.
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	12	4	NO	12	4	NO
Friuli V. Giulia	10	2	SI			
Lazio	12	9	NO	16	9	NO
Liguria	9	6	NO	12	4	NO
Lombardia	16	11	NO	16	11	NO
Marche	8	6	NO	10	4	NO
Molise						
Piemonte	12	9	NO	14	0	NO
P.a. Bolzano	10	10	NO			
P.a. Trento	12	10	SI			
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	12	n.d.	n.d.			
Sicilia	12	11	NO			
Toscana	13	4	NO	13	7	SI
Trentino A.A.	5	5	NO			
Umbria	8	5	NO	9	3	NO
Valle d'Aosta						
Veneto	12	0	NO	12	10	NO

**TAV. III - COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO
VII R.S.O. e XIII R.S.S.**

Regione	n. consiglieri	n. minimo consiglieri per gruppo*	n. gruppi	n. commissioni permanenti	n. commissioni speciali
Abruzzo	43	1	10	6	6
Basilicata	30	1	15	4	1
Calabria	45	1	20	4	2
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	50	1	12	6	0
Friuli V. Giulia	60	2	10	5	1
Lazio	60	1	13	12	6
Liguria	40	1	13	5	5
Lombardia	80	1	12	7	3
Marche	40	1	13	6	0
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Piemonte	60	1	16	8	4
P.a. Bolzano	35	1	9	6	2
P.a. Trento	35	1	13	5	1
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	85	3	11	8	n.d.
Sicilia	90	1	12	8	1
Toscana	50	1	10	6	5
Trentino A.A.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Umbria	30	3	9	4	1
Valle d'Aosta	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Veneto	60	1	12	7	3
TOTALE	893	-	-	107	41

** l'esistenza di varie eccezioni al numero minimo previsto in Statuto per la costituzione di un gruppo rende possibile il gruppo monocratico*

TAV. IV - COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO
VIII R.S.O

Regione	n. consiglieri	n. minimo consiglieri per gruppo*	n. gruppi	n. commissioni permanenti	n. commissioni speciali
Abruzzo	40	1	13	6	4
Basilicata	30	1	12	4	0
Calabria	50	3	10	6	2
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	50	1	12	6	0
Lazio	71	1	16	18	6
Liguria	40	1	14	5	0
Lombardia	80	1	15	7	1
Marche	40	1	12	6	0
Molise					
Piemonte	63	1	14	8	0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana	65	1	10	7	3
Umbria	30	3	10	4	1
Veneto	60	1	14	7	5
TOTALE	619	-	-	84	22

* l'esistenza di varie eccezioni al numero minimo previsto in Statuto per la costituzione di un gruppo rende possibile il gruppo monocratico

APPENDICE 2

IL QUESTIONARIO PER IL RAPPORTO 2006

Premessa. Il questionario per il rapporto 2006 sullo stato della legislazione è stato impostato sulla falsariga di quello dell'anno scorso, con alcuni elementi di novità, che concernono:

- L'individuazione di uno specifico modulo dedicato ai temi della qualità della legislazione;
- La peculiarità della fase in cui si elabora il Rapporto, all'inizio dell'VIII legislatura delle Regioni a Statuto ordinario;
- L'evenienza che diverse Regioni hanno approvato i nuovi Statuti e sono ora impegnate nel darvi attuazione;
- L'importanza crescente delle politiche di raccordo con l'Unione europea, anche alla luce della recente approvazione della legge di riforma della legge La Pergola.

Nell'elaborazione del questionario si è cercato di tenere conto, per quanto possibile, dei rilievi sollevati nel corso della riunione svoltasi il 5 dicembre 2005 presso la Camera dei deputati.

S O M M A R I O

MODULO 1: DATI QUANTITATIVI

- 1.1. - Numero e dimensione delle leggi regionali e delle province autonome**
- 1.2. - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate**
- 1.3. - Durata dell'iter di approvazione delle leggi**
- 1.4. - Natura delle leggi e impugnativa costituzionale**
- 1.5. - Numero e dimensione dei regolamenti della GIUNTA regionale e delle province autonome**
- 1.6. - Numero e dimensione dei regolamenti del CONSIGLIO regionale e delle province autonome**
- 1.7. – Attività amministrativa del Consiglio regionale e delle province autonome**
- 1.8. – Dati quantitativi complessivi sull'iniziativa legislativa**

MODULO 2: CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI

- 2.1. - Fonte giuridica della potestà legislativa**
- 2.2. – Tipologia della normazione**
- 2.3. – Classificazione delle leggi per macrosettore e per materia**
- 2.4. – Classificazione dei regolamenti per macrosettore e per materia**

MODULO 3: RIORDINO NORMATIVO, QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE LEGISLATIVE

- 3.1. - Strumenti del riordino normativo**
- 3.2. – Tecnica redazionale**
- 3.3. – Strumenti per la qualità della legislazione**
- 3.4. – Strumenti per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione dell'efficacia delle politiche**

MODULO 4: RAPPORTI TRA GIUNTA E CONSIGLIO ALL'INIZIO DELLA LEGISLATURA

4.1. - Attività svolte all'inizio della legislatura

4.2. - Composizione della Giunta

4.3. - Composizione del Consiglio

MODULO 5: APPROVAZIONE E ATTUAZIONE DELLO STATUTO

5.1. - Procedimento di formazione e approvazione dello Statuto

5.2. - Attuazione dello Statuto regionale

5.3. - Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali

MODULO 6: POLITICHE DI SETTORE

6.1. - Politiche regionali nel settore della sanità nell'anno 2005

6.2. - Leggi finanziarie e politiche tributarie della Regione

MODULO 7: FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

7.1. - Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea

* * *

MODULI DA COMPILARE

MODULO 1: DATI QUANTITATIVI

1.1. - NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

MODULO n. 1.1. – NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME		Regioni a Statuto speciale e Molise	Regioni a Statuto ordinario
Regione/Provincia autonoma	2005	nel 2005 VII legislatura	nel 2005 VIII legislatura
n. del quesito	Oggetto del quesito: <i>rilevare ed indicare il</i>		
1.1.1.	numero totale delle leggi		
1.1.2.	numero totale degli articoli delle leggi		
1.1.3.	numero totale dei commi delle leggi		
1.1.4.	numero totale dei caratteri delle leggi		
1.1.5.	numero medio degli articoli delle leggi		
1.1.6.	numero medio dei commi delle leggi		
1.1.7.	numero medio dei caratteri delle leggi		
Note:			

1.2. - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate

indicare in termini numerici ed in percentuale le leggi in base all'iniziativa, specificando l'iniziativa mista quali soggetti coinvolga:

MODULO n. 1.2. - INIZIATIVA LEGISLATIVA - LEGGI PROMULGATE

Regione/Provincia autonoma		Regioni a Statuto speciale e Molise	Regioni a Statuto ordinario
n. del quesito	Oggetto del quesito: rilevare ed indicare il	2005 nel 2005 VII legislatura	nel 2005 nel 2005 VIII legislatura
1.2.1.	numero totale delle leggi		
1.2.2.	numero delle leggi di iniziativa della GIUNTA		
1.2.3.	% delle leggi di iniziativa della GIUNTA sul totale delle leggi		
1.2.4.	numero delle leggi di iniziativa del CONSIGLIO		
1.2.5.	% delle leggi di iniziativa della CONSIGLIO sul totale delle leggi		
1.2.6.	numero delle leggi di iniziativa degli ENTI LOCALI		
1.2.7.	% delle leggi di iniziativa degli ENTI LOCALI sul totale delle leggi		
1.2.8.	numero totale delle leggi di iniziativa POPOLARE		
1.2.9.	% totale delle leggi di iniziativa POPOLARE sul totale delle leggi		
1.2.10.	numero totale delle leggi di iniziativa MISTA		
1.2.11.	% totale delle leggi di iniziativa MISTA sul totale delle leggi		
1.2.12.	numero delle leggi di iniziativa MISTA: GIUNTA / CONSIGLIO		
1.2.13.	numero delle leggi di iniziativa MISTA: GIUNTA / ENTI LOCALI		
1.2.14.	numero delle leggi di iniziativa MISTA: GIUNTA / INIZIATIVA POPOLARE		
1.2.15.	numero delle leggi di iniziativa MISTA: CONSIGLIO / ENTI LOCALI		
1.2.16.	numero delle leggi di iniziativa MISTA: CONSIGLIO / INIZIATIVA POPOLARE		
1.2.17.	numero delle leggi di iniziativa MISTA: GIUNTA / CONSIGLIO / ENTI LOCALI		
1.2.18.	numero delle leggi di iniziativa MISTA: GIUNTA / CONSIGLIO / INIZ:VA		
1.2.19.	... altro		

Note:

1.3. - Durata dell'iter di approvazione delle leggi

DIVIDERE LE LEGGI DEL 2005 NELLE SEGUENTI CLASSI IN RELAZIONE ALLA DURATA DELL'ITER

MODULO N. 1.3. - DURATA MEDIA DELL'ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI

REGIONE/PROVINCIA AUTONOMA	REGIONI A STATUTO SPECIALE E MOLISE		REGIONI A STATUTO ORDINARIO	
	2005	NEL 2005 VII LEGISLATURA	NEL 2005 VII LEGISLATURA	NEL 2005 VIII LEGISLATURA
N. DEL QUESITO	Oggetto del quesito: RILEVARE ED INDICARE IL			
1.3.1.	NUMERO DELLE LEGGI IL CUI ITER È COMPRESO TRA 1 E 30 GIORNI			
1.3.2.	NUMERO DELLE LEGGI IL CUI ITER È COMPRESO TRA 31 E 90 GIORNI			
1.3.3.	NUMERO DELLE LEGGI IL CUI ITER È COMPRESO TRA 91 E 180 GIORNI			
1.3.4.	NUMERO DELLE LEGGI IL CUI ITER È COMPRESO TRA 181 E 360 GIORNI			
1.3.5.	NUMERO DELLE LEGGI IL CUI ITER È STATO SUPERIORE A 360 GIORNI			

Note:

1.4. - Natura delle leggi e impugnativa costituzionale:

INDICARE LE LEGGI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, DISTINTE IN ORDINARIE E STATUTARIE, IMPUGNATE DAL GOVERNO, DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE, NONCHÉ LE LEGGI IMPUGNATE DALLA REGIONE/PROVINCIA AUTONOMA, CON INDICAZIONE SINTETICA - OVE POSSIBILE - DELL'OGGETTO DEL CONTENZIOSO, NEL CORSO DEL 2005.

MODULO N. 1.4. - NATURA DELLE LEGGI IMPUGNATIVA COSTITUZIONALE

REGIONE/PROVINCIA

1 Si intende il numero dei giorni intercorrenti dall'assegnazione alla Commissione consiliare competente del progetto di legge all'approvazione da parte del Consiglio regionale .

n. del quesito	Oggetto del quesito: <i>rilevare ed indicare le leggi "ORDINARIE" regionali/provinciali oggetto di impugnativa del Governo davanti alla Corte costituzionale</i>	Estremi e titolo della legge	Oggetto ed esito dell'impugnativa
1.4.1.	leggi "ORDINARIE" regionali/provinciali oggetto di impugnativa del Governo davanti alla Corte costituzionale		
1.4.2.	leggi "STATUTARIE" regionali oggetto di impugnativa del Governo davanti alla Corte costituzionale		
1.4.3.	leggi statali oggetto di impugnativa da parte della Regione/Provincia autonoma		
Note:			
1.5. - NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DELLA GIUNTA REGIONALE E DELLE PROVINCE AUTONOME	Indicare il numero dei regolamenti regionali/provinciali, distinti secondo le specificazioni richieste:		
MODULO n. 1.5. - NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DELLA GIUNTA REGIONALE E DELLE PROVINCE AUTONOME			
Regione/Provincia autonoma		2005	nel 2005 VII legislatura
n. del quesito	Oggetto del quesito: <i>rilevare ed indicare il</i>	2005	nel 2005 VIII legislatura
1.5.1.	numero totale dei regolamenti della GIUNTA	Regioni a Statuto speciale e Molise	Regioni a Statuto ordinario
1.5.2.	numero totale degli articoli dei regolamenti della GIUNTA		
1.5.3.	numero totale dei commi dei regolamenti della GIUNTA		
1.5.4.	numero totale dei caratteri dei regolamenti della GIUNTA		
1.5.5.	numero medio degli articoli dei regolamenti della GIUNTA		
1.5.6.	numero medio dei commi dei regolamenti della GIUNTA		
1.5.7.	numero medio dei caratteri dei regolamenti della GIUNTA		

1.5.8.	<i>nei regolamenti di cui al quesito 1.5.1. il numero dei regolamenti adottati in base a COMPETENZA PROPRIA (articolo 117, sesto comma, della Costituzione)</i>
1.5.9.	<i>nei regolamenti di cui al quesito 1.5.1. il numero dei regolamenti adottati in base a COMPETENZA DELEGATA (articolo 117, sesto comma, della Costituzione)</i>
1.5.10.	<i>nei regolamenti di cui al quesito 1.5.1. il numero dei regolamenti sui quali è stato acquisito il PARERE CONSILIARE</i>

Allegato: indicare gli estremi dei regolamenti emanati nel corso del 2005, segnalando le leggi che ne hanno previsto l'emanazione.

Note:

1.6. - Numero e dimensione dei regolamenti del CONSIGLIO regionale e delle province autonome 1:

INDICARE IL NUMERO DEI REGOLAMENTI REGIONALI/PROVINCIALI, DISTINTI SECONDO LE SPECIFICAZIONI RICHIESTE:

MODULO N. 1.6. - NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DEL CONSIGLIO REGIONALE E DELLE PROVINCE AUTONOME		REGIONI A STATUTO ORDINARIO	
REGIONE/PROVINCIA AUTONOMA		STATUTO SPECIALE E MOLISE	REGIONI A STATUTO ORDINARIO
N. DEL QUESITO	OGGETTO DEL QUESITO: RILEVARE ED INDICARE IL	2005	NEL 2005 VII LEGISLATURA
			NEL 2005 VIII LEGISLATURA
1.6.1.	NUMERO TOTALE DEI REGOLAMENTI DEL CONSIGLIO		
1.6.2.	NUMERO TOTALE DEGLI ARTICOLI DEI REGOLAMENTI DEL CONSIGLIO		
1.6.3.	NUMERO TOTALE DEI COMMI DEI REGOLAMENTI DEL CONSIGLIO		
1.6.4.	NUMERO TOTALE DEI CARATTERI DEI REGOLAMENTI DEL CONSIGLIO		
1.6.6.	NUMERO MEDIO DEGLI ARTICOLI DEI REGOLAMENTI DEL CONSIGLIO		
1.6.7.	NUMERO MEDIO DEI COMMI DEI REGOLAMENTI DEL CONSIGLIO		
1.6.8.	NUMERO MEDIO DEI CARATTERI DEI REGOLAMENTI DEL CONSIGLIO		
1.6.9.	NEI REGOLAMENTI DI CUI AL QUESITO 1.6.1. IL NUMERO DEI REGOLAMENTI ADOTTATI IN BASE A COMPETENZA PROPRIA (ARTICOLO 117, SESTO COMMA, DELLA COSTITUZIONE)		
1.6.10.	NEI REGOLAMENTI DI CUI AL QUESITO 1.6.1. IL NUMERO DEI REGOLAMENTI ADOTTATI IN BASE A COMPETENZA DELEGATA (ARTICOLO 117, SESTO COMMA, DELLA COSTITUZIONE)		

Allegato: indicare gli estremi dei regolamenti emanati nel corso del 2005, segnalando le leggi che ne hanno previsto l'emanazione.

Note:

1 Esclusi i regolamenti interni.

1.7. – Attività amministrativa del Consiglio regionale e delle province autonome

Indicare il numero dei pareri espressi su atti non regolamentari della Giunta ed il numero degli atti amministrativi approvati dal Consiglio regionale:

MODULO n. 1.7. – ATTIVITA' AMMINISTRATIVA DEL CONSIGLIO REGIONALE E DELLE PROVINCE AUTONOME

Regione/Provincia autonoma		Regioni a Statuto speciale e Molise	Regioni a Statuto ordinario
n. del quesito	Oggetto del quesito: <i>rilevare ed indicare il</i>	2005	nel 2005 VII legislatura
1.7.1.	numero dei pareri su atti non regolamentari della Giunta nel cui procedimento di formazione è stato coinvolto il Consiglio	nel 2005 VIII legislatura	nel 2005 VIII legislatura
1.7.2.	numero degli atti amministrativi approvati dal Consiglio		

Note:

1.8. - DATI QUANTITATIVI COMPLESSIVI SULL'INIZIATIVA LEGISLATIVA:

Indicare il numero dei progetti di legge presentati, divisi per iniziativa:

MODULO n. 1.8. – NUMERO COMPLESSIVO DEI PROGETTI DI LEGGE

Regione/Provincia autonoma		Regioni a Statuto speciale e Molise	Regioni a Statuto ordinario
n. del quesito	Oggetto del quesito: <i>rilevare ed indicare il numero dei progetti di legge presentati nelle Regioni ordinarie dall'inizio dell'VIII legislatura al 31.12.2005, nelle Regioni a Statuto speciale e nel Molise nel corso del 2005</i>	2005	nel 2005 VII legislatura
1.8.1.	numero totale dei progetti di legge presentati		nel 2005 (VIII legislatura)
1.8.2.	numero dei progetti di legge di iniziativa della Giunta		
1.8.3.	numero dei progetti di legge di iniziativa consiliare		
1.8.4.	numero dei progetti di legge di iniziativa del Consiglio delle autonomie locali		

1.8.5.	numero dei progetti di legge di iniziativa degli enti locali
1.8.6.	Numero dei progetti di legge di iniziativa popolare
1.8.7.	Numero totale delle proposte di legge presentate alle Camere

Note:

MODULO 2: CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI

2.1. - FONTE GIURIDICA DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA

MODULO n. 2.1. - FONTE GIURIDICA DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA

Regione/Provincia autonoma	Regioni a Statuto speciale e Molise	Regioni a Statuto ordinario	
n. del quesito	Oggetto del quesito: <i>rilevare ed indicare il</i>	nel 2005 VII legislatura	nel 2005 VIII legislatura
2.1.1.	numero delle leggi emanate in forza di potestà legislativa CONCORRENTE		
2.1.2.	numero delle leggi emanate in forza di potestà legislativa RESIDUALE		
2.1.3.	numero delle leggi emanate in forza di potestà legislativa MISTA		

Allegato: indicare gli estremi delle leggi regionali/provinciali divise in base alla potestà legislativa

Note:

2.2. - TIPOLOGIA DELLA NORMAZIONE:

MODULO n. 2.2. - SUDDIVISIONE IN BASE ALLA TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI REGIONALI/PROVINCIALI NELL'ANNO SOLARE DI RIFERIMENTO

Regione/Provincia autonoma	Regioni a Statuto speciale e Molise	Regioni a Statuto ordinario	
n. del quesito	Oggetto del quesito: <i>rilevare ed indicare il numero delle leggi di cui al modulo 1.1.1, suddivise secondo le seguenti tipologie</i>	nel 2005 VII legislatura	nel 2005 VIII legislatura
2.2.1.	Leggi istituzionali		

2.2.2.	Leggi di settore
2.2.3.	Leggi intersettoriali
2.2.4.	Leggi provvedimenti
2.2.5.	Leggi di manutenzione normativa
2.2.6.	Leggi di bilancio
2.2.7.	Leggi di abrogazione generale

Allegato: indicare gli estremi delle leggi regionali/provinciali divise per tipologia, specificando, se possibile, se si tratta di leggi di riordino.

Note:

2.3. Classificazione delle leggi per macrosettore e per materia

Indicare le leggi promulgate nel corso del 2005, suddivise per macrosettore e per materia

MODULO n. 2.3. - SUDDIVISIONE DELLE LEGGI REGIONALI/PROVINCIALI NELL'ANNO SOLARE DI RIFERIMENTO PER MACROSETTORE E PER MATERIA

Regione/Provincia autonoma

Macrosettore	Materia	Estremi e titolo della legge
Ordinamento istituzionale	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)	

	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta	
	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni	
	Personale e amministrazione	
	Enti locali e decentramento	
	Artigianato	
	Professioni	
	Industria	
	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	
	Ricerca, trasporto e produzione di energia	
	Miniere e risorse geotermiche	
	Commercio, fiere e mercati	
	Turismo	
	Agricoltura e foreste	
	Caccia, pesca e itticoltura	
	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	
Territorio e infrastrutture	Territorio e urbanistica	
	Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	
	Risorse idriche e difesa del suolo	
	Opere pubbliche	

	Viabilità	
	Trasporti	
	Protezione civile	
Servizi alla persone e alla comunità	Tutela della salute	
	Alimentazione	
	Servizi sociali	
	Istruzione scolastica	
	Formazione professionale	
	Lavoro	
	Previdenza integrativa	e
	Beni e attività culturali	
	Ricerca scientifica e tecnologica	
	Ordinamento della comunicazione	
	Spettacolo	
	Sport	
Finanza regionale	Bilancio	
	Contabilità regionale	
	Tributi	
Multisetto ¹		

NOTE:

¹ Si inseriscono qui tutte le leggi non ascrivibili, per diversi motivi, agli altri settori, come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, etc.

2.4. Classificazione dei regolamenti per macrosettore e per materia

Indicare i regolamenti emanati nel corso del 2005, suddivisi per macrosettore e per materia:

MODULO n. 2.3. - SUDDIVISIONE DEI REGOLAMENTI REGIONALI/PROVINCIALI NELL'ANNO SOLARE DI RIFERIMENTO PER MACROSETTORE E PER MATERIA

Regione/Provincia autonoma

Macrosettore	Materia	Estremi e titolo dei regolamenti
Ordinamento istituzionale	Organi della Regione (<i>ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva</i>)	
	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta	
	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni	
	Personale e amministrazione	
	Enti locali e decentramento	
Sviluppo economico e attività produttive	Artigianato	
	Professioni	
	Industria	
	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	
	Ricerca, trasporto e produzione di energia	

	Miniere e risorse geotermiche	
	Commercio, fiere e mercati	
	Turismo	
	Agricoltura e foreste	
	Caccia, pesca e itticoltura	
	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	
Territorio ambiente e infrastrutture	Territorio e urbanistica	
	Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	
	Risorse idriche e difesa del suolo	
	Opere pubbliche	
	Viabilità	
	Trasporti	
	Protezione civile	
SERVIZI alla persone e alla comunità	Tutela della salute	
	Alimentazione	
	Servizi sociali	
	Istruzione scolastica	
	Formazione professionale	
	Lavoro	
	Previdenza complementare e integrativa	
	Beni e attività culturali	
	Ricerca scientifica e tecnologica	

	Ordinamento della comunicazione	
	Spettacolo	
	Sport	
Finanza regionale	Bilancio	
	Contabilità regionale	
	Tributi	
Multisettores1		

NOTE:

1 Si inseriscono qui tutti i regolamenti non ascrivibili, per diversi motivi, agli altri settori.

MODULO 3: RIORDINO NORMATIVO, QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE LEGISLATIVE

3.1. - STRUMENTI DEL RIORDINO NORMATIVO

MODULO n. 3.1. - RIORDINO NORMATIVO

Regione/Provincia autonoma		Regioni a Statuto speciale e Molise	Regioni a Statuto ordinario
n. del quesito	Oggetto del quesito: <i>rilevare ed indicare il</i>	2005 VII legislatura	nel 2005 VIII legislatura
3.1.1.	numero totale dei TESTI UNICI approvati		
3.1.2.	<i>tra quelli di cui al quesito 3.1.1.</i> il numero dei TESTI UNICI COMPILATIVI approvati		
3.1.3.	<i>tra quelli di cui al quesito 3.1.1.</i> il numero dei TESTI UNICI LEGISLATIVI approvati		
3.1.4.	numero totale delle LEGGI DI RIORDINO approvate		
3.1.5.	<i>tra quelle di cui al quesito 3.1.4.</i> il numero delle LEGGI DI RIORDINO che adottano la tecnica redazionale del TESTO NUOVO		
3.1.6.	<i>tra quelle di cui al quesito 3.1.4.</i> il numero delle LEGGI DI RIORDINO che adottano la tecnica redazionale della NOVELLA		
3.1.7.	<i>tra quelle di cui al quesito 3.1.4.</i> il numero delle LEGGI DI RIORDINO che adottano la tecnica redazionale MISTA		
3.1.8.	numero delle leggi regionali che prevedono l'adozione di successivi ATTI della GIUNTA		
3.1.9.	<i>nelle leggi di cui al quesito 3.1.8.</i> il numero complessivo degli ATTI della GIUNTA di cui è prevista l'adozione		
3.1.10.	<i>negli atti di cui al quesito 3.1.8.</i> il numero complessivo degli ATTI della GIUNTA effettivamente adottati		
3.1.11.	numero delle leggi regionali che prevedono l'adozione di successivi ATTI del CONSIGLIO		

3.1.12.	NELLE LEGGI DI CUI AL QUESITO 3.1.11. IL NUMERO COMPLESSIVO DEGLI ATTI DEL CONSIGLIO DI CUI È PREVISTA L'ADOZIONE			
3.1.13.	NEGLI ATTI DI CUI AL QUESITO 3.1.11. IL NUMERO COMPLESSIVO DEGLI ATTI DEL CONSIGLIO EFFETTIVAMENTE ADOTTATI			
3.1.14.	NUMERO DELLE LEGGI REGIONALI ABROGATE NEL PERIODO CONSIDERATO			
3.1.15.	NUMERO TOTALE DI ABROGAZIONI DIFFERITE DI LEGGI O DI ARTICOLI DI LEGGI			
3.1.16.	TRA QUELLE DI CUI AL QUESITO 3.1.19. IL NUMERO DELLE ABROGAZIONI DIFFERITE A DATA CERTA			
3.1.17.	TRA QUELLE DI CUI AL QUESITO 3.1.19 IL NUMERO DELLE ABROGAZIONI CONDIZIONATE AL VERIFICARSI DI UN EVENTO			

NOTE:**3.2. – TECNICA REDAZIONALE**

MODULO N. 3.2. – DATI QUALITATIVI RELATIVI ALLE LEGGI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME				
REGIONE/PROVINCIA AUTONOMA	REGIONI A STATUTO SPECIALE E MOLISE	2005	NEL 2005 VII LEGISLATURA	NEL 2005 VIII LEGISLATURA
N. DEL QUESITO	OGGETTO DEL QUESITO: RILEVARE ED INDICARE IL NUMERO DELLE LEGGI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE:			
3.2.1.	TESTO NUOVO			
3.2.2.	NOVELLA			

3.2.3. TECNICA MISTA1

NOTE:

1 Voce da utilizzare dove non sia possibile o agevole dare un giudizio di prevalenza di una tecnica sull'altra (ad esempio: leggi generali di riordino normativo; leggi di semplificazione; etc.

3.3. – Strumenti per la qualità della legislazione

MODULO N. 3.3. – STRUMENTI PER LA QUALITÀ			
REGIONE/PROVINCIA AUTONOMA			
N. DEL QUESITO	OGGETTO DEL QUESITO: INDICARE SE LA REGIONE/PROVINCIA AUTONOMA	SI	NO
3.3.1.	PREVEDE NORME O ALTRI STRUMENTI SULLA QUALITÀ REDAZIONALE DELLA LEGISLAZIONE	1	
3.3.2.	HA ADOTTATO IL MANUALE DI TECNICA LEGISLATIVA DELL'O.L.I.	2	
3.3.3.	HA PREVISTO STRUMENTI DI MONITORAGGIO SULL'APPLICAZIONE DEL MANUALE DI TECNICA LEGISLATIVA	3	
3.3.4.	HA PREVISTO CONTROLLI SULLA COERENZA ORDINAMENTALE DEI PROGETTI DI LEGGE IN RELAZIONE AL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE	4	
3.3.5.	HA PREVISTO CONTROLLI SULLA COERENZA NORMATIVA DEI PROGETTI DI LEGGE	5	
3.3.6.	HA PREVISTO CONTROLLI SULLA COERENZA FINANZIARIA DEI PROGETTI DI LEGGE	6	
3.3.7.	HA IN CORSO ALTRE INIZIATIVE PER LA QUALITÀ SOSTANZIALE DELLA LEGISLAZIONE; SPECIFICANDO QUALI (AD ES., SENSO ALTERNATO)		
3.3.8.	PUBBLICA SUL B.U.R. FONTI NOTIZIALI A CORREDO DELLA LEGGE REGIONALE	7	
3.3.9.	PUBBLICA SU MEZZI A STAMPA O INFORMATICI (SPECIFICARE QUALI) DESCRIZIONI SINTETICHE DEI CONTENUTI ESSENZIALI DELLE LEGGI		

1 Indicare le normative e/o gli strumenti individuati.

2 Indicare con quale atto.

3 Specificare quali strumenti.

4 Indicare quali controlli sono previsti, la fonte normativa e l'organo cui tali controlli sono affidati.

5 Indicare quali controlli sono previsti, la fonte normativa e l'organo cui tali controlli sono affidati.

6 Indicare quali controlli sono previsti, la fonte normativa e l'organo cui tali controlli sono affidati

7 Indicare quali (ad esempio: lavori preparatori, testi di legge coordinati, note, etc.).

3.4. – Strumenti per la valutazione delle politiche legislative

MODULO N. 3.4. – STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE			
REGIONE/PROVINCIA AUTONOMA			
N. DEL QUESTIONARIO	OGGETTO DEL QUESTIONARIO: INDICARE	Sì	No
3.4.1.	SE LO STATUTO CONTIENE SEZIONI, ARTICOLI O SINGOLI COMMI DEDICATI AL CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI E/O ALLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE	1	
3.4.2.	SE IL REGOLAMENTO CONSILIARE CONTIENE SEZIONI, ARTICOLI O SINGOLI COMMI DEDICATI AL CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI E/O ALLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE	2	
3.4.3.	SE SONO STATI REALIZZATI, ANCHE IN COLLABORAZIONE CON ALTRE REGIONI, CORSI DI FORMAZIONE O INIZIATIVE DI ALTRO TIPO DEDICATI AL TEMA DEL CONTROLLO E DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE		
3.4.4.	SE SONO STATE APPROVATE LEGGI CHE PREVEDONO "CLAUSOLE VALUTATIVE", CIOÈ SPECIFICI ARTICOLI O SINGOLI COMMI CHE ATTRIBUISCONO AI SOGGETTI INCARICATI DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE IL MANDATO DI PRODURRE E DI COMUNICARE ALL'ORGANO LEGISLATIVO LE INFORMAZIONI NECESSARIE A CONOSCERE TEMPI E MODALITÀ DI IMPLEMENTAZIONE E A VALUTARE LE CONSEGUENZE CHE NE SONO SCATURITE PER LA COLLETTIVITÀ	3	
3.4.5.	SE ESISTONO STRUTTURE CONSILIARI CHE HANNO IL COMPITO DI OFFRIRE ASSISTENZA ALL'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI E DI VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLE POLITICHE		
3.4.6.	SE I RISULTATI DI ATTIVITÀ INFORMATIVE LEGATE AL CONTROLLO E ALLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE SONO STATI PRESENTATI E /O DISCUSSI NELLE COMMISSIONI COMPETENTI E/O IN AULA	4	

1 Indicare in particolare gli organi, gli strumenti e le procedure eventualmente previsti.

2 Indicare in particolare gli organi, gli strumenti e le procedure eventualmente previsti.

3 Indicare gli estremi ed il titolo delle leggi.

4 Specificare in quali casi

MODULO 4: RAPPORTI TRA GIUNTA E CONSIGLIO ALL' INIZIO DELLA LEGISLATURA

4.1. - Attività svolte all'inizio della legislatura

MODULO n. 4.1. - ATTIVITA' SVOLTE ALL' INIZIO DELLA LEGISLATURA

Regione	Oggetto del quesito: <i>indicare se</i>	Si	No	indicare, se esiste, la relativa previsione statutaria
	4.1.1. la Giunta è stata costituita prima della prima riunione del Consiglio			
	4.1.2. la Giunta è stata costituita dopo la prima riunione del Consiglio			
	4.1.3. la Giunta è stata presentata al Consiglio			
	4.1.4. vi è stata una deliberazione del Consiglio sulla Giunta			
	4.1.5. il Presidente ha presentato il programma della Giunta al Consiglio			
	4.1.6. vi è stata una deliberazione del Consiglio sul programma			

NOTE:

4.2. - Composizione della Giunta:

Regione/Provincia autonoma	Oggetto del quesito: <i>indicare</i>	VII legislatura	VIII legislatura
4.2.1.	Il numero complessivo degli assessori		

4.2.2.	Quanti consiglieri sono stati nominati assessori?		
4.2.3.	Esiste una previsione circa la incompatibilità tra la carica di assessore e la carica di consigliere? (se sì, indicare la fonte normativa)		
NOTE:			

4.3. – Composizione del Consiglio:

Regione/Provincia autonoma	n. del quesito	Oggetto del quesito: indicare, con i relativi riferimenti normativi:	VII legislatura	VIII legislatura	Riferimento normativo
	4.3.1.	Il numero complessivo dei consiglieri			
	4.3.2.	Qual è il numero di consiglieri necessari per costituire un gruppo			
	4.3.3.	Quanti sono i gruppi presenti in Consiglio			
	4.3.4.	Quante sono le Commissioni permanenti			
	4.3.5.	Quante sono le Commissioni speciali			

NOTE:

MODULO 5: APPROVAZIONE E ATTUAZIONE DELLO STATUTO

5.1. - PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE E APPROVAZIONE DELLO STATUTO

LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME CHE ANCORA NON HANNO CONCLUSO IL PROCEDIMENTO PER L'APPROVAZIONE DEL NUOVO STATUTO, INDICHINO LO STATO DELL'ITER RELATIVO:

MODULO n. 5.1. - PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE E DI APPROVAZIONE DEGLI STATUTI REGIONALI	
Regione/Provincia autonoma	
n. del quesito	Oggetto del quesito: <i>rispondere, ove possibile</i>
5.1.1.	Regioni a Statuto ordinario: indicare la fase del procedimento al 31.12.2005 (non iniziato l'iter/in commissione/in assemblea/impugnata la legge/in attesa di referendum/in attesa di promulgazione), specificando in particolare:
5.1.1.1	Se è stata istituita una commissione speciale o assegnata la materia ad una commissione permanente e con quale atto (precisamente individuato)
5.1.1.2	Lo stato dell'esame in commissione, con indicazione degli atti all'esame, dei soggetti proponenti l'iniziativa, dei soggetti consultati o auditi, e della data dell'eventuale approvazione di un testo intermedio o definitivo
5.1.1.3	Lo stato dell'esame in assemblea, con indicazione dell'eventuale approvazione in prima o seconda deliberazione di un testo "A", dell'eventuale deliberazione di un diverso testo "B", dell'eventuale coordinamento formale. Indicare sempre anche i risultati delle votazioni
5.1.1.4	La data della pubblicazione notiziale e il n. del BUR. Segnalare anche l'eventuale ripubblicazione notiziale in seguito a correzione o modifica del testo già pubblicato

5.1.1.5	La data dell'eventuale impugnativa governativa e della pubblicazione sulla GURI e sul BUR; l'eventuale decisione della Corte costituzionale con la data della pubblicazione sulla GURI e sul BUR; l'eventuale seguito del giudicato (data della nuova doppia deliberazione legislativa o della "presa d'atto" non legislativa e dell'eventuale nuova pubblicazione notiziale)	
5.1.1.6	La data d'avvio delle eventuali iniziative di referendum confermativo e lo stato di avanzamento del successivo iter procedimentale	
5.1.1.7	La data della promulgazione, della pubblicazione necessaria sul BUR e dell'entrata in vigore	
5.1.2.	Regioni a Statuto ordinario: Indicare gli estremi delle leggi o dei progetti di legge concernenti la disciplina del referendum statutario e delle altre leggi istituzionali (quelle di cui al quesito 2.2.1)	
5.1.3.	Regioni a Statuto speciale: indicare lo stato del procedimento di revisione dello statuto al 31.12.2005, specificando se è stata istituita una commissione o altro organo speciale e gli eventuali atti prodotti	
5.1.4	Regioni a Statuto speciale: Indicare gli estremi delle leggi cc. statutarie o di governo (vale a dire di quelle speciali leggi a procedimento rinforzato introdotte dalla l. cost. n. 2 del 2001) o dei relativi progetti di legge, specificando, se possibile, le stesse informazioni richieste alle regioni ordinarie ai precedenti punti 5.1.1.1 - 5.1.1.7	

NOTE:

5.2. - Attuazione dello Statuto regionale

Le Regioni a Statuto ordinario che hanno concluso già nella precedente legislatura il procedimento per l'approvazione del nuovo Statuto indichino lo stato di attuazione:

MODULO n. 5.2. – PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE E DI APPROVAZIONE DEGLI STATUTI REGIONALI

Regione/Provincia autonoma	
n. del quesito	Oggetto del quesito: <i>rispondere scegliendo fra le alternative proposte</i>
	<i>Per le Regioni a Statuto ordinario che hanno concluso già nella precedente legislatura il procedimento per l'approvazione del nuovo Statuto:</i>
5.2.1.	Indicare le leggi di attuazione previste dallo Statuto
5.2.2.	Indicare gli estremi ed il titolo delle leggi di attuazione approvate al 31.12. 2005
5.2.3.	Indicare la fase del procedimento dei progetti di legge per l'attuazione dello Statuto al 31.12.2005 (non iniziato l'iter / in Commissione / in Assemblea / altro)
5.2.4.	Indicare la procedure seguita per l'approvazione delle leggi di attuazione dello Statuto, con specifico riguardo alla eventuale istituzione di una Commissione speciale, alla costituzione di gruppi di lavoro, alla individuazione di priorità
5.2.5.	Indicare l'iniziativa delle leggi e dei progetti di legge per l'attuazione dello statuto
5.2.6.	Se è iniziato il procedimento di revisione del regolamento consiliare indicare la fase del procedimento al 31.12.2005 (approvato il nuovo regolamento / approvate modifiche parziali / esame in Assemblea / esame in Commissione o Giunta (specificare) /iniziativa)
5.2.7.	Indicare se è stato costituito l'organo di garanzia statutaria e gli estremi dell'atto costitutivo
	<i>Per le Regioni a Statuto speciale:</i>
5.2.8.	Indicare le norme di attuazione degli Statuti approvate (o il cui iter è iniziato) successivamente alle riforme del 2001, specificando gli eventuali aspetti per cui si è tenuta in qualche conto la clausola di maggior favore
5.2.9.	Se è iniziato il procedimento di revisione del regolamento consiliare indicare la fase del procedimento al 31.12.2005 (approvato il nuovo regolamento / approvate modifiche parziali / esame in Assemblea / esame in Commissione o Giunta (specificare) / iniziativa)

NOTE:

5.3. Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali

MODULO n. 5.3. – ORGANI E PROCEDURE DI CONSULTAZIONE DI ENTI LOCALI E FORZE SOCIALIRegione/Provincia
autonoma

n. del quesito *Oggetto del quesito: rispondere indicando il numero o scegliendo fra le alternative proposte; le Regioni a Statuto ordinario per il periodo dall'inizio dell'VIII legislatura al 31.12.2005, le Regioni a Statuto speciale e il Molise per l'intero anno 2005:* nel 2005
(VIII legislatura/intero anno)

- 5.3.1. E' attivo il Consiglio delle autonomie locali o un organo analogo (SI / NO)
- 5.3.2. numero delle proposte di iniziativa legislativa avanzate dal Consiglio delle autonomie locali o dall'organo analogo
- 5.3.3. numero dei procedimenti legislativi nei quali è stata inserita la partecipazione del Consiglio delle autonomie locali o dell'organo analogo
- 5.3.4. numero dei procedimenti per l'approvazione di regolamenti o di atti amministrativi generali nei quali è stata inserita la partecipazione del Consiglio delle autonomie locali o dell'organo analogo
- 5.3.5. Esistenza di un organo rappresentativo delle forze sociali che può essere consultato nei procedimenti legislativi e amministrativi (SI / NO)
- 5.3.6. numero dei procedimenti legislativi nei quali è stata inserita la partecipazione dell'organo rappresentativo delle forze sociali
- 5.3.7. numero dei procedimenti per l'approvazione di regolamenti o di atti amministrativi generali nei quali è stata inserita la partecipazione dell'organo rappresentativo delle forze sociali

NOTE:

Modulo 6: POLITICHE DI SETTORE

6.1. - Politiche regionali nel settore della sanità nell'anno 2005:

MODULO n. 6.1.1. – POLITICHE REGIONALI NEL SETTORE DELLA SANITA' nell'anno 2005			
Regione/Provincia autonoma			
OGGETTO: ELENCO DELLE LEGGI REGIONALI CHE HANNO DISCIPLINATO LA MATERIA E EVENTUALE IMPUGNAZIONE DA PARTE DELLO STATO			
Progressivo	estremi della legge	articoli interessati	impugnata (SI/NO)
6.1.1.1			
6.1.1.2.			
6.1.1.3.			
6.1.1.4.			
6.1.1.5.			
NOTE:			

MODULO n. 6.1.2. – POLITICHE REGIONALI NEL SETTORE DELLA SANITA' nell'anno 2005		
Regione/Provincia autonoma		
OGGETTO: ELENCO DELLE LEGGI REGIONALI CONNESSE AD INTERVENTI DELLO STATO NEL SETTORE		
Progressivo	estremi della legge regionale che attua l'intervento (specificare articoli e commi)	estremi della legge statale che prevede l'intervento (idem)
6.1.2.1.		
6.1.2.2.		
6.1.2.3.		
6.1.2.4.		
6.1.2.5.		

NOTE:

MODULO n. 6.1.3. – POLITICHE REGIONALI NEL SETTORE DELLA SANITA' nell'anno 2005

Regione/Provincia
autonoma

OGGETTO: ELENCO DELLE LEGGI REGIONALI CHE PREVEDONO SUCCESSIVI ATTI DEL CONSIGLIO REGIONALE E RICOGNIZIONE DEGLI ATTI ATTUATIVI
Progressivo estremi della legge regionale che prevede atti successivi (specificare articoli e NO)
comini)

6.1.3.1.

6.1.3.2.

6.1.3.3.

6.1.3.4.

6.1.3.5.

NOTE:

MODULO n.6.1.4. – POLITICHE REGIONALI NEL SETTORE DELLA SANITA' nell'anno 2005

Regione/Provincia
autonoma

OGGETTO: ELENCO DEI REGOLAMENTI REGIONALI ADOTTATI E INDICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI REGIONALI CHE LI HANNO PREVISTI
Progressivo estremi del regolamento regionale estremi dell'atto regionale che lo ha previsto (specificare articoli e comini)

6.1.4.1.

6.1.4.2.

6.1.4.3.

6.1.4.4.

6.1.4.5.

NOTE:

MODULO n. 6.1.5. – POLITICHE REGIONALI NEL SETTORE DELLA SANITA' nell'anno 2005

Regione/Provincia
autonoma

OGGETTO: ELENCO DEI REGOLAMENTI REGIONALI ADOTTATI E INDICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI STATALI CHE LI HANNO PREVISTI
Progressivo estremi del regolamento regionale estremi dell'atto statale che lo ha previsto (specificare articoli e commi)

6.1.5.1.

6.1.5.2.

6.1.5.3.

6.1.5.4.

6.1.5.5.

NOTE:

MODULO n. 6.1.6. – POLITICHE REGIONALI NEL SETTORE DELLA SANITA' nell'anno 2005

Regione/Provincia
autonoma

OGGETTO: EVENTUALI DELIBERAZIONI DI NATURA NON LEGISLATIVA ADOTTATE DAL CONSIGLIO REGIONALE IN MATERIA
Progressivo estremi della deliberazione del Consiglio regionale

6.1.6.1.

6.1.6.2.

6.1.6.3.

6.1.6.4.

6.1.6.5.

NOTE:

MODULO n. 6.1.7. – POLITICHE REGIONALI NEL SETTORE DELLA SANITA' nell'anno 2005

Regione/Provincia autonoma

OGGETTO: ATTI AMMINISTRATIVI DI MAGGIORE RILEVANZA dei quali si ha notizia ADOTTATI DALLA GIUNTA REGIONALE IN MATERIA Progressivo estremi della deliberazione della Giunta regionale

6.1.7.1.

6.1.7.2.

6.1.7.3.

6.1.7.4.

6.1.7.5.

NOTE:

MODULO n. 6.1.8. – POLITICHE REGIONALI NEL SETTORE DELLA SANITA' nell'anno 2005

Regione/Provincia autonoma

OGGETTO: GOVERNO DELLA SPESA SANITARIA

Progressivo Misure adottate e contenuti degli accordi

6.1.8.1. All'inizio della XIV legislatura, il decreto-legge n. 347/2001 (attuativo dell'Accordo Stato Regioni dell'8 agosto 2001) ha definito con maggiore precisione i compiti e le responsabilità di Stato e regioni ai fini del contenimento e della razionalizzazione della spesa. Nel corso della legislatura si sono succeduti altri provvedimenti di rilievo a livello nazionale, finalizzati al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nel comparto sanitario, fino alle leggi finanziarie per il 2005 e 2006, che, nel fissare i livelli massimi di spesa per la spesa sanitaria complessiva (e per quella di singoli comparti come, ad

esempio, la spesa farmaceutica), hanno individuato via via nuovi strumenti e procedure per garantire il rispetto di tali obiettivi.

Appare utile l'individuazione delle principali misure adottate dalle singole regioni per il rispetto – per la parte di loro competenza – dei vincoli ad esse posti dalla legge statale e dall'Intesa del 23 marzo 2005 in sede di Conferenza Stato regioni e delle eventuali difficoltà tecniche emerse nella elaborazione delle politiche di contenimento della spesa. In particolare, andrebbero precisati i contenuti degli accordi previsti dalla legislazione vigente tra i Ministeri della salute e dell'economia e le Regioni per le quali si fosse riscontrato il mancato conseguimento degli obiettivi prefissati.

NOTE:

MODULO n. 6.1.9. – POLITICHE REGIONALI NEL SETTORE DELLA SANITA' nell'anno 2005

Regione/Provincia autonoma

OGGETTO: TUTELA DELLA SALUTE

Progressivo

Scelte politiche e modelli organizzativi

6.1.9.1.

La materia "tutela della salute", in base al titolo V, è oggetto di legislazione concorrente di Stato e Regioni, ferma restando la competenza esclusiva dello Stato nella definizione dei livelli minimi delle prestazioni.

Occorre approfondire le scelte politiche più significative adottate dalle singole Regioni nel campo della tutela della salute (ivi inclusa la definizione di prestazioni ulteriori rispetto a quelle previste dagli standard nazionali), anche in caso di mancanza di una legislazione nazionale nelle specifiche materie. Ugualmente sembra utile conoscere lo sviluppo dell'autonomia regionale per quanto riguarda la scelta di modelli organizzativi.

NOTE:

6.2. - Leggi finanziarie e politiche tributarie della regione:

MODULO n. 6.2.1. – LEGGI FINANZIARIE E POLITICHE TRIBUTARIE DELLA REGIONE nell'anno 2005

Regione/Provincia autonoma

OGGETTO: NUOVE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE O REGOLAMENTARI SUL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE E SULL'OGGETTO DELLA LEGGE FINANZIARIA

Progressivo estremi di leggi e, eventualmente, altri atti regionali che disciplinano il contenuto, i tempi e le modalità della legge finanziaria regionale

6.2.1.1.

6.2.1.2.

6.2.1.3.

6.2.1.4.

6.2.1.5.

NOTE:

MODULO n. 6.2.2.. – LEGGI FINANZIARIE E POLITICHE TRIBUTARIE DELLA REGIONE nell'anno 2005

Regione/Provincia autonoma	
OGGETTO: LEGGE FINANZIARIA REGIONALE E ALTRE LEGGI REGIONALI CONNESSE (COLLEGATE) ALLA MANOVRA DI BILANCIO	
progressivo estremi delle leggi	n.° articoli n.° commi n.° medio commi/articolo n.° di allegati

6.2.2.1.

6.2.2.2.

6.2.2.3.

6.2.2.4.

NOTE:

MODULO n. 6.2.3. – LEGGI FINANZIARIE E POLITICHE TRIBUTARIE DELLA REGIONE nell'anno 2005

Regione/Provincia autonoma	
OGGETTO: LEGGI E ALTRE DELIBERAZIONI CHE HANNO MODIFICATO LA DISCIPLINA DEI TRIBUTI REGIONALI O LORO ALIQUOTE	
progressivo estremi di leggi e, eventualmente, altri atti	riferimento articolo e comma

6.2.3.1.

6.2.3.2.

6.2.3.3.

6.2.3.4.

6.2.3.5.

NOTE:	
MODULO n. 6.2.4. – LEGGI FINANZIARIE E POLITICHE TRIBUTARIE DELLA REGIONE nell'anno 2005	
Regione/Provincia autonoma	
OGGETTO: GLI ASPETTI DELLA DISCIPLINA STATALE CHE HANNO SUSCITATO MAGGIORE ATTENZIONE E PROVOCATO DIBATTITI CONSILIARI, ADOZIONE DI ATTI, DISCUSSIONI IN COMMISSIONE	
progressivo	Indicare gli aspetti controversi della disciplina statale Indicare l'atto o il dibattito cui hanno dato vita (possibilmente allegando l'atto o il resoconto)
6.2.4.1.	
6.2.4.2.	
6.2.4.3.	
6.2.4.4.	
6.2.4.5.	
NOTE:	
MODULO n. 6.2.5. – PATTO DI STABILITA' PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE	
Regione/Provincia autonoma	
OGGETTO: Intese e accordi per il Patto di stabilità progressivo	
6.2.5.1.	La Regione ha stipulato con il Governo apposite intese per il Patto di stabilità riguardante l'amministrazione regionale? Intese e accordi Sì/no
6.2.5.2.	se la risposta alla precedente domanda è affermativa, indicare gli estremi dell'atto ed indicarne i contenuti peculiari
6.2.5.3.	La Regione ha stipulato apposite intese con gli enti locali (e con il Governo) per il patto di stabilità riguardante gli enti locali del proprio territorio?

6.2.5.4. se la risposta alla precedente domanda è affermativa, indicare gli estremi dell'atto ed indicarne i contenuti peculiari

NOTE:

MODULO 7 Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea:

MODULO n. 7.1.1. – FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE nell'anno 2005

Regione/Provincia autonoma

OGGETTO: PREVISIONE DI LEGGI COMUNITARIE REGIONALI

progressivo Statuti, estremi delle leggi regionali che disciplinano il procedimento di attuazione delle politiche comunitarie e estremi delle leggi comunitarie regionali

7.1.1.1.

7.1.1.2.

7.1.1.3.

NOTE:

MODULO n. 7.1.2. – FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE nell'anno 2005

Regione/Provincia autonoma

OGGETTO: MODALITA' DI ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA PREVISTE NELLE LEGGI COMUNITARIE O IN ALTRE LEGGI

progressivo Indicare i provvedimenti cui le leggi comunitarie o altre leggi demandano l'attuazione della normativa comunitaria (leggi, regolamenti, delibere di Giunta, etc.)

7.1.2.1.

7.1.2.2.
7.1.2.3.

NOTE:

MODULO n. 7.1.3. – FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE nell'anno 2005

Regione/Provincia
autonoma

OGGETTO: PROVVEDIMENTI EFFETTIVAMENTE ADOTTATI IN ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI COMUNITARI
progressivo estremi del provvedimento e organo che l'ha adottato estremi dell'atto europeo (specificare articoli e commi)

7.1.3.1.
7.1.3.2.
7.1.3.3.
7.1.3.4.
7.1.3.5.

NOTE:

MODULO n. 7.1.4. – FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE nell'anno 2005

Regione/Provincia
autonoma

OGGETTO: PROVVEDIMENTI REGIONALI CHE SOSTITUISCONO L'EVENTUALE DISCIPLINA STATALE PREVENTIVA (CEDEVOLE)
progressivo estremi del provvedimento e organo che l'ha adottato estremi dell'atto statale

7.1.4.1.
7.1.4.2.
7.1.4.3.
7.1.4.4.

7.1.4.5.

NOTE:

MODULO n. 7.1.5. – FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE nell'anno 2005

Regione/Provincia
autonoma

OGGETTO: ORGANI CONSILIARI COMPETENTI PER I PROFILI COMUNITARI
progressivo ORGANO CONSILIARE

FONTE NORMATIVA (Statuto, regolamento consiliare)

7.1.5.1.

7.1.5.2.

Si prega di descrivere brevemente i rapporti dell'organo consiliare competente per i profili comunitari con la Giunta e le attività svolte, specificando se svolge una verifica di conformità dei progetti di legge alla normativa ed alla giurisprudenza comunitaria.

MODULO n. 7.1.6. – FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE nell'anno 2005

Regione/Provincia
autonoma

OGGETTO: SESSIONI COMUNITARIE (o, comunque, dibattiti su indirizzi relativi alle politiche comunitarie) DEL CONSIGLIO REGIONALE O DI SUE COMMISSIONI

PROGRESSIVO	DEL CONSIGLIO REGIONALE) (ESTREMI E ARGOMENTO DELLA SEDUTA)1	DI UNA COMMISSIONE CONSILIARE (ESTREMI E ARGOMENTO DELLA SEDUTA)2	FONTE NORMATIVA DI RIFERIMENTO
7.1.6.1.			
7.1.6.2.			
7.1.6.3.			
7.1.6.4.			
7.1.6.5.			

NOTE:

MODULO N. 7.1.7. – FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE NELL'ANNO 2005

REGIONE/PROVINCIA
AUTONOMA

OGGETTO: ATTI NOTIFICATI DAL CONSIGLIO REGIONALE ALLA COMMISSIONE EUROPEA (LE C.D. 'NOTIFICHE')

PROGRESSIVO	ESTREMI DEGLI ATTI	ESITO
7.1.7.1.		
7.1.7.2.		
7.1.7.3.		
7.1.7.4.		
7.1.7.5.		

NOTE:

- 1 Si prega di allegare il resoconto della seduta.
- 2 Si prega di allegare il resoconto della seduta.

PARTE III

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL NUOVO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

a cura dell'“Osservatorio sulle fonti” – 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 biennio 2004-2005 ha raggiunto livelli mai registrati in precedenza.

Come si è evidenziato nel rapporto precedente, i dati relativi al 2004 non lasciavano adito a dubbi: in termini assoluti, le decisioni nel giudizio in via principale costituivano 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%). Ma, soprattutto, per la prima volta nella storia della Corte costituzionale, le sentenze nel giudizio ex art. 127 Cost. sopravanzano quelle rese in sede di giudizio in via incidentale.

Tali tendenze sono confermate dalla lettura dei dati rilevati nell'annuale relazione su "La giustizia costituzionale nel 2005", pubblicata, in occasione della Conferenza stampa del Presidente della Corte, il 9 febbraio 2006. Il totale delle decisioni rese dalla Corte costituzionale nel 2005 è di 482. Delle 482 pronunce 101 sono state adottate nel giudizio in via principale (per la prima volta dal 1988 questo tipo di giudizio supera la quota simbolica delle cento decisioni in un anno) e 16 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni. Questi dati confermano la tradizionale preponderanza numerica del giudizio in via incidentale, le cui decisioni coprono il 65,15% del totale; ma attestano anche che, se si guarda alle pronunce di merito scorporando il numero delle ordinanze, il giudizio in via principale consegna un numero di sentenze maggiore di quello in via incidentale (85 contro 80).

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 (sentenze 196-198, 199; ordinanza 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.

Come evidenziato fin dal 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 legislativi attuativi della l. 131/2003, i fondamentali provvedimenti di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, 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'ormai tradizionale incertezza derivante dai perenni conati di revisione del titolo V, i quali probabilmente hanno costituito un ulteriore fattore di rallentamento nell'approvazione dei provvedimenti di attuazione della l. cost. 3/2001.

Dati più incoraggianti riguardano, invece, l'attuazione dell'autonomia statutaria, in relazione alla quale, dopo un prolungato fenomeno di inattuazione, parallelo a quello dell'autonomia legislativa, si è assistito ad una "seconda stagione" statutaria (all'appello delle Regioni che hanno adottato un nuovo statuto mancano ormai solo Basilicata, Campania, Molise, Veneto e Lombardia, dopo che l'Abruzzo ha approvato il proprio statuto, in seconda lettura, il 12 settembre 2006)²⁰².

²⁰² D'altro canto, ad essere aumentato non è solo il numero degli statuti entrati in vigore ma anche quello delle sentenze della Corte costituzionale che hanno contribuito a fare chiarezza sui profili più controversi che l'incerta tecnica normativa del legislatore della revisione ha lasciato in eredità all'interprete. Nel rapporto precedente si è detto di quella giurisprudenza costituzionale (sentenze 372, 378, 379/2004) che ha affermato che le enunciazioni statutarie di principio 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. Più di recente, il Giudice delle Leggi è intervenuto su alcuni aspetti qualificanti della nuova autonomia statutaria in occasione di due recenti giudizi instaurati dal Governo: quello di legittimità costituzionale promosso ex art. 127 Cost. contro le promulgazioni parziali disposte dalle Regioni Umbria ed Emilia Romagna dopo le citate sentenze nn. 378 e 379 del 2004 e quello, sempre di legittimità costituzionale ma ex art. 123, comma 2, Cost., proposto avverso lo statuto approvato dalla Regione Abruzzo. Il primo dei due giudizi si è concluso con una sentenza di inammissibilità (sentenza 469/2005) che ha lasciato aperto il problema

Nel campo della legislazione, l'assenza di tali strumenti attuativi è non a caso denunciata anche nella giurisprudenza costituzionale: così, ad esempio, la sentenza 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 sentenza 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. 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.

2. L'assenza dell'attuazione dell'art. 119 Cost. nella giurisprudenza costituzionale

Nella perdurante assenza di una disciplina legislativa di attuazione dell'autonomia finanziaria, come noto, la Corte ha riconosciuto all'art. 119 Cost. solo una limitata precettività immediata (sentenza 37/2004) esortando così l'intervento del legislatore statale, il quale 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. Da tale giurisprudenza deriva l'idea che l'inattuazione legislativa paralizzi l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Non essendo mutato il quadro normativo di riferimento si può

dell'ammissibilità delle promulgazioni parziali; il secondo con l'annullamento, tra le altre, delle norme dello statuto abruzzese che prevedevano l'obbligo di dimissioni in caso di mancata approvazione del programma da parte del Consiglio e la sfiducia al singolo assessore (sentenza 12/2006).

ribadire in questa sede quanto già affermato e cioè che 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. L'impostazione desumibile dalla giurisprudenza precedente non appare, però, 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.

Peraltro, pare opportuno sottolineare che non soltanto nella materia tributaria ma anche in quella, più generale, della capacità finanziaria degli enti territoriali la Corte cerca di imporre un modello che ispiri il canone della leale collaborazione, valorizzando la necessità del fine di coordinamento della finanza pubblica che l'art. 119 Cost. assegna alla legislazione statale (su tale questione si veda *infra*, par. 8).

In questo quadro, la discontinuità costituita dal nuovo testo della disposizione costituzionale citata continua a potersi esplicitare 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 qualificano come fondi vincolati nella destinazione per normali attività di competenza degli enti territoriali (sentenze 16, 49, 308, 320, 423/2004). Tale orientamento giurisprudenziale non viene, invece, richiamato dalla sentenza 133/2006, che interviene in tema di fondi vincolati per la ricerca delle fonti di energia rinnovabili. In tal caso, infatti, la Corte, constatato che non si può applicare il criterio della prevalenza per individuare se la disciplina verte in materia di energia, ricerca scientifica o ambiente, afferma che la sua legittimità costituzionale si può raggiungere solo imponendo la leale collaborazione in sede attuativa mediante un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Quindi, la Corte effettua un'interpretazione conforme a Costituzione della norma impugnata non applicando la propria giurisprudenza sull'incostituzionalità dei fondi vincolati in materie di competenza regionale, la quale, comunque, resta sullo sfondo e mai contraddetta.

Sulla portata dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, invece, particolarmente significativa appare, tra le pronunce più recenti, la sentenza 64/2005, la quale rileva che «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, pur se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti»; ma «se rientra nei limiti delle norme che lo Stato ha la competenza ad emanare nella materia del coordinamento della finanza pubblica, la previsione di un'ingerenza, nell'attività di Regioni ed enti locali, esercitata da un organo dello Stato, a maggior ragione deve ritenersi legittimo il controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei conti». Sulla base di tale presupposto la Corte evidenzia, in particolare, che l'eliminazione dei controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, non esclude «la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni [...] e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti».

L'impostazione delineata è alla base anche delle decisioni in cui la Corte definisce cosa può considerarsi principio in questa delicata materia. Si pensi, ad esempio, alla sentenza 417/2005 in cui si riconosce la natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alle disposizioni dettate, per il contenimento della spesa pubblica, dall'art. 1, comma 4, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, che attribuiscono alle amministrazioni pubbliche la facoltà di scegliere tra il ricorso alle convenzioni stipulate dal Ministero del tesoro, cosiddette convenzioni CONSIP e, in alternativa, l'utilizzazione dei parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili e che fissano l'obbligo di trasmissione alle strutture e agli uffici interni preposti al controllo di gestione dei provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi. Analogamente, la Corte dichiara, con la sentenza 449/2005, l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 75, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nella parte in cui stabilisce che al «personale delle amministrazioni

che si reca all'estero per ragioni di servizio nell'ambito dell'Unione europea spetta il pagamento delle sole spese di viaggio aereo nella classe economica». La Corte ribadisce che la previsione, da parte della legge statale, di limiti all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò in una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 della Costituzione alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (su tale questione vedi anche *infra*, par. 9).

3. Le novità, normative e processuali, introdotte a proposito del giudizio in via principale

Il nuovo volto del regionalismo italiano, disegnato dal legislatore della revisione costituzionale e dalla giurisprudenza della Corte nell'esercizio della suevidenziata funzione di supplenza cui la medesima è stata chiamata dall'inerzia attuativa del legislatore statale, ha parallelamente imposto di intervenire anche su alcuni profili del processo costituzionale, per adeguarli alle rinnovate esigenze di garanzia della Costituzione che derivano dal nuovo assetto e dall'elevata conflittualità che lo caratterizza. Si è così avuta la modifica, per via di autonormazione, delle "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale" (dell. Corte cost. 151, 176/2004) e la riforma legislativa delle "Norme ordinarie e regolamentari integrative della Costituzione sulla Corte" (come modificata da l. n. 131/2003, c.d. legge "La Loggia"). Sul punto, a seguito di tali disposizioni e di alcune novità introdotte in via giurisprudenziale il volto del giudizio in via principale ha conosciuto significative innovazioni.

Come si è già avuto modo di sottolineare nel precedente rapporto, sicuramente l'aspetto microscopicamente più rilevante è stato introdotto

dall'art. 9 della l. 131/2003, il quale prevede il potere di sospensiva delle leggi impugnate²⁰³.

Il secondo istituto, introdotto sempre dalla legge n. 131 del 2003, è rappresentato dalla possibilità per la Conferenza Stato-città-autonomie locali e per 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'istituto tenderebbe a risolvere l'annoso problema della tutela costituzionale delle prerogative degli enti locali ma, a fronte della meritorietà dello sforzo, la soluzione adottata pare insufficiente.

Sempre per quel che riguarda le modifiche del giudizio costituzionale prodottesi per via normativa, giova ricordare anche che l'art. 5, Del. Corte Cost. 10 giugno 2004 (pubblicata in *G.U.* 30 giugno 2004, n. 151) ha modificato le norme sulla costituzione in giudizio della Regione, la quale deve avvenire ex art. 23, comma III, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte entro venti giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso.

Ma 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, a sua volta conforme a 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 (sentenze 510, 532, 536/2002; 49, 226, 303, 307, 315, 338/2003; 166, 167, 196/2004 e, più di recente, 150, 232, 336, 344, 355, 378, 383, 469/2005). Peraltro, nella sentenza 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.

²⁰³ 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 sentenza 196/2004.

Per quanto riguarda i motivi di ricorso, in linea con il principio già affermato fin dalla sentenza 274/2003, la Corte ha affermato che lo Stato può impugnare leggi regionali per qualunque vizio di costituzionalità (sentenze 162/2004, 173, 190, 277, 407, 465/2005), 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 sulle proprie prerogative costituzionali (sentenze 4, 196, 228, 280, 286, 287/2004; 30, 36, 37, 50, 64, 107, 270, 272, 285, 383/2005).

Ancora, anche nel biennio 2004-2005 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). In particolare, nel 2005, cinque ricorsi regionali aventi ad oggetto la legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) – c.d. «legge Biagi» – sono stati decisi in parte con la sentenza n. 50 ed in parte con la sentenza n. 384. Le sentenze numeri 277 e 462, invece, hanno definito un ricorso statale avverso una legge della Regione Lazio recante contenuti eterogenei, alla stessa stregua di quanto avvenuto, relativamente ad una legge della Provincia autonoma di Bolzano, con le sentenze numeri 304 e 323. A tali dati devono sommarsi i casi di tre ricorsi che erano stati parzialmente decisi nel 2004 e che, nel 2005, sono stati solo parzialmente definiti, giacché restano pendenti alcune questioni. Si è trattato di discipline statali coinvolgenti una pluralità di materie, e segnatamente la legge finanziaria (legge 24 dicembre 2003, n. 350, per cui resta pendente il ricorso n. 33 del 2004, parzialmente deciso con le sentenze numeri 36, 71, 77, 107, 134, 151, 160, 162, 175, 219, 222, 231, 242, 270 e 449) ed il c.d. collegato ordinamentale in materia di pubblica amministrazione (legge 16 gennaio 2003, n. 3, per cui restano pendenti i ricorsi n. 31 del 2003, parzialmente deciso con la sentenza n. 270, e n. 32 del 2003, parzialmente deciso con le sentenze numeri 31 e 270).

Più evidenti sono state le innovazioni sul piano della tipologia delle sentenze della Corte. Come si è detto nel rapporto relativo all'anno 2004, il riferimento principale (ma non unico) è alla sentenza 13/2004, con la quale la Corte, giudicando su una legge statale che riconduce alla competenza dell'amministrazione scolastica statale funzioni in materia di istruzione, ha "congelato" gli effetti della sua pronuncia, fino al momento della predisposizione da parte delle Regioni degli apparati amministrativi deputati all'esercizio delle funzioni rivendicate, 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.

Peraltro, il ruolo di "supplenza" esercitato dalla Corte spiega altresì la non infrequente utilizzazione delle sentenze manipolative sia additive (sentenze 196, 308/2004; 51, 162, 219, 242, 279, 285, 383, 384/2005), sia ablative (sentenze 196, 380, 390, 429/2004; 30, 145, 270, 321, 383, 384, 397, 431, 445, 456/2005), sia sostitutive (sentenza 196/2004; 31, 222, 279, 383/2005).

Infine, seguendo un *trend* giurisprudenziale ormai consolidato, la Corte continua ad utilizzare anche nel giudizio in via principale l'istituto dell'illegittimità costituzionale consequenziale, ritenuto di generale applicazione nei giudizi di legittimità costituzionale. In particolare, giova osservare che l'ampliato sviluppo dei poteri interpretativi della Corte nel giudizio in via principale ha fatto sì che anche in esso la declaratoria di illegittimità costituzionale si configurasse come una *extrema ratio*. Ne sono dimostrazioni significative le sentenze in cui la Corte ha constatato preliminarmente l'impossibilità di superare in via interpretativa le ragioni dell'asserita incostituzionalità (sentenze 145, 407/2005).

Da ultimo si segnalano tre recenti pronunce che hanno contribuito a fare chiarezza su alcuni profili processuali della giurisprudenza costituzionale in materia regionale o affrontando questioni nuove o consolidando orientamenti già maturati. Così la sentenza 152/2006, intervenuta nella conflittuale vicenda della nomina del Commissario dell'Ente Parco Arcipelago Toscano ha chiarito che in materia di

sospensione cautelare dell'atto impugnato nei conflitti tra enti le mancate trattative per raggiungere l'intesa sono valutabili ai fini della sussistenza del *fumus boni iuris*. La sentenza 216/2006, invece, ha chiarito che ai fini dell'ammissibilità del ricorso regionale ex art. 127 Cost. non si possono precisare le norme impugnate con deliberazioni diverse da quelle che autorizzano la proposizione del ricorso quando queste sono successive al decorso del termine per impugnare e ciò in forza dell'applicabilità al giudizio costituzionale dell'art. 182 c.p.c., il quale esclude la sanatoria dei vizi di rappresentanza o di autorizzazione quando si è consumata una decadenza. Infine, quanto al parametro di costituzionalità, con le sentenze 129/2006 (in materia di governo del territorio) e 286/2005 (in tema di quote latte) si fa applicazione del parametro di cui all'art. 117 Cost., dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge regionale per violazione del diritto comunitario, consolidando così l'orientamento della Corte che considera direttamente "giustiziabile" nel giudizio in via principale il principio della prevalenza del diritto comunitario.

4. La rilevanza del principio di leale cooperazione e la disciplina del potere sostitutivo

Anche nel periodo considerato, 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, assecondi gli schemi del c.d. "regionalismo cooperativo".

È noto che con le sentenze 303/2003 e 6/2004 la Corte ha chiarito che lo spostamento verso l'alto delle competenze normative è possibile anche nelle materie "residuali" regionali, a condizione che la legge statale detti una disciplina pertinente e comunque idonea alla regolazione delle funzioni da trasferire (principio di adeguatezza), che la medesima sia limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine (principio di proporzionalità) e 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. Più di recente, di tali principi la Consulta ha fatto applicazione nel caso della sentenza 214/2006, in cui si afferma che il turismo è materia residuale ma che lo Stato può comunque intervenire con una propria disciplina se supera un test di sussidiarietà che deve avere riguardo alla proporzionalità dell'intervento. La pronuncia si ricollega alla sentenza 303/2003 ma soprattutto sviluppa l'appena citata sentenza 6/2004, chiarendo che non è necessariamente l'intesa che garantisce la ragionevolezza dell'intervento statale.

Sempre in merito alla leale collaborazione, nel 2005 si segnala la sentenza 50/2005, in cui la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 276 del 2003 – che prevede disposizioni in materia di cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati – in quanto, da una parte, contiene norme di principio, quale la previsione di una convenzione quadro, dall'altra assicura il coinvolgimento delle Regioni mediante la previsione che le convenzioni «devono essere validate da parte delle Regioni».

Particolarmente importanti appaiono, poi, quelle pronunce in cui la giurisprudenza costituzionale chiarisce che «in linea di principio», la mancata previsione del parere obbligatorio della Conferenza Stato-Regioni non determina di per sé l'illegittimità costituzionale né dei decreti legislativi, né delle leggi di conversione dei decreti-legge che intervengono in materia regionale (sentenze 272, 384/2005).

È da segnalare, inoltre, che il principio di leale collaborazione viene indifferentemente utilizzato dalla Corte tanto nelle materie di competenza esclusiva statale che di competenza residuale delle Regioni. Come esempi recenti del primo caso si può ricordare la sentenza 134/2006 (in materia di livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria), in cui si afferma che per adottare il regolamento che definisce gli *standard* ci vuole l'intesa in sede di Conferenza permanente e non solo la previa audizione delle Regioni. Il principio in questione viene, invece, utilizzato in materia di competenza residuale, ad esempio, nella sentenza 213/2006 (in materia di pesca), in cui si osserva che si verte in materia residuale ma contraddistinta dalla presenza di competenze trasversali e si fa

applicazione del principio di leale collaborazione richiedendo l'intesa per l'approvazione del piano nazionale della pesca. La norma statale astrattamente invasiva dell'autonomia legislativa regionale è salvata dall'incostituzionalità ancora una volta attraverso un'interpretazione conforme ispirata al principio di leale collaborazione. Si manifesta così uno spiccato *favor* per il legislatore che beneficia della logica casistica della decisione del Giudice costituzionale sfuggendo al riparto di competenze disposto in maniera tendenzialmente inderogabile dalla Costituzione.

Per quanto riguarda, invece, i poteri sostitutivi si è già avuto modo di evidenziare nel rapporto precedente che la sentenza 43/2004 e le altre che ad essa hanno fatto seguito hanno chiarito che l'art. 120 Cost. non preclude la possibilità di prevedere poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali. Tuttavia, poiché il potere sostitutivo implica comunque un intervento del livello regionale rispetto allo svolgimento di attribuzioni dei Comuni, la Corte ha limitato il ricorso a tale strumento richiedendo che le ipotesi di esercizio del potere sostitutivo siano previste e disciplinate dalla legge, che la sostituzione riguardi il compimento dei soli atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*, che la sostituzione sia disposta da organi di governo della Regione e non da meri apparati amministrativi della stessa²⁰⁴, 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 inopportuna dalla Regione ed infine 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'omissione²⁰⁵.

Più di recente la Corte ha approfondito, rispetto a tale schema (valido per tutti i poteri sostitutivi previsti nell'ordinamento), la questione della tassatività delle ipotesi in cui è ammessa la sostituzione governativa. Sul punto si richiama l'attenzione sulla sentenza 383/2005, la quale dichiara

²⁰⁴ Sul punto vale la pena di ricordare che le sentenze 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" (sentenze 112 e 173/2004). Di analogo tenore anche la successiva sentenza 167/2005.

²⁰⁵ Sul punto si vedano anche le meno recenti sentenze 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 140, 172, 227/2004.

infondato il ricorso proposto dalla Provincia di Trento avverso l'art. 1-sexies, comma 5, del decreto-legge n. 239 del 2003, nella parte in cui prevede che, in caso di inerzia o mancata definizione dell'intesa che deve intervenire fra le diverse Regioni interessate ad adottare le autorizzazioni alla costruzione ed esercizio delle reti di competenza regionale allorché le relative opere ricadono nel territorio di più Regioni, «lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione». Secondo la ricorrente, la norma impugnata estenderebbe il potere sostitutivo statale al di là delle ipotesi previste dalla norma costituzionale. La Corte ritiene, invece, che il secondo comma dell'art. 120 Cost. individua una serie di «situazioni» che legittimano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo per garantire taluni interessi essenziali e che entro tali «situazioni» potrebbe essere ricondotto anche il mancato conseguimento dell'intesa fra le Regioni cui si riferisce la norma impugnata. Secondo la sentenza, infatti, proprio in forza dell'esplicito rinvio all'art. 120 Cost., la norma non configura una autonoma e diversa fattispecie di potere sostitutivo, con la conseguenza che il suo esercizio in concreto dovrà comunque fondarsi su una specifica verifica della sussistenza dei presupposti sostanziali contemplati nella norma costituzionale, nonché sul rispetto delle condizioni procedurali previste dall'art. 8 della legge "La Loggia".

5. La problematica dell'interpretazione delle materie di cui all'art. 117 Cost.

Sul punto dell'interpretazione delle materie anche la giurisprudenza esaminata conferma quanto si è già avuto di dire nel precedente rapporto, 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.

Di particolare interesse appaiono sul punto le più recenti sentenze intervenute sulla materia «giurisdizione e norme processuali», le quali fanno seguito alle sentenze 18 e 428/2004 (vedi rapporto precedente). La Corte torna sulla materia con la sentenza 384/2005, decidendo alcuni ricorsi regionali relativi alla c.d. “legge Biagi” e segnatamente relativi all’art. 8, comma 4, del decreto legislativo di attuazione, il quale attribuisce alla Direzione provinciale del lavoro il compito di adottare, sentiti gli organismi preposti e nel rispetto delle direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, i criteri volti ad uniformare l’azione dei vari soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro. La Corte giudica non fondate le censure relative al comma impugnato, affermando che, come già chiarito con la sentenza n. 50 del 2005, la certificazione dei rapporti di lavoro rientra nelle materie dell’ordinamento civile, della giurisdizione e delle norme processuali, «riguardo alle quali sussistono ragioni di uniformità tali da giustificare la regolamentazione da parte dello Stato anche di funzioni amministrative».

Peraltro, la rilevanza delle esigenze unitarie non ha sempre comportato la sistematica compressione delle competenze regionali e non sembra corretto affermare che la giurisprudenza costituzionale si è mossa costantemente in un’ottica di interpretazione riduttiva delle novità apportate dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Così, ad esempio, si veda la sentenza 431/2005, con cui vengono dichiarati infondati i separati ricorsi con cui il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (*Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano*) e la legge della Regione Marche 23 febbraio 2005, n. 15 (*Istituzione del sistema regionale del servizio civile*), lamentando che alcune delle disposizioni recate da tali leggi, laddove incidono su aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, senza limitarsi alla disciplina delle concrete attività in cui questo si sostanzia, esorbiterebbero dall’ambito delle competenze tanto della Provincia autonoma quanto della Regione e si rivelerebbero, pertanto, invasive della potestà legislativa statale, cui l’art. 117, comma 2, lett. d) Cost. riserva la materia della “difesa”. Afferma, infatti, la Corte che la spettanza allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile

nazionale non comporta che tutti gli aspetti dell'attività svolta dai giovani in servizio civile ricadano nell'area della potestà legislativa statale. Nello specifico, spettano allo Stato la disciplina dei profili organizzativi e procedurali del servizio, laddove per converso le attività che toccano i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso. Infine, la riconduzione degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla competenza legislativa statale non preclude alle Regioni e alle Province autonome «la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o Provinciale, distinto da quello nazionale», nell'ottica del perseguimento dell'ampia finalità di realizzazione del principio di solidarietà espresso dall'art. 2 della Costituzione.

6. Segue: l'interpretazione delle materie “complesse”

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, facendo seguito alle sentenze 9 e 26/2004, si deve ricordare la sentenza 388/2005. Il Governo aveva impugnato, in riferimento agli articoli 9, 117, secondo comma, lettere s) e l), e terzo comma, e 118 della Costituzione nonché all'art. 2 del Testo unico dei beni culturali e ambientali, gli articoli 2, commi 2 e 8, 3, commi 2 e 3, 4, comma 1, lettera b), della legge della Regione Puglia 23

dicembre 2003, n. 29 (*Disciplina delle funzioni amministrative in materia di tratturi*). La Corte giudica non fondate le questioni sollevate. In primo luogo essa rileva che il Governo non solo non ha contestato la competenza legislativa concorrente della Regione, ma non ha neppure impugnato l'art. 3 della legge regionale che stabiliva che i tronchi tratturali sono conservati e tutelati dalla Regione Puglia, che ne promuove la valorizzazione anche per mezzo di forme indirette di gestione. Da ciò la Corte ricava che, se il ricorrente non si duole del «fatto in sé che la Regione abbia legiferato sui tratturi e sulla loro valorizzazione quali testimonianze del passato», resta anzitutto privo di fondamento il richiamo agli artt. 9 e 118 Cost. Quanto, poi, alla doglianza specifica riguardante le funzioni amministrative attribuite alla Soprintendenza, la sentenza nega rilievo alle censure prospettate dal Governo sulla base della constatazione che tutti i pareri che la Soprintendenza è chiamata ad esprimere hanno carattere vincolante e, pertanto, non possono essere disattesi. E ciò tanto con riferimento alla fase della pianificazione (c.d. piano dei tratturi), quanto con riguardo alla fase della realizzazione delle singole opere, siano esse nuove costruzioni o regolarizzazioni di quelle preesistenti. In quest'ultimo caso, il parere della Soprintendenza non era espressamente definito vincolante ma la Corte effettua una interpretazione della norma conforme a Costituzione e conclude che «la lettura corretta della disposizione nel contesto della complessa normativa in cui è inserita e nella quale i pareri finora esaminati sono tutti da considerare “vincolanti” [...] comporta che anche per la regolarizzazione delle opere già edificate, come per quelle da costruire, il parere della Soprintendenza deve ritenersi vincolante. Sarebbe illogico ritenere che la Soprintendenza sia competente a giudicare se una nuova opera sia compatibile con la natura del bene da tutelare e non lo sia invece [...] quando anche da questa possa derivare una compromissione della peculiare natura del bene».

È da considerare “complessa” anche la materia dell'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. In particolare, si intende segnalare in questa sede il caso deciso con la sentenza 407/2005, in cui la Corte affronta il tema della potestà concorrente in materia di istruzione. Il profilo di maggior interesse della pronuncia riguarda, infatti, la censura che il Governo muoveva nei confronti della legge della Provincia di Trento 17 giugno 2004, n. 6 (*Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici*), per la parte in cui, al comma 5, lettera b), dell'art. 4, prevedeva, tra l'altro, che il personale insegnante temporaneo, nonché il restante personale con contratto a termine non superiore ad un anno o «con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno», potesse, previa autorizzazione della competente struttura, svolgere «altra attività a condizione che la stessa non determini conflitto di interessi con l'amministrazione di appartenenza o sia incompatibile con il rispetto degli obblighi di lavoro». La Corte non aderisce alla tesi difensiva per cui la disposizione impugnata dovrebbe essere interpretata come rivolta al solo personale docente delle scuole materne e degli istituti professionali, con esclusione quindi del personale docente temporaneo delle scuole a carattere statale, per il quale rimarrebbe fermo il principio posto dalla legislazione statale di cornice. Essa afferma, infatti, che «la formulazione della disposizione, che si riferisce al "personale insegnante temporaneo", senza ulteriori precisazioni, è troppo ampia e generica perché si possa leggerla nel senso riduttivo suggerito dalla Provincia di Trento e, a tal fine, non aiuterebbe neppure la circostanza che essa sia stata dettata nel più ampio contesto della revisione dell'ordinamento del personale Provinciale, giacché anche la disciplina sullo stato giuridico dei docenti delle scuole elementari e secondarie, dunque a carattere statale, è rimessa a leggi Provinciali, "nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato", in base all'art. 2 del DPR n. 405 del 1988». Da tale premessa la Corte ricava, quindi, agevolmente che la norma impugnata deve essere considerata costituzionalmente illegittima per la parte in cui si riferisce anche al personale insegnante temporaneo delle scuole di istruzione elementare e secondaria della Provincia di Trento a «carattere statale».

La giurisprudenza più recente consente, invece, di riflettere su un profilo connesso alla tematica delle materie complesse.

Ci si riferisce a quella giurisprudenza che mostra una certa inclinazione della Corte a fare applicazione del c.d. “criterio della prevalenza”, in base al quale bisogna verificare se una tra le materie interessate dalla disciplina impugnata possa dirsi dominante, in quanto nel complesso normativo sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale ovvero le diverse disposizioni perseguano una medesima finalità. La differenza tra queste ipotesi e quelle fin qui considerate risiede nella circostanza che, mentre nel primo caso ci si trova di fronte a singole materie 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), nel secondo caso si tratta di oggetti di disciplina che rientrano contemporaneamente in più materie tra loro tanto diverse da richiedere la verifica dell’esistenza di un ambito materiale capace di assorbire gli altri (come nel caso, ad esempio, della già citata sentenza 133/2006 in tema di fondi vincolati per la ricerca in materia di fonti di energia rinnovabili in cui si intrecciano le materie dell’energia, della ricerca scientifica e dell’ambiente). Sempre a titolo di esempio, si può ricordare che la Corte ha fatto applicazione di questo principio anche nella sentenza 181/2006, in cui si traccia il confine tra tutela della salute e organizzazione amministrativa regionale della sanità affermando che appartengono alla prima le norme che limitano l’accesso alla dirigenza sanitaria ai medici che scelgono l’*intra moenia* (casi analoghi si rinvengono anche nelle sentenze 50, 219/2005).

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”. Anche su questo versante, però, come si è già detto fin dal rapporto relativo al 2003, il giudice costituzionale rifiuta un’impostazione rigidamente ispirata al principio di separazione di competenze. Non si può fare a meno di considerare che la giurisprudenza

costituzionale del periodo qui analizzato sembra assecondare la tendenza ad interpretare in senso estensivo alcuni di tali titoli competenziali.

Così è innanzitutto per la *tutela della concorrenza* rispetto alla quale vengono confermati gli esiti cui la Corte era già pervenuta con le sentenze 14, 272 e 345/2004. In particolare, la Consulta ha preso posizioni di notevole rilievo con la sentenza 50/2005, in cui è stato chiarito che l'attività di intermediazione, nella sua più ampia accezione, può costituire oggetto di normale attività imprenditoriale ed è, quindi, soggetta anche alle norme che tutelano la concorrenza. Con la successiva sentenza 134/2005, la giurisprudenza costituzionale sostiene, poi, che la disciplina del finanziamento dei contratti di programma nei settori dell'agricoltura e della pesca rientra nella materia in questione perché la dimensione macroeconomica dell'intervento normativo statale si ricava dal ricorso ai contratti di programma, i quali hanno la funzione, insieme ad altri strumenti che rientrano nella più ampia nozione di programmazione negoziata, di stimolare la crescita economica e rafforzare la concorrenza sul piano nazionale. Con la sentenza 175/2005, inoltre, la Corte, giudicando sulla legittimità costituzionale di una disciplina statale che introduceva il Fondo per il sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del "*made in Italy*", chiarisce che la pretesa modestia dell'intervento statale non determina di per sé l'estraneità alla materia di cui alla lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., ma può semmai costituire sintomo della manifesta irrazionalità della pretesa dello Stato di porre in essere, attraverso quell'intervento, uno strumento di politica economica idoneo ad incidere sul mercato. Con la sentenza 285/2005, infine, si afferma che è improprio il riferimento alla tutela della concorrenza con riguardo al sostegno alle attività cinematografiche, dal momento che esso non appare essenzialmente finalizzato a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti interessati, quanto invece a sostenere selettivamente «i film che presentano qualità culturali o artistiche o spettacolari». Segnatamente, la Corte osserva che, a ragionar diversamente, si arriverebbe all'inaccettabile conclusione che la competenza statale in tema di tutela della concorrenza si sovrappone ad ogni tipo e forma di finanziamento delle attività riconducibili alle materie di competenza legislativa delle Regioni, siano esse di tipo concorrente che di tipo residuale.

Analoghe considerazioni sulla continuità in cui si muove la giurisprudenza costituzionale in tema di titoli trasversali possono essere effettuate con riguardo alla materia «ordine pubblico e sicurezza», la quale è stata esaminata in due decisioni del 2005. Con la sentenza 95/2005 sono state decise alcune questioni concernenti leggi regionali che eliminano l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria per il personale addetto alla produzione e vendita di alimenti e per il personale delle farmacie. La Corte ha dichiarato infondate le censure prospettate, rilevando che, nel vigore del nuovo art. 117 della Costituzione, fin dalla sentenza n. 407 del 2002, si è sempre affermato che la materia in questione si riferisce «all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico». Anche la successiva sentenza 383/2005, in tema di energia, affronta la questione definitiva, sottolineando ancora una volta come la materia «ordine pubblico e sicurezza» riguardi solo gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico e non la sicurezza tecnica o la sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia elettrica. Ne esce, dunque, confermata l'idea che il perseguimento di alcuni fondamentali valori costituzionali impegna tutti i livelli di governo anche al di là del formale riparto di competenze legislative.

Per quanto concerne l'«ordinamento civile», vale la pena di ricordare che tale materia è stata tra quelle interpretate con maggior rigore formalistico nel senso di precludere alle Regioni la possibilità di porre regole fondamentali di disciplina dei rapporti privati (sentenza 282/2004). Più di recente, l'orientamento tradizionale della Corte in tema di ordinamento civile è stato confermato in relazione ad una pluralità di discipline, dalle regole sul mercato del lavoro (sentenza 50/2005), alla legalizzazione del lavoro irregolare (sentenze 201, 234/2005), alla tutela dei minori (sentenza 106/2005), alla protezione dei dati personali (sentenza 271/2005).

Quanto, invece, alla competenza in materia di «ordinamento penale», giova sottolineare che la Corte è, di recente, intervenuta in tema con la sentenza 172/2005, la quale riguarda l'art. 3 della legge della Regione Veneto 27 febbraio 2004, n. 4 (*Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa regionale*), ai sensi della quale, fatto salvo quanto previsto

dalle norme vigenti, «l'amministrazione regionale procede immediatamente al trasferimento di sede o all'attribuzione ad altro incarico del dipendente condannato, per i reati contro la pubblica amministrazione, con sentenza di primo grado». I giudici costituzionali ritengono infondata la questione proposta per violazione della competenza statale in materia di ordinamento penale evidenziando come la disposizione in esame sia volta ad offrire «alla amministrazione regionale uno strumento volto a realizzare l'interesse pubblico di garantire la credibilità e la fiducia di cui l'amministrazione deve godere presso i cittadini (...); interesse lesa dal discredito che la condanna, anche solo di primo grado, può recare all'immagine del corretto funzionamento dei pubblici uffici, e certo prevalente su quello individuale del dipendente alla permanenza nella medesima sede o nel medesimo ufficio». Da tale premessa, la Corte ricava la conclusione che la misura risulta basata non su ragioni punitive o disciplinari, quanto su esigenze, *lato sensu* cautelari, in funzione dell'organizzazione interna degli uffici, «atteso che le esigenze di trasparenza e di credibilità della pubblica amministrazione sono direttamente correlate al principio costituzionale di buon andamento degli uffici». L'affermata assenza di valenze sanzionatorie del provvedimento di trasferimento di sede o di attribuzione ad altro incarico vale, dunque, ad escludere la riferibilità della disposizione legislativa regionale all'ambito materiale dell'ordinamento penale.

In ordine, poi, alla materia "non materia" della tutela dell'ambiente, si segnala che la Corte nel corso del 2005 è intervenuta con 5 pronunce, le quali si pongono in linea di continuità con la precedente giurisprudenza costituzionale inaugurata a partire dalla celebre sentenza n. 407 del 2002, in cui – per la prima volta – si qualifica l'ambiente come valore costituzionale, che – in quanto tale – impegna tutti i livelli di governo territoriale nel perseguire più elevati *standards* di tutela, anche al di là del riparto di competenze legislative astrattamente previsto dalla Costituzione attraverso la tecnica enumerativa delle competenze. Con la sentenza 135/2005 la Corte ha risolto il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato in merito all'ispezione disposta dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio nello stabilimento MEMC Electronic Material S.r.l. di Merano. La

Corte riconosce che la disciplina delle industrie a rischio di incidente rilevante è riconducibile al disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. relativo alla tutela dell'ambiente; di talché appare perfettamente legittimo il comportamento del Ministero dell'ambiente il quale risulta titolare di un potere ispettivo generale che la Provincia di Bolzano è tenuta a riconoscere ed a rispettare. Analogamente, con la sentenza 214/2005, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 10 della legge della Regione Emilia Romagna 17.12.2003 n. 26 (*Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose*). La questione viene giudicata infondata dalla Corte, la quale ricorda di aver più volte avuto modo di precisare che «la tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti. Nell'ambito di dette competenze concorrenti, risultano legittimi gli interventi posti in essere dalla Regione stessa, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale in materia ed altresì l'adozione di una disciplina maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale». Con la sentenza 383/2005 la Corte è stata chiamata, tra l'altro, a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Toscana nei confronti dei commi 1 e 3 dell'art. 1 del decreto-legge n. 239 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 290 del 2003, nella parte in cui attribuiscono al Ministro delle attività produttive la competenza ad autorizzare l'esercizio temporaneo di singole centrali termoelettriche, anche in deroga sia ai normali valori delle emissioni in atmosfera e di qualità dell'aria, sia ai limiti di temperatura degli scarichi termici. La Corte ha ritenuto la questione prospettata infondata, appellandosi proprio al grimaldello della tutela ambientale. Argomenta il Giudice costituzionale che «i previsti poteri di deroga temporanei ineriscono, contrariamente a quanto ritiene la ricorrente, alla materia della "tutela dell'ambiente" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.», con la ulteriore conseguenza che la loro previsione e la loro disciplina spettano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, senza che neppure ricorra la necessità di quegli specifici meccanismi di collaborazione con le Regioni che la Corte ha

ritenuto indispensabili nelle ipotesi della “chiamata in sussidiarietà” per l’esercizio di funzioni amministrative relative a materie concorrenti, quale è quella relativa alla disciplina del settore energetico. La Corte, poi, torna ancora una volta ad occuparsi della tutela ambientale con la sentenza 391/2005, con la quale dichiara l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 25.08.2003 n. 15 (*Modifica della legge regionale 13.08.1998 n. 27 Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per la regolamentazione dell’attività venatoria*). L’impostazione del ricorrente viene accolta dalla Corte, secondo cui la legge regionale «incide sul nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica». Sostiene, inoltre, la Corte che «la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall’art. 18 della legge n. 157 del 1992 è da considerare come rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo, sotto questo aspetto, all’esigenza di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema il cui soddisfacimento l’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare mediante la predisposizione di standard minimi di tutela della fauna». Infine, anche con la sentenza 393/2005 la Corte affronta il tema dei prelievi faunistici venatori ma senza sviluppi significativi.

8. La potestà legislativa concorrente

Nel rapporto precedente, in materia di potestà concorrente, si è posta soprattutto l’attenzione sull’ammissibilità dell’utilizzazione degli atti con forza di legge al fine di porre i principi fondamentali della materia (cfr. sentenze 6, 196 e 280/2004).

La giurisprudenza successiva offre, invece, lo spunto per considerare il diverso profilo della “flessibilità” dei principi fondamentali. Particolarmente importante sotto questo aspetto la sentenza 336/2005, con cui la Corte ha deciso le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Marche e Toscana nei confronti di alcune norme del Codice delle

comunicazioni elettroniche approvato con decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259. La materia del contendere che in questa sede rileva è fondamentalmente quella delle infrastrutture della comunicazione. In particolare, oggetto del giudizio di costituzionalità era il Capo V del Titolo II del Codice, relativo alla rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica. La questione così incardinata viene dichiarata non fondata dalla Corte, la quale prende le mosse dalla constatazione – già proposta con la sentenza n. 50 del 2005 – che l’ampiezza e l’ambito di applicabilità dei principi fondamentali – non avendo gli stessi carattere «di rigidità e di universalità» – non possono essere ricostruiti in modo astratto ed aprioristico e, dunque, valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa. Il successivo passaggio argomentativo della sentenza è proprio quello di valutare quali siano tale ampiezza ed ambito di operatività nel caso di specie. Sul punto la Corte osserva che «nell’individuare i principi fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale, sicché non è neanche immaginabile una parcellizzazione di interventi nella fase di realizzazione di una tale rete [...]. Ciò comporta che i relativi procedimenti autorizzatori devono essere necessariamente disciplinati con carattere di unitarietà e uniformità per tutto il territorio nazionale, dovendosi evitare ogni frammentazione degli interventi». Tale osservazione è considerata dal Giudice costituzionale sufficiente per giungere alla conclusione che le esigenze unitarie sottese alla disciplina statale impugnata giustificano di per sé l’avocazione in capo allo Stato della potestà legislativa relativa anche alle norme di dettaglio.

Sempre in tema di profili generali relativi alla definizione dei principi fondamentali si segnala anche la recente sentenza 87/2006 (in materia di farmacie). Con tale pronuncia la Corte chiarisce che l’organizzazione del servizio farmaceutico non è da ricondurre né al commercio né alla tutela del lavoro ma esclusivamente alla materia “tutela della salute”. Ma il profilo più interessante risiede nel fatto che, per giungere alla ricognizione dei principi vigenti in materia, la Corte faccia espressamente ricorso ai profili

strutturali che contraddistinguono la norma, affermando che il principio si individua per il suo elevato grado di astrattezza.

9. Segue: le materie di legislazione concorrente

Con riferimento alla latitudine dei principi fondamentali, più di recente, appaiono significative le sentenze 59 e 63/2006, le quali si pronunciano in materia di tutela della salute, in particolare sulla disciplina del fumo. Il profilo di maggior interesse di questa giurisprudenza sembra poter essere individuato nella circostanza che essa qualifica come principio fondamentale della materia, in grado di vincolare il legislatore regionale, non solo l'apposizione del divieto ma anche la disciplina del procedimento amministrativo di accertamento della sua eventuale violazione e di irrogazione della relativa sanzione. E ciò sulla base del rilievo che non solo la disciplina sostanziale della condotta vietata ma anche il procedimento e le sanzioni devono essere necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale. Emblematica di una certa tendenza a dilatare i confini della legislazione statale di principio è anche la sentenza 182/2006 (in materia di paesaggio), in cui si afferma che la competenza regionale ad approvare i piani paesaggistici costituisce allo stesso tempo standard uniforme (come se si controvertisse della materia ambiente) e principio fondamentale (come se l'oggetto fosse la valorizzazione dei beni ambientali).

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 desumere, anche dalla sentenza sopra ricordata, che l'ampiezza dei principi sia, per così dire, direttamente proporzionale alla rilevanza dei principi costituzionali implicati nella materia (cfr. anche sentenza 162/2004 in tema di libretto di idoneità sanitaria e sentenza 424/2004 in materia di utilizzazione degli impianti sportivi). Fondamentale appare, poi, la giurisprudenza in materia di «governo del territorio» e, in particolare, quella relativa alla *vexata*

quaestio del condono edilizio, di cui si è già detto nel rapporto precedente e su cui non ci si sofferma nuovamente. Sempre sul tema del «governo del territorio» la Corte è, però, intervenuta con alcune pronunce successive, le quali hanno contribuito a fare chiarezza sui confini che separano tale materia da altri ambiti materiali ad essa contigui. Così, ad esempio, nella sentenza 232/2005 viene in considerazione il rapporto tra l'ordinamento civile, la tutela dei beni culturali ed il governo del territorio. La sentenza chiarisce che la sicura pertinenza delle distanze tra edifici alla materia dell'ordinamento civile non toglie nulla al fatto che la presenza di profili che coinvolgono aspetti pubblicistici e, pertanto, ulteriori rispetto a quelli inerenti i rapporti tra proprietari di fondi finitimi, fa sì che rientri in gioco la valorizzazione delle concrete e specifiche esigenze pubbliche legate al territorio della singola Regione e, quindi, che non debba considerarsi aprioristicamente estromessa la competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio. Nel caso di specie, però, dovrà essere rispettato sempre il principio fondamentale della materia rappresentato dalla determinazione legislativa statale della distanza minima, con possibilità, quindi, per la Regione di fissare limiti maggiori. Il quadro che deriva dalla sentenza è composito, complesso ma dotato di una sua intrinseca razionalità. Segnatamente, non può non considerarsi che la ricostruzione congiunta della trasversalità della tutela dei beni culturali e della legislazione di principio in materia di distanze come tollerante una legislazione *magis ut valeat* lascia un significativo margine di intervento alla Regione senza, però, compromettere le esigenze unitarie sottese alla disciplina.

Sono interessanti anche i recenti spunti offerti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica». Segnatamente, in occasione della sentenza 417/2005, di particolare interesse paiono le censure che le Regioni avanzavano nei confronti delle norme di dettaglio disciplinati le modalità di acquisto di beni e servizi e le tipologie di spesa che gli enti territoriali devono contenere nell'ambito di percentuali fissate. Come noto, i vincoli introdotti da dette disposizioni riguardavano le spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni e le

spese per l'acquisto di beni e servizi. Le censure prospettate in ordine alle norme sulle modalità di acquisto di beni e servizi vengono considerate infondate dalla Corte, la quale afferma che la facoltà di scegliere fra il ricorso alle convenzioni stipulate dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e l'utilizzazione dei parametri di prezzo-qualità come limiti massimi rappresentano un principio fondamentale e non una norma di dettaglio. Quanto, invece, alle norme introduttive di limiti massimi di spesa per le singole tipologie di beni e servizi la pronuncia in questione conclude per l'illegittimità costituzionale delle norma impugnate. In definitiva, la pronuncia porta chiarezza sul fatto che la legislazione statale di principio può ben imporre dei limiti di spesa agli enti locali ma deve farlo attraverso la definizione di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

10. La potestà legislativa “residuale” delle Regioni

Da quanto precede si evince che anche la giurisprudenza costituzionale esaminata conferma quanto emerso nella giurisprudenza degli 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 (sentenza 1/2004), la disciplina sanzionatoria per l'impianto abusivo di vigneti (sentenza 12/2004), taluni interventi finalizzati allo sviluppo economico locale (sentenza 14/2004), l'organizzazione amministrativa e il funzionamento della Regione (sentenza 17/2004; materia peraltro espressamente assegnata dall'art. 123 Cost. alla potestà statutaria quanto alle norme fondamentali), l'artigianato (sentenza 162/2005), il trasporto pubblico locale (sentenza 222/2005), l'organizzazione delle Comunità montane (sentenza 456/2005).

Come si è parzialmente evidenziato nei 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. Particolarmente significativa sotto questo profilo appare la recente sentenza 336/2005, la quale respinge le censure proposte dalle Regioni ricorrenti avverso alcune norme del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (*Codice delle comunicazioni elettroniche*) fondate sulla asserita lesione di competenze residuali regionali. La Corte afferma che deve escludersi che vengano in rilievo tali competenze, «e segnatamente quelle relative all'industria ed al commercio, troppo labile apparendo il collegamento tra dette materie e le disposizioni censurate».

11. La disciplina del potere regolamentare tra Stato, Regioni ed enti locali

Sul potere regolamentare si segnalano due recenti sentenze.

La prima è la sentenza 116/2006, in cui la Corte giudica della legittimità costituzionale del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, recante *Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica*. Per quanto qui di più prossimo interesse, ad essere state impugnate dalla Regione ricorrente erano, tra gli altri, l'art. 3, comma 1 (che affida ad un decreto ministeriale "non regolamentare", adottato a seguito di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, la definizione delle "norme quadro per la coesistenza"), l'art. 4, comma 3-*bis*, (che demanda al medesimo decreto la determinazione delle modalità di funzionamento del fondo di ripristino dei danni conseguenti all'inosservanza del piano di coesistenza) e l'art. 7, comma 2, (che attribuisce ad un altro decreto ministeriale, adottato anch'esso a seguito di intesa con la Conferenza permanente, l'organizzazione e le modalità di funzionamento del comitato di cui alla stessa disposizione) e comma 4 (che prevede il ricorso alle modalità di cui

all'art. 3, comma 1, in ordine alle misure concernenti l'omogeneizzazione delle modalità di controllo). Di tali norme veniva censurata la violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, per la previsione di atti normativi statali secondari in materia oggetto di potestà residuale delle Regioni (agricoltura).

La Corte, dopo aver evidenziato in quanto mai significativo *obiter dictum* che quello prefigurato dalle norme impugnate è “un atto statale dalla indefinibile natura giuridica”, giunge alla declaratoria d'incostituzionalità affermando che “non può essere negato, in tale ambito, l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo”.

Successivamente, sul tema del potere regolamentare la Corte è tornata con la sentenza 246/2006 (in materia di energia), in cui si nega espressamente la costituzionalità della cedevolezza del regolamento regionale rispetto al regolamento locale in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni attribuite dalla legge regionale stessa all'ente locale.

12. La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari

In tema di partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari, non si segnalano prese di posizione significative da parte del Giudice costituzionale. Pertanto sarà in questa sede sufficiente un mero richiamo alle già analizzate sentenze analizzate in precedenza. In particolare si ricorda la sentenza 239/2004, con cui la Corte ha affermato che la partecipazione alla c.d. fase ascendente del processo comunitario 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»). La sentenza, inoltre, chiarisce che 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 non appare inadeguata e quindi incostituzionale e che la competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l'Unione europea non consente che la delegazione italiana possa essere composta da soli rappresentanti regionali, anche nelle materie di potestà c.d. "residuale". Da ultimo, la sentenza afferma che 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.

Si ricorda poi che 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 sentenza 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. 131/2003.

13. Segue: il potere estero delle Regioni

Quanto al potere estero delle Regioni, non si rinvengono significative novità rispetto a quanto rilevato dal rapporto precedente. Il quadro di riferimento, dunque, continua ad essere quello definito, in primo luogo dalla sentenza 238/2004, con cui si è considerata legittima, da parte dello Stato, l'indicazione di "criteri" e "osservazioni" ai fini dell'esecuzione degli accordi internazionali e della stipulazione di intese con enti territoriali interni ad altri Stati in quanto 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. Analogamente è stata affermata la possibilità per il Ministero degli esteri di indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati nonché di accertare l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo. Ancora, è stata interpretata conforme a Costituzione la previsione per cui la stipulazione degli accordi in questione deve essere preceduta, a pena di nullità dei medesimi, dal conferimento da parte del Ministero degli esteri dei pieni poteri di firma.

Sempre con riferimento ai limiti entro i quali le Regioni possono svolgere attività che si proiettino oltre i confini nazionali, è da ricordare anche la sentenza 387/2005, nella quale la Corte non ravvisa una esorbitanza dai limiti assegnati dalla Costituzione alle Regioni in materia di politica estera nell'art. 13 della legge della Regione Veneto 9 gennaio 2003, n. 2, il quale prevede che la Giunta regionale, nel caso si verificano all'estero calamità naturali o particolari eventi sociali, economici o politici, può stipulare accordi con il Governo interessato che prevedano prestazioni di tipo socio-sanitario a favore dei cittadini italiani emigrati nati nel Veneto.

Ancor più di recente, si segnala la sentenza 211/2006, in cui la Corte pare affermare una netta dicotomia tra i rapporti internazionali, da un lato, e la politica estera, dall'altro. Secondo la pronuncia, infatti, la lettera a) del comma II dell'art. 117 non è da considerare un'endiadi. Tale premessa viene utilizzata per concludere che gli interventi di solidarietà internazionale sono politica estera e non relazioni internazionali e, quindi, sono di esclusiva competenza statale senza alcun possibile titolo di intervento regionale.

14. L'autonomia delle Regioni a statuto speciale

Anche nel corso del periodo considerato si incontrano pronunce significative che hanno avuto riguardo alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano. In buona parte dei casi, le problematiche affrontate hanno riguardato l'applicazione del Titolo V della

Parte seconda della Costituzione, in ragione della disposizione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Giova in questa sede ricordare, tra le più significative:

la sentenza 106/2005, in cui si afferma che la norma che prevede che la Provincia di Bolzano possa procedere all'erogazione anticipata al genitore o al diverso soggetto affidatario «delle somme destinate al mantenimento del minore, che versino in condizioni di disagio economico, qualora esse non vengano corrisposte dal genitore obbligato nei termini ed alle condizioni stabilite dall'autorità giudiziaria» rientra non nella materia «ordinamento civile» bensì nella materia «assistenza pubblica» di competenza della Provincia autonoma di Bolzano ai sensi dell'art. 8, n. 25, dello statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige;

la sentenza 145/2005, con cui la Corte accoglie le censure della Provincia autonoma di Trento avverso gli articoli 7, comma 2, e 10 della legge 9 gennaio 2004, n. 4 (*Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*), perché, imponendo anche alle Province autonome di vigilare sull'attuazione, da parte dei propri uffici, delle disposizioni della stessa legge, ne presuppone la diretta operatività nei confronti della Provincia autonoma di Trento, pur riguardando materie – assistenza sociale, ordinamento degli uffici provinciali ed istruzione e formazione professionale – che lo statuto affida alla competenza legislativa della stessa Provincia;

la sentenza 263/2005, con cui la Corte accoglie il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Trento in relazione al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 28 febbraio 2002, n. 70, che reca disposizioni regolamentari concernenti le condizioni e le modalità per l'erogazione dei contributi in materia di servizi di telefonia rivolti alle persone anziane (ma si veda anche la successiva sentenza 287/2005 che accoglie un analogo conflitto proposto contro il regolamento ministeriale per l'erogazione dei finanziamenti in favore dei soggetti con *handicap* grave privi dell'assistenza dei familiari);

la sentenza 321/2005 in cui si dichiara l'incostituzionalità della legge della Provincia autonoma di Bolzano recante il testo unico dell'ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile, nella

parte in cui attribuisce al Centro operativo provinciale il compito di dirigere e coordinare l'attività di pronto intervento, non solo «dell'amministrazione provinciale dei comuni e dei servizi antincendio e per la protezione civile», ma anche dell'amministrazione «dello Stato»;

la sentenza 383/2005, in cui si evidenzia che le competenze statutarie della Provincia autonoma di Trento in materia di energia sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute in tale materia alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per cui la Provincia di Trento ben può, sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, rivendicare una propria competenza legislativa concorrente nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» identica a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria;

la sentenza 407/2005 che dichiara fondato il ricorso del Governo avverso la disciplina provinciale che prevedeva che il personale insegnante temporaneo ed il restante personale con contratto a termine di durata non superiore ad un anno o con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno, potesse, previa autorizzazione della competente struttura, svolgere «altra attività» a condizione che ciò non determini conflitto di interessi con l'amministrazione di appartenenza o sia incompatibile con il rispetto degli obblighi di lavoro.

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 nella XIV legislatura con riguardo alla sua evoluzione e analizzarne i dati e le tendenze.

1. Linee di tendenza della produzione normativa

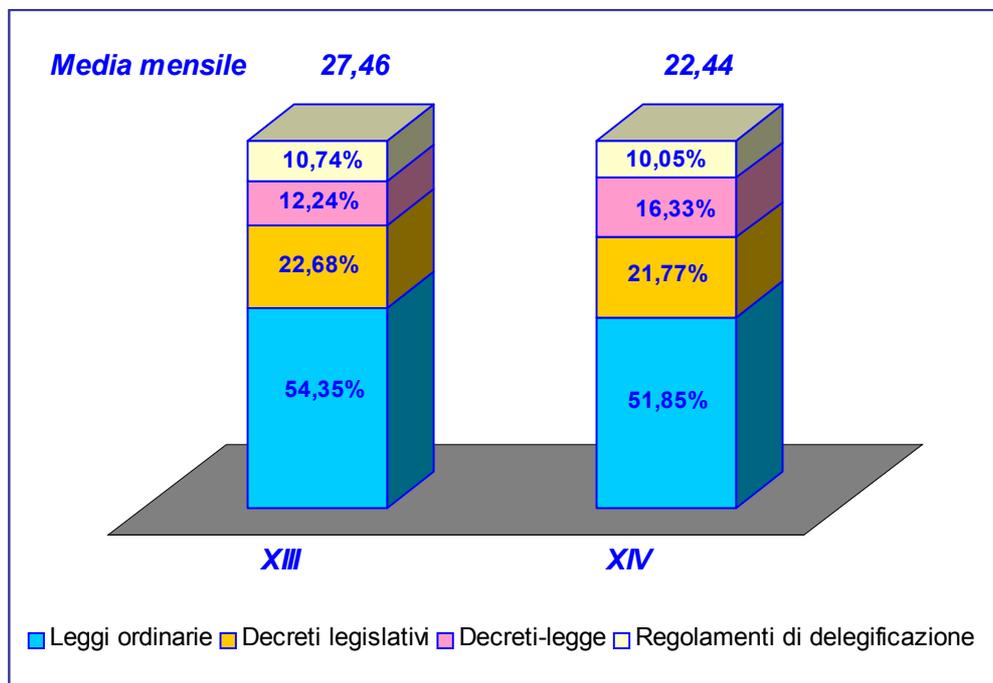
Nella XIV legislatura si registra una linea di tendenza caratterizzata da una leggera diminuzione della produzione normativa di rango primario.

1.323 sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione²⁰⁶ emanati nella XIV legislatura (dal 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006);

1.667 sono quelli emanati nella XIII legislatura.

²⁰⁶ La produzione normativa di rango primario comprende leggi, decreti legislativi e decreti-legge; nel dato complessivo della produzione normativa si includono i regolamenti di delegificazione, che hanno un rango per molti versi assimilabile a quello primario.

Media mensile e ripartizione percentuale per tipologia di atto normativo*



(*) Per la XIII legislatura è stata considerata la durata di 60,7 mesi, mentre per la XIV il dato è riferito a 58,95 mesi.

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 la legge 28 novembre 2005, n. 246, recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005".

***La norma “taglialeggi”
nella legge di semplificazione 2005***

L'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, 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. Decorso 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.

Dal grafico si evincono due dati: le leggi ordinarie rappresentano poco più del 50 per cento degli atti normativi di rango primario sia nella XIII legislatura, sia nella XIV legislatura; decreti legislativi e regolamenti di delegificazione rappresentano insieme poco più del 30 per cento della produzione normativa.

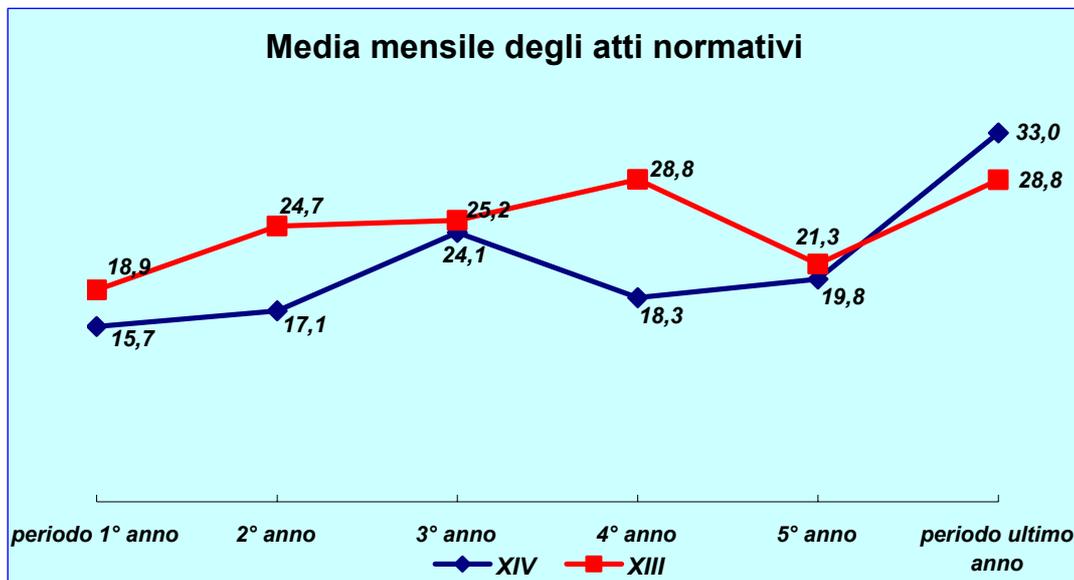
L'andamento della produzione normativa, sia nel suo complesso che rispetto alle varie tipologie di atti, presenta caratteristiche peculiari in ciascuna delle due legislature considerate.

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	127	10,58	37	3,08	74	6,17	238	19,83
2006 (al 27 aprile)	83	21,39	13	3,35	32	8,25	128	32,99

La rappresentazione grafica dei dati raccolti rende ancora più evidente il diverso andamento della produzione normativa nelle due legislature considerate. Nella XIII legislatura, si ha una crescita progressiva della produzione normativa fino a tutto il 1999 (quarto anno), una diminuzione nel 2000 (quinto anno) e quindi una nuova accelerazione nello scampolo finale della legislatura (2001). Nella XIV legislatura, si registra una crescita costante fino al 2003 (terzo anno), un calo nel 2004 (quarto anno), una ripresa nel 2005 ed una accelerazione fortissima nella parte finale della legislatura (2006), che raggiunge la media mensile più alta nell'ambito delle due legislature considerate.

*Atti normativi per periodi della legislatura*²⁰⁷



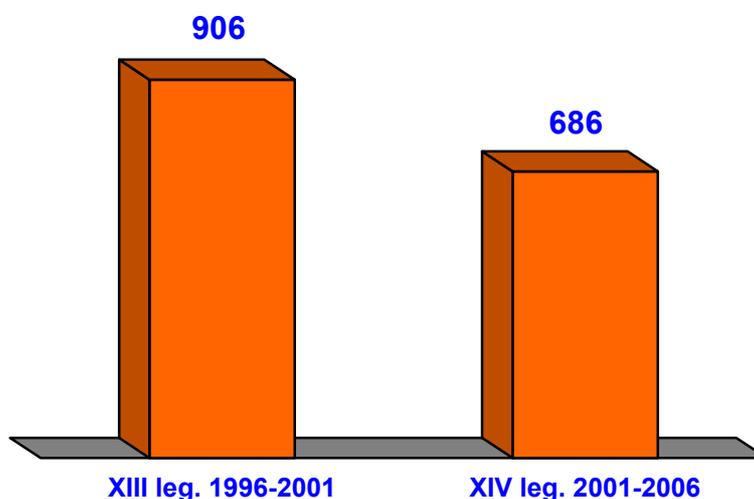
²⁰⁷ Il **periodo 1° anno** corrisponde:
 per la XIII legislatura: dal 9 maggio al 31 dicembre 1996;
 per la XIV legislatura: dal 30 maggio al 31 dicembre 2001.
 Il periodo ultimo anno corrisponde:
 per la XIII legislatura: dal 1° gennaio al 29 maggio 2001;
 per la XIV legislatura: dal 1° gennaio al 27 aprile 2006.

2. L'attività legislativa parlamentare

2.1. La produzione legislativa

Nella XIV legislatura il Parlamento ha approvato definitivamente **686** leggi²⁰⁸.

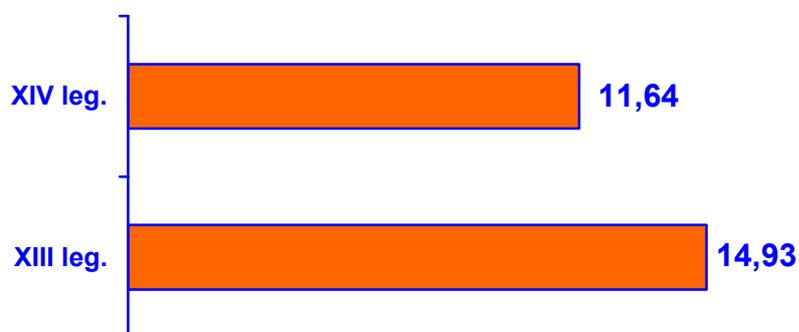
Il dato relativo alle ultime due legislature è il seguente:



N.B. Durata delle legislature: XIII: 60,7 mesi; XIV: 58,95 mesi.

La media mensile della produzione legislativa nella XIV legislatura risulta essere pari a **11,64** a fronte di una media mensile di **14,93** nella XIII.

²⁰⁸ Nel computo complessivo non figura la legge costituzionale n. 3 del 2001, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale nella XIV legislatura, in quanto è stata approvata nel corso della XIII. Si segnala inoltre che il Parlamento aveva approvato, nel corso della legislatura, una ulteriore legge costituzionale recante modifiche alla Parte II della Costituzione, la quale è stata sottoposta, con esito negativo, a referendum popolare il 25 e 26 giugno 2006.

Media delle leggi approvate su base mensile**2.2. La produzione legislativa per tipi di atto**

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.

Si segnala, in particolare, il peso che hanno ormai assunto le leggi di ratifica, che si mantengono stabilmente sopra il 30 per cento della produzione legislativa totale.

Tipologia delle leggi

	XIII leg.		XIV leg.	
		<i>Media mensile</i>		<i>Media mensile</i>
Leggi costituzionali	7	0,1	2	0,03
<i>Incidenza sul totale</i>	0,8%		0,3%	
Conversione di decreti-legge	174	2,9	200	3,39
<i>Incidenza sul totale</i>	19,2%		29,2%	
Leggi di bilancio	20	0,4	20	0,34
<i>Incidenza sul totale</i>	2,2%		2,9%	
Leggi collegate alla manovra finanziaria	13	0,2	9	0,15
<i>Incidenza sul totale</i>	1,4%		1,3%	
Leggi di ratifica	286	4,7	231	3,92
<i>Incidenza sul totale</i>	31,6%		33,7%	
Leggi comunitarie	4	0,1	5	0,08
<i>Incidenza sul totale</i>	0,4%		0,7%	
Leggi di semplificazione	2	0,0	2	0,03
<i>Incidenza sul totale</i>	0,2%		0,3%	
Altre leggi ordinarie	400	6,6	217	3,68
<i>Incidenza sul totale</i>	44,2%		31,6%	
Totale leggi approvate	906	14,93	686	11,64

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 XIII legislatura ma che rappresentano ancora parte rilevante dell'attività normativa dell'Esecutivo.

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

Leggi per iniziativa ²⁰⁹

	XIII 1996 – 2001	XIV 2001 - 2006
Iniziativa governativa	697 (76,9%)	539 (78,6%)
Iniziativa parlamentare	170 (18,8%)	136 (19,8%)
Mista	39 (4,3%)	11 (1,6%)
TOTALE	906	686

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. Nella XIV legislatura, la somma delle leggi di conversione e di ratifica rappresenta il 78,29 per cento delle leggi di

²⁰⁹ Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate.

iniziativa governativa; nella XIII legislatura si attestava al 64,56 per cento;

- specularmente, la categoria delle altre leggi di iniziativa governativa rappresenta, nelle ultime due legislature, rispettivamente il 29,98 (XIII legislatura) e il 15,02 (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, la media mensile delle leggi di iniziativa governativa passa da 11,48 della XIII legislatura a 9,14 della legislatura attuale, con una diminuzione in termini percentuali del 20,4 per cento; la media mensile delle leggi di iniziativa parlamentare passa da 2,80 a 2,31 con una diminuzione del 17,6 per cento; la media mensile delle leggi di iniziativa mista passa da 0,64 a 0,19, con una diminuzione del 77,1 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: su 136 leggi di iniziativa parlamentare approvate, 99 sono state esaminate in sede legislativa.

Iniziativa delle leggi

Legislatura	XIII	XIV	XIII	XIV
			media mensile	
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	697	539	11,48	9,14
Conversione di decreti-legge	174	200	2,87	3,39
Leggi di bilancio	20	20	0,33	0,34
Leggi collegate alla manovra finanziaria	12	9	0,20	0,15
Leggi di ratifica	276	222	4,55	3,77
Leggi comunitarie	4	5	0,07	0,08
Leggi di semplificazione	2	2	0,03	0,03
Altre leggi di iniziativa governativa	209	81	3,44	1,37
INIZIATIVA PARLAMENTARE <i>di cui:</i>	170	136	2,80	2,31
Leggi di ratifica	1	7	0,02	0,12
INIZIATIVA MISTA <i>di cui:</i>	39	11	0,64	0,19
Leggi di ratifica	9	2	0,15	0,00
Leggi collegate alla manovra finanziaria	1	0	0,02	0,00
TOTALE	906	686	14,93	11,64

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 presenta l'andamento del ricorso alle diverse sedi di esame nelle due legislature considerate²¹⁰.

La XIV legislatura si caratterizza per un minore ricorso alla sede redigente ed alla sede legislativa, in buona parte necessitato dalla tipologia delle leggi approvate.

Sedi dell'esame parlamentare

Legislatura	XIII		XIV	
	n. leggi	%	n. leggi	%
Sede referente	601	66,3	539	78,5
Sede legislativa	287	31,7	146	21,4
Sede redigente	18	2,0	1	0,1
Totale leggi	906		686	

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

²¹⁰ I dati relativi alle sedi dell'esame parlamentare si riferiscono alle leggi che sono state esaminate, alla Camera o al Senato, almeno in una lettura nella sede indicata. Ai fini della classificazione, in caso di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente "prevale" sulla legislativa e sulla referente; la sede legislativa "prevale" sulla referente.

è libero di scegliere la sede di esame. Le leggi che devono obbligatoriamente passare per un voto dell'Assemblea sono passate dal 60,93 per cento della XIII legislatura al 73,6 per cento della XIV.

Leggi con riserva di Assemblea

Legislatura	XIII		XIV	
	n. leggi	%	n. leggi	%
Leggi di conversione	174	31,52	200	39,6
Leggi di ratifica	286	51,81	231	45,7
Altre leggi con sede referente vincolata*	92	16,67	74	14,7
Totale leggi con sede referente vincolata	552		505	
% sul totale delle leggi		60,93		73,6

* *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. Nelle due legislature considerate la scelta della sede legislativa si situa stabilmente sopra l'80 per cento. La XIV legislatura 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

<i>Legislatura</i>	XIII		XIV	
	n. leggi	%	n. leggi	%
Leggi con sede opzionale	354		181	
<i>di cui:</i>				
<i>in sede referente</i>	49	13,8	34	18,8
<i>in sede legislativa</i>	287	81,1	146	80,7
<i>in sede redigente</i>	18	5,1	1	0,5
% sul totale delle leggi		39,07		26,35

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, concentrando l'attenzione, nei paragrafi successivi, sulle altre tipologie di atti normativi. La tendenza che sembra emergere dalla panoramica 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 emerge che nella XIV legislatura, su **217** leggi ordinarie:

36 sono state esaminate in sede referente per obbligo della riserva di esame da parte dell'assemblea;

181 sono state assegnate discrezionalmente e di queste:

34 sono state approvate in sede referente,

146 in sede legislativa,

1 è stata oggetto di una lettura in sede redigente.

Tra le 34 leggi ordinarie esaminate dall'Assemblea in assenza di un obbligo in tal senso si segnalano, senza alcuna pretesa di completezza, alcuni provvedimenti che, pur nella loro diversità, appaiono, già nel titolo, avere un significativo impatto politico:

- la legge 5 dicembre 2005, n. 251, recante “Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione”;
- la legge 6 febbraio 2006, n.37, “Modifiche all' articolo 10 della legge 3 maggio 2004, n. 112, in materia di tutela dei minori nella programmazione televisiva”;
- la legge 20 febbraio 2006, n.46, recante “Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento”;
- la legge 13 febbraio 2006, n.59 recante “Modifica all' articolo 52 del codice penale in materia di diritto all' autotutela in un privato domicilio”.

Altre leggi approvate in Assemblea sembrano avere minore impatto politico, pur investendo settori delicati dell'ordinamento; tra le altre, si segnala la legge 21 febbraio 2006, n. 102, “*Disposizioni in materia di conseguenze derivanti da incidenti stradali*”.

Infine, in occasioni meno frequenti, l'Assemblea è stata investita di provvedimenti a carattere puramente settoriale, come la legge 8 febbraio 2006, n. 61, "*Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale*".

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 intersettoriale; 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 notevole impatto politico.

Per quanto riguarda l'iniziativa delle 539 leggi esaminate in sede referente, si segnala il ruolo svolto dall'iniziativa governativa:

494 (pari al 91,65%) sono attribuibili al Governo;

37 (il 6,86%) sono attribuibili al Parlamento;

8 (il 1,48%) sono di iniziativa mista.

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.

2.4.3. Le leggi approvate in sede legislativa – Nei due precedenti Rapporti, si era fornita qualche indicazione circa l'ambito di intervento delle leggi approvate in sede legislativa. Il presente paragrafo presenta un quadro di insieme della legislatura.

Complessivamente, sono state approvate in sede legislativa **146** leggi:

8 nel 2001 (dal 29 maggio); 24 nel 2002; 37 nel 2003; 25 nel 2004; 29 nel 2005 e 23 nei primi quattro mesi del 2006, fino alla data di conclusione della legislatura.

Generalmente, le leggi approvate in sede legislativa intervengono in un ambito limitato; 100 delle 146 leggi approvate (oltre il 68%) possono essere definite leggi provvedimento o interventi di “manutenzione normativa”²¹¹.

Circa la metà recano interventi puntuali; in particolare: 36 hanno carattere “localistico” e sono destinate a precise e limitate aree geografiche: 37 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” (32, pari al 39,7% di tutti i provvedimenti legislativi classificati sotto questa tipologia) che intervengono in materie sulle quali il Parlamento trova una certa coesione. Tra le altre, si segnalano le leggi: 21 ottobre 2005, n.219, recante “*Nuova disciplina delle attività trasfusionali e della produzione nazionale degli emoderivati*”, 9 gennaio 2006, n.13 “*Disposizioni per la sicurezza della navigazione, per favorire l'uso di navi a doppio scafo e per l'ammodernamento della flotta*”, 6 febbraio 2006, n.38 “*Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo INTERNET*”, nonché, da ultimo, la legge 20 febbraio 2006, n.96, “*Disciplina dell' agriturismo*”.

Per quanto riguarda l’iniziativa delle 146 leggi, si segnala il ruolo svolto dall’iniziativa parlamentare:

44 (pari al 30,1%) sono attribuibili al Governo;

99 (il 67,8%) sono attribuibili al Parlamento;

3 (il 2,1%) sono di iniziativa mista.

²¹¹ Come si vedrà più avanti la presenza di leggi provvedimento nell'intero corpo delle leggi sottoposte a classificazione per tipo di intervento non arriva al 56%.

2.4.4. La legge approvata in sede redigente

La legge 23 dicembre 2002, n.279, recante “Modifica degli articoli 4 - bis e 41 - bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario”, è stata esaminata in sede redigente al Senato.

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;

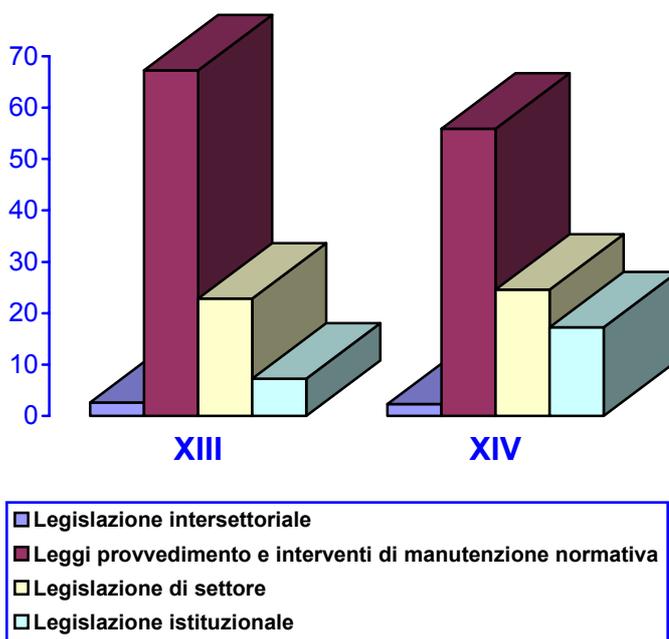
legislazione intersettoriale - che incide, con un unico provvedimento di ampia portata, su più settori.

I dati relativi alle tipologie sono riportati, in valori percentuali, nella seguente tabella e nel successivo grafico:

Classificazione delle leggi approvate²¹²

(in percentuale)

	XIII	XIV
Legislazione intersettoriale	2,6	2,3
Leggi provvedimento e interventi di manutenzione normativa	67,3	55,9
Legislazione di settore	22,9	24,5
Legislazione istituzionale	7,3	17,3



²¹² Dati percentuali sul totale delle leggi, ad esclusione delle leggi costituzionali, leggi di conversione di decreti-legge, leggi di bilancio e collegate alla manovra, leggi di ratifica.

3. Le deleghe legislative

3.1 Le tendenze generali

Nella XIV legislatura, il Parlamento ha conferito al Governo **385** deleghe “primarie”, delle quali:

256 (66,5%) investono l’attuazione del diritto comunitario²¹³;

129 (33,5%) concernono esclusivamente il livello nazionale.

Alle deleghe primarie vanno aggiunte **327** deleghe integrative e correttive (pari al 45,9% del totale delle deleghe); **239**²¹⁴ di tali deleghe correttive sono relative all’attuazione del diritto comunitario.

La seguente tabella pone a confronto la XIII e la XIV legislatura.

Deleghe	XIII			XIV		
Primarie	321	62,2%		385	54,1%	
<i>di cui</i> comunitarie	151		47,0%	256		66,5%
Integrative/correttive	195	37,8%		327	45,9%	
<i>di cui</i> comunitarie	137		70,3%	239		73,1%
Totale	516			712		
<i>di cui</i> comunitarie	288		55,8%	495		69,5%

Nel corso della XIV legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **288** decreti legislativi, **158** (54,8%) dei quali in attuazione del

²¹³ Il dato comprende le 7 deleghe “primarie” contenute nella legge n. 180 del 2002.

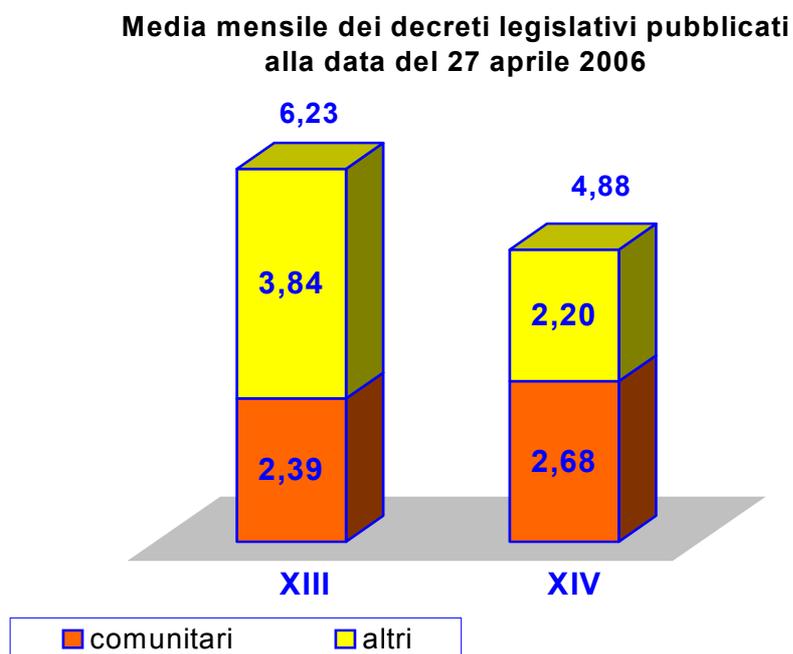
²¹⁴ Il dato comprende le 8 deleghe correttive di cui alle leggi n. 180/2002 e n. 168/2005.

diritto comunitario²¹⁵. **236** di tali decreti (135 dei quali in attuazione del diritto comunitario) sono stati adottati in base a leggi delega approvate nella XIV legislatura: 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%		233	80,9%	
<i>di cui</i> comunitari	129		41,2%	146		62,6%
Integrativi/correttivi	65	17,2%		55	19,1%	
<i>di cui</i> comunitari	16		24,6%	12		21,8%
Totale	378			288		
<i>di cui</i> comunitari	145		38,3%	158		54,8%

Il successivo istogramma illustra la media mensile dei decreti legislativi pubblicati nella XIII e nella XIV legislatura.

²¹⁵ Tali decreti legislativi sono stati emanati sia in attuazione delle leggi comunitarie annuali, sia in attuazione delle leggi n. 180 del 2002 e n. 168 del 2005, su cui ci si soffermerà successivamente. Non è stato in questa sede, e nella trattazione successiva, considerato quale attuativo del diritto comunitario il D.Lgs. 171/2005 (codice della nautica da diporto), il quale ha, tra l'altro, recepito la dir. 2003/44, contenuta nell'allegato B della legge comunitaria 2003 (legge n. 306/2003).



3.2 Le leggi contenenti delega

Le leggi contenenti delega approvate nel corso della XIV legislatura sono **44** 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):

<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	30	28
L. 29 luglio 2003, n. 229, legge di semplificazione 2001	19	14	5	--
L. 31 ottobre 2003, n. 306, legge comunitaria 2003	104	53	43	43
L. 18 aprile 2005, n. 62, legge comunitaria 2004	105	55	10	10
L. 28 novembre 2005, n. 246, semplificazione e riassetto normativo 2005	20	6	--	--
L. 25 gennaio 2006, n. 29, legge comunitaria 2005	71	36	--	--

Nell'ambito delle leggi a ciclo annuale, emerge chiaramente il peso rappresentato dalle leggi comunitarie, cui occorre aggiungere, sempre in relazione al recepimento della normativa comunitaria, la legge 30 luglio 2002, n. 180, approvata soltanto pochi mesi dopo la legge comunitaria per il 2001, con la quale il Governo è stato delegato ad adottare i decreti legislativi occorrenti per dare attuazione a 7 direttive comunitarie, nonché le eventuali disposizioni integrative e correttive, e la legge 17 agosto 2005,

n. 168, sulla cui base è stato emanato il decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 149²¹⁶.

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 legislativa²¹⁷.

Deleghe previste dalle leggi comunitarie e loro attuazione

(XIII legislatura)

	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati(*)	D.Lgs. primari(*)
L. 24 aprile 1998, n. 128, (legge comunitaria 1995 – 1997)	112	60	52	46
L. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria 1998)	52	27	24	22
L. 21 dicembre 1999, n. 526, (legge comunitaria 1999)	73	38	29	25
L. 29 dicembre 2000, n. 422, (legge comunitaria 2000)	51	26	12	11
Totale	288	151	117	104

(*) I dati considerano anche i 23 decreti legislativi, attuativi di leggi comunitarie approvate nella XIII legislatura, pubblicati nella XIV legislatura.

²¹⁶ Il D.Lgs. 149/2006 ha introdotto alcune correzioni e integrazioni al D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 209, attuativo della direttiva 2000/53/CE, al fine di superare una procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea.

²¹⁷ 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.

(XIV legislatura)

	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	D.Lgs. primari
L. 1 marzo 2002, n. 39, (legge comunitaria 2001)	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, (legge comunitaria 2002)	76	40	30	28
L. 31 ottobre 2003, n. 306, (legge comunitaria 2003)	104	53	43	43
L. 18 aprile 2005, n. 62, (legge comunitaria 2004)	105	55	10	10
L. 17 agosto 2005, n. 168, delega correttiva D.Lgs. 209/2003, attuativo della direttiva 2000/53/CE	1	--	1	--
L. 25 gennaio 2006, n. 29, (legge comunitaria 2005)	71	36	--	--
Totale	495	256	135	128

Analizzando i dati relativi alla XIV legislatura, si rileva che le leggi comunitarie e le leggi n. 180/2002 e n. 168/2005 recano, complessivamente, 495 disposizioni di delega (comprese le deleghe per l'integrazione e la correzione di decreti legislativi): tali deleghe rappresentano la maggior parte (il 69,5% del totale) di quelle conferite al Governo (nella legislatura precedente l'incidenza delle disposizioni di delega derivanti da leggi comunitarie era del 55,8%).

Il numero cospicuo di deleghe relative ad adempimenti comunitari ha un inevitabile riflesso sul volume della legislazione delegata: il 54,8% dei

decreti legislativi (158) complessivamente adottati nel corso della XIV legislatura concernono l'attuazione del diritto comunitario²¹⁸.

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 14,5% dei decreti legislativi per il recepimento della normativa comunitaria (23) emanati nel corso 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 135 decreti legislativi sono quasi interamente riconducibili ad autorizzazioni disposte dalle leggi comunitarie per il 2001 (il 32,6%), per il 2002 (22,2%) e per il 2003 (31,8%).

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:

Decretazione legislativa per legislatura
(*esclusi i decreti legislativi attuativi di leggi comunitarie**)

	XIII	XIV
Totale D.Lgs. pubblicati	235	130
<i>di cui:</i>		
derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature	24	29
Media mensile	3,87	2,20

(*) Per la XIV legislatura, sono stati esclusi anche i 7 D.Lgs. attuativi delle direttive contenute nella L. 180/2002 e il D.Lgs. 149/2006 adottato in base alla L. 168/2005.

²¹⁸ Il dato comprende i 7 decreti legislativi che hanno attuato direttive contenute nella legge n. 180 del 2002 e 1 decreto legislativo adottato in base alla legge n. 168 del 2005.

3.2.2. Leggi collegate alla manovra di finanza pubblica. Con il 2004 si è completato – con una sola eccezione²¹⁹ - il processo di approvazione dei collegati di legislatura, finalizzati a realizzare il programma di Governo e presentati alle Camere nell'autunno 2001. Nella seguente tabella, si fornisce un quadro relativo all'attuazione delle deleghe da essi previste.

Legge delega	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	di cui D.Lgs. primari
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	2	2
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	7	7
L. 28 marzo 2003, n. 53 , riforma della scuola	4	2	6	6
L. 17 aprile 2003, n. 80 , collegato fiscale	14	7	2	1
L. 23 agosto 2004, n. 243 , collegato previdenziale	9	4	2	2

²¹⁹ Rappresentata dal collegato sulle biotecnologie (AS 1745-C), il cui *iter* non si è concluso. All'attuazione della direttiva 98/44/CE, in materia di protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, si è poi provveduto con il decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2006, n. 78.

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	5	3
L. 6 luglio 2002, n. 137 , riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio	19	9	27	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	7	6
L. 5 giugno 2003, n. 131 , adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. n. 3 del 2001	4	3	1	1
L. 8 luglio 2003, n. 172 , riordino della nautica da diporto	2	1	1	1
L. 27 ottobre 2003, n. 290 , conv. D.L. sicurezza del sistema elettrico nazionale	2	2	2	2
L. 3 maggio 2004, n. 112 , assetto del sistema radio-televisivo	1	1	1	1

Legge delega	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	di cui D.Lgs. primari
L. 27 luglio 2004, n. 186 , conv. D.L. funzionalità della P.A.	13	4	4	--
L. 2 agosto 2004, n. 210 , tutela degli acquirenti di immobili	2	1	1	1
L. 23 agosto 2004, n. 226 , sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva	2	1	1	1
L. 23 agosto 2004, n. 239 , riordino del settore energetico	4	4	1	1
L. 30 settembre 2004, n. 252 , rapporto di impiego dei vigili del fuoco	2	1	1	1
L. 9 novembre 2004, n. 265 , conv. D.L. aviazione civile	2	1	2	1
L. 27 dicembre 2004, n. 306 , conv. D.L. proroga termini (disp. correttive Codice proprietà industriale)	1	--	--	--
L. 15 dicembre 2004, n. 308 , riordino della legislazione ambientale	14	7	1	1
L. 1 marzo 2005, n. 32 , riassetto settore autotrasporto	6	3	3	3
L. 24 febbraio 2005, n. 34 , ordine dottori commercialisti	3	3	2	2
L. 31 marzo 2005, n. 56 , internazionalizzazione delle imprese	2	1	--	--

Legge delega	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	di cui D.Lgs. primari
L. 14 maggio 2005, n. 80 , conv. D.L. competitività (riforma arbitrato)	3	2	2	2
L. 25 giugno 2005, n. 109 , conv. D.L. sviluppo e coesione territoriale (T.U. previdenza)	2	2	--	--
L. 13 giugno 2005, n. 118 , disciplina impresa sociale	1	1	1	1
L. 25 luglio 2005, n. 150 , riforma ordinamento giudiziario	7	6	8	8
L. 27 luglio 2005, n. 154 , carriera dirigenziale penitenziaria	1	1	1	1
L. 17 agosto 2005, n. 168 , conv. D.L. funzionalità P.A.	1	--	1	--
L. 4 novembre 2005, n. 230 , reclutamento professori universitari	2	1	--	--
L. 28 dicembre 2005, n. 262 , tutela risparmio e disciplina mercati finanziari	8	7	-	--
L. 1 febbraio 2006, n. 43 , istituzione ordini professioni sanitarie	1	1	--	--

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 riguarda complessivamente **34** disposizioni di delega, contenute in **11** leggi²²⁰.

²²⁰ L. 17 aprile 2003, n. 80, Delega la governo per la riforma del sistema fiscale statale, 5 deleghe che richiedono il doppio parere delle Camere;
L. 5 giugno 2003, n. 131, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 131, 2 deleghe;
L. 8 luglio 2003, n. 172, Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico, 1 delega;
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;
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.
L. 18 aprile 2005, n. 62, Legge comunitaria 2004, 2 deleghe (con riferimento alle sanzioni penali contenute negli schemi di D.Lgs. attuativi di direttive e alla disciplina sanzionatorio di violazioni di disposizioni comunitarie);
L. 13 giugno 2005, n. 118, Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale, 1 delega;

4. I decreti-legge

4.1. Le tendenze generali

4.1.1. I dati quantitativi – Le leggi di conversione dei decreti-legge sono 200 e rappresentano il 29,1% della produzione legislativa.

216 sono i decreti-legge emanati nella XIV legislatura, con una media mensile pari a 3,72;

204 erano quelli emanati nella XIII legislatura (escluse le reiterazioni), con una media mensile pari a 3,36.

Media mensile di emanazione dei decreti-legge

XIII legislatura		XIV Legislatura	
Totale al netto dei decreti reiterati ²²¹	Media mensile	Totale	Media mensile
204	3,36	216²²²	3,72

L. 25 luglio 2005, n. 150, Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario, 6 deleghe (esclusivamente con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'art. 81, quarto comma, Cost.);

L. 25 gennaio 2006, n. 29, Legge comunitaria 2005, 2 deleghe (con riferimento alle sanzioni penali contenute negli schemi di D.Lgs. attuativi di direttive e alla disciplina sanzionatorio di violazioni di disposizioni comunitarie.

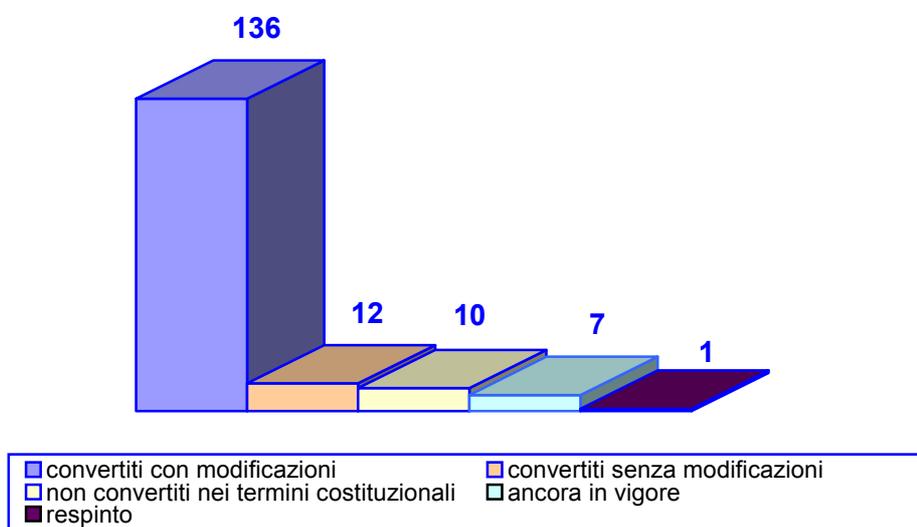
²²¹ Il dato riportato non comprende gli 88 decreti - legge i cui disegni di legge risultavano in corso di conversione al termine della XII legislatura (alla data dell'8 maggio 1996). Tali disegni di legge sono stati ripresentati all'inizio della XIII legislatura. Il dato non tiene inoltre conto dei decreti – legge reiterati.

²²² 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.

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 fine della legislatura.

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 17.

Esito dei decreti-legge nella XIV legislatura



L'esame delle **200** leggi di conversione ha avuto inizio in **92** casi presso la Camera dei deputati (4 del Governo Amato) e in **108** casi presso il Senato della Repubblica (4 del Governo Amato).

Dei 200 decreti-legge convertiti, 180 hanno subito modificazioni durante l'esame parlamentare (**4** del Governo Amato). In valori percentuali, i decreti-legge convertiti con modificazioni rappresentano il 90 per cento dei decreti convertiti.

In **146** casi è stata sufficiente una sola lettura in ciascuna delle due Camere; eventuali modificazioni sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame, come risulta dalla seguente

tabella, che indica i decreti-legge convertiti con una sola lettura da parte di ciascun ramo del Parlamento.

81	C	S	<i>70 modificati</i>
65	S	C	<i>56 modificati</i>

Entrambe le Camere denotano una notevole propensione ad introdurre modifiche: la Camera dei deputati ha modificato l'86,41 per cento dei decreti in ordine ai quali ha dato avvio alle procedure di conversione; il Senato l'86,15 per cento.

Nei restanti **54** casi la navette ha compreso una doppia lettura in almeno un ramo del Parlamento (2 del Governo Amato). In due dei 54 casi si è arrivati alla tripla lettura.

Nella tabella che segue, si dà conto di tali decreti-legge.

8	C	S	C			<i>1 del Governo Amato</i>
3	C	S	C	S		
40	S	C	S			<i>1 del Governo Amato</i>
1	S	C	S	C		
2	S	C	S	C	S	<i>1 a seguito di rinvio del Presidente della Repubblica</i>

Dalla tabella si evince un dato di fondo: la Camera dei deputati denota una maggiore propensione a modificare i decreti-legge trasmessi dall'altro

ramo, rispetto al Senato²²³. Infatti, la Camera ha ulteriormente modificato i decreti trasmessi dall'altro ramo in **43** casi; il Senato soltanto in **11** casi.

4.2. L'andamento della decretazione d'urgenza

Come si evince dai grafici seguenti, la decretazione d'urgenza presenta un andamento tipico che si conferma sia nella XIII, sia nella XIV legislatura: la media di emanazione mensile, relativamente alta all'inizio, quando il decreto-legge costituisce l'unico strumento normativo a disposizione, specie nelle more della costituzione delle Commissioni parlamentari, va poi decrescendo, fino ad assestarsi – con piccole oscillazioni – su valori sensibilmente più bassi.

Dal confronto tra le due legislature emerge chiaramente come il primo anno e mezzo di entrambe presenti valori molto simili se non identici. L'anno per così dire mediano presenta invece uno scostamento sensibile (una media mensile di 2,42 nella XIII legislatura contro una media di 4 nella XIV), poi riassorbito nel quarto anno.

²²³ Tale propensione potrebbe essere facilitata dalle norme del regolamento del Senato (articolo 78, comma 5) che prevedono che "il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, è in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento".

La decretazione d'urgenza nella XIII legislatura

Periodo	mesi	D.L.	media mensile per periodo	media mensile dal 9/5/96-31/12/96	media mensile dal 9/5/96-31/12/97	media mensile dal 9/5/96-31/12/98	media mensile dal 9/5/96-31/12/99	media mensile dal 9/5/96-31/12/00	media mensile dal 9/5/96-29/5/01
dal 9/5 al 31/12/96	7,8	35	4,49	4,49	3,99				
dall'1/1 al 31/12/97	12	44	3,67		3,99	3,40			
dall'1/1 al 31/12/98	12	29	2,42			3,40	3,42		
dall'1/1 al 31/12/99	12	42	3,50				3,42	3,33	
dall'1/1 al 31/12/00	12	36	3,00					3,33	3,36
dall'1/1 al 29/5/01	4,9	18	3,67						3,36
Totale	60,7	204	3,36						

La decretazione d'urgenza nella XIV legislatura

XIV legislatura	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	media mensile dal 30/5/01-31/12/05	media mensile dal 30/5/01-27/4/06
dal 30/5 al 31/12/01	7,07	32	4,53	4,53	3,99				
dall'1/1 al 31/12/02	12	44	3,67		3,99				
dall'1/1 al 31/12/03	12	48	4,00			3,85			
dall'1/1 al 31/12/04	12	42	3,50				3,69		
dall'1/1 al 31/12/05	12	37	3,08					3,66	
dall'1/1 al 27/4/06	3,88	13	3,35						
Totale	58,95	216							

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 combinazione.

Nel presente paragrafo ci si limita, anche seguendo la traccia offerta dai rapporti sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione, ad alcuni accenni su tre aspetti:

- 1) il rispetto dei limiti di contenuto dei decreti-legge, previsti dalla legge 23 agosto 1988, n. 400;
- 2) la posizione, durante l'*iter* di conversione, della questione di fiducia;
- 3) l'interazione dei decreti-legge con fonti secondarie.

4.3.1. I limiti di contenuto dei decreti-legge.

Come è noto, per costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione, i limiti di contenuto dei decreti-legge imposti al Governo dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono considerati applicabili anche al lavoro parlamentare finalizzato alla conversione, per evitare che questo si trasformi in una sorta di corsia preferenziale, a scadenza predeterminata, di provvedimenti privi, in tutto o in parte, del requisito della straordinaria necessità ed urgenza.

L'articolo 15 della legge n. 400/1988 pone limiti di contenuto afferenti da un lato al sistema delle fonti (comma 2) e dall'altro alla struttura dei decreti-legge (comma 3).

Relativamente al comma 2, che stabilisce una serie di divieti²²⁴, l'aspetto più critico concerne l'inserimento, durante l'*iter* di conversione, di disposizioni riguardanti l'esercizio di deleghe legislative nei disegni di legge di conversione.

Tali disposizioni o intervengono su precedenti disposizioni di delega (generalmente al fine di prorogarne o differirne i termini per l'esercizio ; più raramente per ampliarne oggetto e/o principi e criteri direttivi) o, meno frequentemente, conferiscono nuove deleghe al Governo.

Negli ultimi 18 mesi della legislatura, disposizioni del primo tipo sono state inserite in 7 disegni di legge di conversione; disposizioni del secondo tipo sono presenti in 3 leggi di conversione.

²²⁴ Recita il comma 2: "Il Governo non può, mediante decreto-legge: conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento".

Con riguardo al comma 3²²⁵, particolarmente interessante appare il requisito dell'omogeneità dei provvedimenti, al fine di valutarne il raggio di azione. Anche in questo caso, il dato statistico si riferisce agli ultimi 18 mesi della legislatura, nel corso dei quali: 30 provvedimenti risultano omogenei (27 omogenei e 3 parzialmente omogenei) e 23 sostanzialmente eterogenei (21 eterogenei e 2 con contenuto disomogeneo, volto però ad una finalità sostanzialmente univoca).

4.3.2. La questione di fiducia nel procedimento di conversione.

La tabella che segue presenta i dati relativi alla posizione di questione di fiducia durante l'iter di conversione.

Anno	Camera	Senato	Totale
2001 (dal 30 maggio)	3	0	3
2002	1	1	2 (1 ddl con doppia fiducia)
2003	2	1	3 (1 ddl con doppia fiducia)
2004	5	1	6 (1 ddl con doppia fiducia)
2005	4	2	6 (2 ddl con doppia fiducia)
2006 (fino al 27 aprile)	2	2	4 (2 ddl con doppia fiducia)
Totale	17	7	24 (7 con doppia fiducia; 10 con fiducia soltanto alla Camera)

Dalla tabella si evince che la questione di fiducia è stata posta su 17 disegni di legge di conversione; in 7 casi è stata posta sia alla Camera, sia al Senato (doppia fiducia); in 10 casi, soltanto alla Camera.

Si tratta di un fenomeno rilevante sia in termini quantitativi (l'8,5% delle leggi di conversione sono passate attraverso almeno un voto di fiducia), sia dal punto di vista qualitativo, visto che il voto di fiducia ha riguardato generalmente un maxiemendamento volto anche ad ampliare il raggio di azione del provvedimento.

²²⁵ Il comma 3 dispone: "I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo".

4.3.3. L'interazione dei decreti-legge con fonti secondarie.

L'interazione delle fonti legislative con altre fonti è oggetto soltanto della circolare congiunta della Presidenza del Consiglio dei ministri e delle Presidenze di Camera e Senato in data 21 aprile 2001, sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, la quale, nel paragrafo 3, dedicato ai rapporti tra atti normativi, dispone che “non si ricorre all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di ‘resistenza’ ad interventi modificativi successivi”.

Sempre con riferimento agli ultimi 18 mesi della legislatura, i disegni di legge di conversione che presentano intersezioni con norme secondarie sono complessivamente 18, riconducibili, con qualche approssimazione, a 4 tipologie fondamentali: disposizioni approvate nelle more dell'adozione di regolamenti; modifiche frammentarie a norme di rango secondario (è la fattispecie più frequente); proroga o differimento di termini fissati con norme secondarie²²⁶; rilegificazione di settori già disciplinati con fonti secondarie.

²²⁶ L'ultimo decreto-legge adottato dal Governo Berlusconi nel corso della XIV legislatura, all'indomani delle elezioni per il rinnovo del Parlamento, reca una sola disposizione di ordine sostanziale, volta a prorogare al 31 luglio 2006 – con formula generica – i termini per l'emanazione di regolamenti in scadenza entro il 20 maggio 2006 (decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173). A seguito dell'approvazione di un maxiemendamento sul quale il Governo Prodi, succeduto nel frattempo al Governo Berlusconi, ha posto la questione di fiducia al Senato, il provvedimento risulta composto di una legge di conversione che reca, oltre alla clausola di conversione, ulteriori disposizioni sostanziali, per lo più incidenti su deleghe legislative, e di un testo del decreto-legge contenente 8 articoli riguardanti disposizioni che operano una manutenzione normativa di atti legislativi anche di recente approvazione.

5. La semplificazione legislativa

5.1. La delegificazione

40 sono i provvedimenti di autorizzazione all'adozione di regolamenti di delegificazione pubblicati nella XIV legislatura; di questi provvedimenti 25 sono leggi e 15 sono decreti legislativi

61 è il numero di autorizzazioni alla delegificazione contenute in tali provvedimenti

134 è il numero di regolamenti di delegificazione pubblicati nella XIV legislatura

2,27 è la media mensile dei regolamenti di delegificazione pubblicati nella XIV legislatura

Nella tabella che segue, i dati relativi ai provvedimenti di delegificazione approvati nella XIV legislatura vengono posti a confronto con la legislatura precedente.

Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione XIII e XIV legislatura

Legislatura	Provvedimenti di delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione non attuate	Regolamenti di delegificazione pubblicati al 27.4.2006 ²²⁷
XIII	74	336	130	229
XIV	40	61	55	7

²²⁷ Il dato si riferisce ai regolamenti complessivamente pubblicati alla data del 27 aprile 2006 in attuazione dei provvedimenti adottati nelle due legislature di riferimento (XIII e XIV). In corrispondenza di ciascuna autorizzazione possono essere adottati più regolamenti.

Nella tabella che segue, il confronto concerne i regolamenti di delegificazione pubblicati.

**Regolamenti di delegificazione
XIII e XIV legislatura**

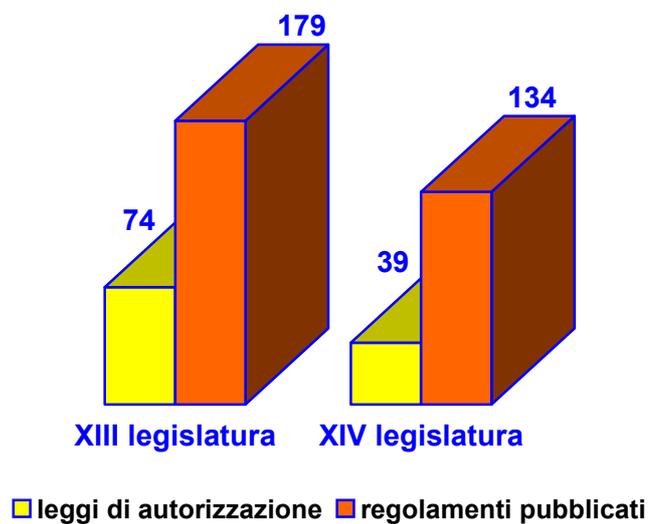
Legislatura	Regolamenti (a+b+c)	Regolamenti ordinari (a)	Regolamenti modificativi (b)	Regolamenti attuativi legge comunitaria (c)
XIII	179	149	16	14
XIV	134	91	39	4

Nei primi mesi di ciascuna delle due legislature prese in considerazione, risultano pubblicati alcuni regolamenti risalenti al Governo in carica alla fine della legislatura precedente: nella XIII, 2 regolamenti dal Governo Dini e, nella XIV, 30 regolamenti dal Governo Amato II. Essi sono comunque stati conteggiati nella legislatura in corso al momento della loro pubblicazione.

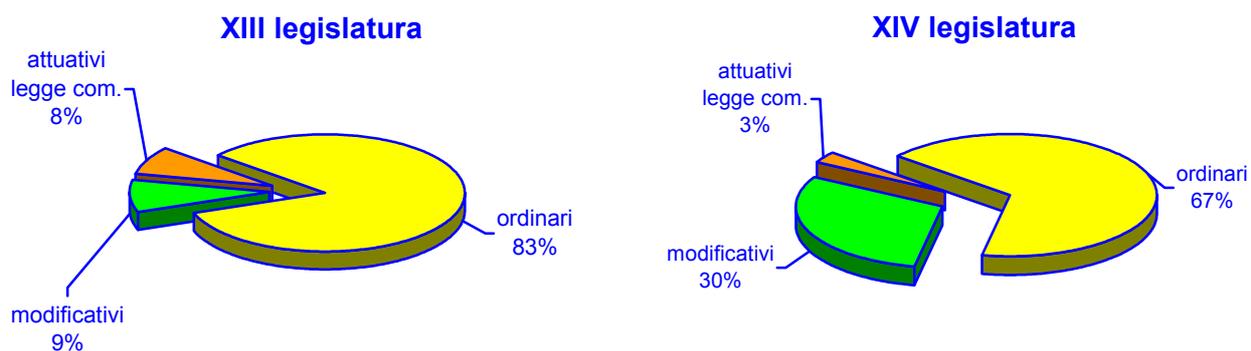
Dei 134 regolamenti emanati nella XIV legislatura: 7 regolamenti sono stati autorizzati da leggi approvate nel corso della XIV legislatura; 124 sono stati emanati sulla base di autorizzazioni recate in leggi approvate nella XIII legislatura; 2 regolamenti hanno la loro base giuridica in leggi della XI legislatura e 1 in una legge della X legislatura.

I dati contenuti nelle tabelle sono rappresentati nei grafici seguenti.

**Provvedimenti di autorizzazione e regolamenti pubblicati
Raffronto tra XIII e XIV legislatura**



**Tipologia dei regolamenti di delegificazione
Raffronto tra XIII e XIV legislatura**



La tabella che segue mostra l'andamento dell'approvazione di provvedimenti di autorizzazione nel corso della legislatura anno per anno, che presenta un leggero incremento della media mensile nell'ultimo scorcio della legislatura (2005 e primi mesi del 2006).

***Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione.
Media mensile per anno - XIV legislatura²²⁸***

Anno	Provvedimenti	Media mensile
2001 (dal 30/5)	4	0,56
2002	8	0,66
2003	8	0,66
2004	7	0,58
2005	109	0,83
2006 (al 27/4)	3	0,77
Totale	40	0,67

La tabella successiva presenta i regolamenti di delegificazione pubblicati anno per anno nel corso della legislatura, ponendo in evidenza come l'andamento sia andato decrescendo.

²²⁸ La durata in mesi della legislatura (calcolata a partire dall'inizio della legislatura e non dalla costituzione delle Commissioni) è di 58,95.

Regolamenti di delegificazione.
Media mensile per anno - XIV legislatura²²⁹

Anno	Regolamenti di delegificazione	Media mensile
2001 (dal 30/5)	44	6,22
2002	34	2,83
2003	24	2
2004	17	1,41
2005	12	1
2006 (al 27/4)	3	0,77
Totale	134	2,27

La tabella che segue fa riferimento, sempre nell'ottica dello sviluppo diacronico nel corso della legislatura, anche alle autorizzazioni alla delegificazione ed alla relativa attuazione.

²²⁹ La durata in mesi della legislatura (calcolata a partire dall'inizio della legislatura e non dalla costituzione delle Commissioni) è di 58,95.

**Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione per anno
XIV legislatura**

Anno	Provvedimenti di delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione non attuate	Regolamenti di delegificazione pubblicati al 27.4.2006²³⁰
2001 (dal 30/5)	4	6	5	1
2002	8	12	9	3
2003	8	13	12	2
2004	7	11	10	1
2005	10	14	14	--
2006 (al 27/4)	3	5	5	--
Totale	40	61	55	7

La tabella che segue presenta i dati relativi ai regolamenti di delegificazione pubblicati anno per anno, distinguendo tra regolamenti ordinari (volti ad attuare esclusivamente leggi statali), regolamenti modificativi e regolamenti attuativi di direttive comunitarie.

²³⁰ Il dato si riferisce ai regolamenti complessivamente pubblicati alla data del 27 aprile 2006 in attuazione dei provvedimenti adottati nelle due legislature di riferimento (XIII e XIV). In corrispondenza di ciascuna autorizzazione possono essere adottati più regolamenti.

**Regolamenti di delegificazione per anno
XIV legislatura**

Anno	Regolamenti (a+b+c)	Regolamenti ordinari (a)	Regolamenti modificativi (b)	Regolamenti attuativi legge comunitaria (c)
2001 (dal 30/5)	44	38	4	2
2002	34	22	11	1
2003	24	13	10	1
2004	17	7	10	--
2005	12	9	3	--
2006 (al 27/4)	3	2	1	--
Totale	134	91	39	4

5.1.1. Le leggi di semplificazione - Le tre leggi volte alla semplificazione dell'ordinamento approvate nella XIII legislatura (leggi n. 59 del 1997, 50 del 1999 e 340 del 2000) hanno previsto l'emanazione di regolamenti di delegificazione per la semplificazione di numerosi procedimenti amministrativi (165 procedimenti, cui vanno aggiunti 2 procedimenti da semplificare ai sensi della legge n. 246 del 2005, legge di semplificazione 2005, per un totale di 167 procedimenti).

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)²³¹.

²³¹ Si osserva che già la legge 340/2000 aveva diminuito complessivamente il numero di procedimenti di semplificare di 41 unità (v. oltre).

Al 27 aprile 2006 sono stati pubblicati, in dipendenza delle leggi di semplificazione, **65** regolamenti e sono stati semplificati complessivamente **107** procedimenti. Alcuni di questi sono stati semplificati ad opera dei testi unici emanati in attuazione della legge n. 50 del 1999²³².

L'attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi mediante regolamenti di delegificazione attraversa ultimamente una fase di rallentamento. Dal 2003 alla fine della XIV legislatura sono stati pubblicati tre soli regolamenti di questo tipo, volti ciascuno alla semplificazione di un unico procedimento.

²³² 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.

**L'attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi
previsti dalle leggi annuali di semplificazione**

Procedimenti previsti		Regolamenti pubblicati		Procedimenti semplificati		Procedimenti semplificati da testi unici ²³³	
		XIII	XIV	XIII	XIV	XIII	XIV
L. 59/1997	77 ²³⁴	33	9 ^(*)	51	12	-	3
L. 50/1999	41 ²³⁵	8	7	9	11 ^(**)	-	6
L. 340/2000	47 ²³⁶	-	8	-	6 ^(***)	-	7
L. 246/2005	2		--		--		--
Totale	167	65		107			

(*) 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 1 procedimento previsto dalla L. 59 del 1997 e 1 dalla L. 340 del 2000.

(**) Di cui 4 semplificati dal D.P.R. 311 del 2001 di attuazione della L. 59 del 1997.

(***) Di cui 1 semplificato dal D.P.R. 461 del 2001 di attuazione della L. 59 del 1997 e 1 semplificato da due regolamenti (procedimenti di cui al n. 32 dell' All. A semplificato dai DPR 480 e 481 del 2001)

Dei **107** procedimenti semplificati, **60** sono stati semplificati da regolamenti emanati nella XIII legislatura e **47** nella XIV.

²³³ Si tratta dei testi unici emanati in attuazione della legge n. 50 del 1999.

²³⁴ 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.

²³⁵ 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. Il D.Lgs. 171/2005 recante il Codice della nautica da diporto ha soppresso un procedimento dell'allegato 1 (il n. 4), provvedendo contestualmente a rinnovarne la disciplina.

²³⁶ La L. 229/2003 (legge di semplificazione 2001) ha aggiunto 2 procedimenti ai 63 originari e ne ha soppresso 18.

5.2. I codici e i testi unici

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l'emanazione di testi unici e di codici, va rilevato che nella XIV legislatura sono stati emanati **18** provvedimenti di questo tipo.

Più esattamente, sono stati pubblicati **7** testi unici adottati in base alla legislazione previgente, **8** codici adottati in base al nuovo modello previsto dalla legge di semplificazione 2001 e **3** decreti legislativi di riassetto normativo (v. *infra*).

Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici XIV legislatura

Anno	Disposizioni per l'emanazione di testi unici ²³⁷
2001 (dal 30/5)	--
2002	6
2003	17
2004	12
2005	12
2006 (al 27/4)	1
Totale	48

²³⁷ Sono comprese, oltre alle disposizioni per l'emanazione dei testi unici veri e propri, anche quelle per l'emanazione di codici e quelle per il riassetto normativo.

Testi unici - XIV legislatura

Anno	Testi unici	Testi unici misti	Codici	Riassetto normativo
2001 (dal 30/5)	--	2	--	--
2002	--	2	--	--
2003	--	1	2	--
2004	--	1	1	--
2005	1	--	5	--
2006 (al 27/4)	--	--	--	3
Totale	1	6	8	3

**Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici
XIII legislatura**

Anno	Disposizioni per l'emanazione di testi unici
1996 (dal 9/5)	4
1997	3
1998	7
1999	5
2000	3
2001 (al 29/5)	3
Totale	22

Testi unici. XIII legislatura

Anno	Testi unici	Testi unici misti
1996 (dal 9/5)	--	--
1997	--	--
1998	2	--
1999	1	--
2000	2	--
2001 (al 29/5)	1	2
Totale	6	2

Nella XIV legislatura, l'alto numero di autorizzazioni al riordino normativo che si registra nel 2003 è dovuto in gran parte all'approvazione della legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), che prevede l'adozione di 10 provvedimenti di riordino.

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.

Nella XIV legislatura si registra anche l'apparire di una nuova fattispecie costituita da decreti legislativi che formalmente non hanno la denominazione di testi unici né di codici, ma che provvedono al riassetto normativo di un settore²³⁸. Si tratta dei seguenti provvedimenti:

- D.Lgs. 21 novembre 2005, n. 286, Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio

²³⁸ Un precedente in questo senso è rappresentato, nella XIII legislatura, dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche,

dell'attività di autotrasportatore (adottato in base all'art. 1, co. 1, della Legge 1 marzo 2005, n. 32);

- D.Lgs. 8 marzo 2006, n. 139, Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229;
- D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale (adottato in base all'art. 1, co. 1, della Legge 15 dicembre 2004, n. 308).

Una ulteriore forma di testo unico è stata introdotta all'articolo 1 della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) che, integrando l'articolo 20 della legge n. 59/1997 con il comma *3-bis*, prevede 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*
- D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, *Codice della proprietà industriale*
- D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale*
- D.Lgs. 18 luglio 2005, n. 171, *Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE*
- D.Lgs. 31 luglio 2005, n. 177, *Testo unico della radiotelevisione*
- D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, *Codice del consumo*
- D.Lgs. 7 settembre 2005, n. 209, *Codice delle assicurazioni private*
- D.Lgs. 21 novembre 2005, n. 286, *Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore*
- D.Lgs. 8 marzo 2006, n. 139, *Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*
- D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*

5.3. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi

Il dato relativo alle abrogazioni, letto congiuntamente ai dati riguardanti il complesso della produzione legislativa, consente di valutare le variazioni nella consistenza dello *stock* normativo intervenute nei periodi considerati.

Nel corso della XIV legislatura il numero delle leggi contenenti abrogazioni espresse si mantiene ai livelli assoluti della legislatura precedente, aumentando in termini percentuali. Diminuisce il numero di leggi contenenti formule di abrogazione innominata, mentre aumentano i provvedimenti interamente abrogati.

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie - XIV legislatura

	2001 (dal 30/5)	2002	2003	2004	2005	2006 (al 27/4)	Totale
Totale leggi	53	133	171	119	109	107	687
Leggi contenenti abrogazioni espresse	10	26	32	30	33	13	142
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	2	3	--	1	2	1	9
Provvedimenti interamente abrogati	1	1	23	4	9	13	51

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie - XIII legislatura

	1996 (dal 9/5)	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 4,88); dall'altro lato, risulta assai elevato il volume dei provvedimenti interamente abrogati: ben 326 (di cui 42 abrogati dal D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325, Testo unico sull'espropriazione), ad opera dei 149 decreti legislativi emanati nel periodo in esame che contengono formule di abrogazione espresse.

Il saldo complessivo è quindi di 326 provvedimenti abrogati a fronte di 288 decreti legislativi emanati complessivamente.

Abrogazioni contenute in decreti legislativi - XIV legislatura

	2001 (dal 30/5)	2002	2003	2004	2005	2006 (al 27/4)	Totale
D.Lgs.	23	31	70	58	74	32	288
D.Lgs. contenenti abrogazioni espresse	10	16	34	36	32	21	149
D.Lgs. contenenti formule di abrogazione innominata	2	-	4	5	2	7	20
Provvedimenti interamente abrogati da D.Lgs.	49	27	68	30	105	47	326

Abrogazioni contenute in decreti legislativi. XIII legislatura

	1996 (dal 9/5)	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 i 91 regolamenti di questo tipo emanati nel periodo in esame (esclusi i modificativi di precedenti regolamenti di delegificazione e quelli di attuazione di leggi comunitarie) hanno abrogato interamente 75 provvedimenti.

PARTE V

L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA

Aggiornamento all'anno 2005

a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera

PREMESSA

Finalità e metodo di formazione

L' "Osservatorio sulla legislazione straniera", istituito presso la Biblioteca della Camera dei deputati, provvede annualmente al monitoraggio ed all'analisi quantitativa e qualitativa dell'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna nell'anno di riferimento, completando in modo sistematico la ricognizione bimestrale delle principali leggi approvate, di cui si riferisce nei fascicoli periodici del "*Bollettino LS: legislazione straniera - Rassegna dell'attività legislativa e istituzionale di Paesi stranieri*".

In particolare, le schede qui di seguito predisposte in relazione alla legislazione approvata nel 2005 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 2005 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 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 sulla produzione legislativa rilevati per il 2005 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 abbondante²³⁹ ed in quella dell'ordinamento britannico il più esiguo numero di leggi approvate.

Il dato relativo alla Spagna attesta invece il decollo dell'attività legislativa dopo l'avvio dell'ottava legislatura nel marzo del 2004, mentre particolare interesse suscitano, sotto il profilo quantitativo, le 104 leggi approvate in Francia nel quarto anno della dodicesima legislatura. Questo dato evidenzia infatti, dopo quello del 2003 (114 leggi), un secondo sensibile aumento della produzione legislativa annuale (104 nuove leggi), in linea con l'orientamento manifestato dalle Assemblee legislative francesi verso il recupero della capacità d'azione del Parlamento e del pieno esercizio dei poteri che la Costituzione e la giurisprudenza costituzionale gli riconoscono.

I dati complessivamente rilevati per ciascun Paese nell'anno di riferimento sono i seguenti:

Paese	Leggi approvate nel 2005	Leggi approvate nel 2004
Francia	104	85
Germania	131	162
Regno Unito	24	44
Spagna	36	7²⁴⁰

²³⁹ Il dato riferito all'esperienza tedesca riveste peraltro in questo caso particolare significato se si tiene conto dello scioglimento del *Bundestag* il 21 luglio 2005 e dell'avvio della nuova legislatura il 18 ottobre successivo.

²⁴⁰ La ridotta entità quantitativa della produzione legislativa spagnola per il 2004 è connessa alla fase di avvio dell'ottava legislatura, che ha avuto inizio il 14 marzo 2004.

Rispetto agli anni precedenti, si confermano anche per tutti i Paesi esaminati i dati riferiti all'iniziativa legislativa, che risultano più strettamente connessi all'articolazione dei rapporti fra Governo e Parlamento propria della rispettiva forma di governo.

Per il 2005, 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 (*)	
	2005	2004	2005	2004	2005	2004
Francia	88%	91%	12%	9%	-	-
Germania (**)	71,2%	71%	24,7%	25%	4,1%	4%
Regno Unito	100%	87%	0%	13%	-	-
Spagna (***)	81%	100%	19%	0%	-	-

(*) 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.

(**) Dati ufficiali per legislatura (XV, 2002 -).

(***) Dati ufficiali per legislatura (VIII, 2004 -).

Ad integrazione di questi dati di carattere quantitativo, la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi approvati in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna consente di formulare alcune valutazioni generali in ordine alle tipologie di intervento legislativo cui si è fatto ricorso nell'anno di riferimento e, correlativamente, ai principali ambiti materiali cui tali provvedimenti si riferiscono.

Per quanto concerne le tipologie di leggi individuate secondo le categorie descrittive utilizzate in questo Rapporto, i rispettivi dati

percentuali complessivi riferiti alla produzione legislativa del 2005 in ciascuno dei Paesi considerati sono i seguenti²⁴¹:

	Istituzionali		Settoriali		Intersett.		Microsett.		Manut. Normativa	
	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004
Francia	39%	29%	44%	40%	5%	8%	12%	20%	0%	3%
Germania	27%	23%	6%	4%	0%	0%	20%	35%	47%	38%
Regno Unito	56%	29%	39%	56%	0%	0%	5%	12%	0%	3%
Spagna	13,3%	50%	23,4%	0%	0%	0%	53,3%	50%	10%	0%

L'analisi dei principali settori d'intervento legislativo contenuta nelle singole schede-Paese rispecchia specifiche priorità politiche individuate nei diversi ordinamenti, rispetto alle quali, tuttavia, si ravvisano anche elementi comuni derivanti sia dall'appartenenza all'**Unione Europea**, sia dalla circolazione fra i diversi ordinamenti europei di problematiche politico-legislative ricorrenti fra cui in particolare, per il 2005, si evidenziano quelle relative ai **diritti civili**, alla **legislazione sociale** ed al **rilancio dell'economia e della competitività delle imprese**.

1. L'argomento che nel 2005 ha decisamente polarizzato il dibattito politico e legislativo in merito all'appartenenza all'**Unione Europea** riguarda la ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

Al riguardo, in tutti i Paesi considerati, l'esigenza di confrontarsi con i contenuti tecnici e politici di questo documento ha innescato procedimenti

²⁴¹ 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).

specifici che in Francia e Germania hanno comportato anche l'approvazione di provvedimenti legislativi.

In seguito alla firma del Trattato, il Presidente della Repubblica francese ha adito, conformemente all'articolo 54 della Costituzione, il *Conseil Constitutionnel*, che nella sua pronuncia n. 2004-505 DC del 19 novembre 2004 si è espresso sulla necessità di una revisione costituzionale in vista della ratifica del Trattato, rilevando alcune incompatibilità tra questo e la carta fondamentale francese, in particolare per ciò che riguarda la sovranità nazionale e il ruolo del Parlamento.

L'*iter* del progetto di legge di revisione costituzionale è iniziato il 5 gennaio 2005 per concludersi il 28 febbraio, con l'approvazione definitiva da parte del Parlamento riunito in seduta comune della legge costituzionale n. 2005-204, del 1° marzo 2005, di modifica del Titolo XV della Costituzione.

I punti salienti della riforma riguardano in particolare:

- il mandato di arresto europeo, cui viene dedicato l'articolo 88-2 Cost., fornendo una base costituzionale a tale ambito di cooperazione;
- la sostanziale ridefinizione dei poteri del Parlamento francese in materia di recepimento normativo e raccordo con le istituzioni europee, secondo le prerogative riconosciute dal Trattato ai Parlamenti nazionali.

Analogamente, in Germania il 27 maggio 2005, in concomitanza con la legge di ratifica del trattato costituzionale da parte della Repubblica Federale Tedesca, è stata approvata in via definitiva la legge che estende e rafforza i poteri del Parlamento nelle questioni che attengono all'Unione Europea (*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*).

Parallelamente alle vicende della legge di ratifica, non ancora pubblicata in attesa della pronuncia del Tribunale costituzionale federale su due ricorsi che la riguardano, l'entrata in vigore della legge resta condizionata all'entrata in vigore del Trattato e le sue disposizioni risultano modellate sulle premesse e sull'articolato del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea, allegato al Trattato. In particolare, vengono disciplinati i diversi profili concernenti la trasmissione e l'esame dei documenti comunitari da parte delle due Camere, le procedure relative alla tutela del principio di sussidiarietà e le modalità con cui le Camere decidono di intentare un'azione (*Subsidiaritätsklage*) per la non conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte di un atto legislativo europeo.

In Spagna, prima di procedere alla ratifica del Trattato costituzionale europeo, il Governo ha sottoposto al Tribunale costituzionale la questione della compatibilità della Costituzione spagnola con alcuni articoli del Trattato costituzionale. In particolare, sono state sottoposte all'esame del Tribunale la questione del primato del diritto comunitario sul diritto interno e le problematiche relative ai rapporti tra i diversi sistemi di tutela dei diritti fondamentali.

Nella Dichiarazione n. 1/2004, che contiene un'analisi approfondita e di notevole portata innovativa per la giurisprudenza costituzionale spagnola sulla questione del primato del diritto comunitario, il Tribunale costituzionale ha concluso per la piena compatibilità tra la Costituzione del 1978 ed il Trattato costituzionale europeo.

La ratifica del Trattato ha seguito, quindi, una doppia procedura: quella prevista dall'articolo 93 della Costituzione, che ha portato all'approvazione della legge organica n. 1 del 2005 e quella referendaria, che ha portato i cittadini spagnoli alle urne il 20 febbraio del 2005.

A fronte di questi sviluppi registrati in gran parte degli ordinamenti dell'Europa continentale, nel Regno Unito è giunto a compimento, sul versante della legislazione istituzionale, l'ampio dibattito sulla riforma costituzionale sviluppatosi attraverso più d'una sessione parlamentare. L'approvazione del *Constitutional Reform Act* il 24 marzo 2005 ha infatti

introdotto significative innovazioni nell'ordinamento giudiziario inglese e nella composizione della Camera dei Lord.

Con riguardo quest'ultima 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.

2. Sulle tematiche dei diritti civili e della legislazione sociale ampio dibattito hanno suscitato due provvedimenti approvati in Spagna in materia di diritto di famiglia e, tra febbraio ed aprile 2005, due provvedimenti rispettivamente approvati dai parlamenti francese ed inglese in materia di sostegno alle persone non autosufficienti e per la partecipazione alla vita sociale delle persone diversamente abili.

Nell'ordinamento spagnolo, la Legge 13/2005 in materia di diritto a contrarre matrimonio ha equiparato a tutti gli effetti giuridici il matrimonio fra persone dello stesso sesso a quello eterosessuale, mentre a seguito delle modifiche al codice civile in materia di separazione e divorzio introdotte con la legge 15/2005 si riconosce anche ad uno solo dei coniugi la facoltà di presentare domanda di separazione o di divorzio 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. Oltre ad equiparare separazione e divorzio, che diventano due opzioni alle quali i coniugi possono fare ricorso indifferentemente, la nuova legge consegue anche l'obiettivo di limitare il più possibile l'intervento giudiziale e di lasciare in materia il più ampio spazio alla volontà delle parti.

In materia di legislazione sociale, la legge sulle discriminazioni verso i disabili (*Disability Discrimination Act 2005*) ha rappresentato invece

nell'esperienza inglese il punto finale di una politica legislativa a favore delle persone disabili, che aveva già visto la creazione nel 1997 della *Disability Rights Task Force* e nel 2000 della *Disability Rights Commission*, oltre all'approvazione dello *Special Educational Needs and Disability Act 2001*.

Con questa legge, che a distanza di dieci anni ha ampiamente innovato la legislazione previgente (*Disability Discrimination Act 1995*), sono state introdotte particolari misure a tutela delle persone diversamente abili da potenziali discriminazioni loro arrecate da "tutte le persone le cui funzioni sono di natura pubblica" (questa la nuova definizione normativa di "autorità pubblica" introdotta dalla legge) ed a garanzia della loro integrazione sociale attraverso interventi in svariati settori fra cui quello dei trasporti, la disciplina di accesso ai locali pubblici ed ai club privati, la locazione di immobili ed il correlativo adeguamento delle strutture.

Analogamente in Francia, con un ponderoso intervento legislativo (i 101 articoli della legge n. 2005-102 dell'11 febbraio 2005, per l'uguaglianza dei diritti e delle opportunità, la partecipazione e la cittadinanza delle persone portatrici di handicap) sono stati affrontati al riguardo, in modo sistematico, i diversi profili problematici della non autosufficienza, della parità di trattamento ed opportunità e dell'integrazione sociale in riferimento al sostegno economico, alla formazione, all'accesso nel mercato del lavoro, all'assistenza, all'accessibilità dei locali ed edifici pubblici.

Con l'entrata in vigore, Il 1° gennaio 2005, della c.d. "*legge Hartz IV*" che costituisce parte integrante del pacchetto di riforme previsto dal programma di riforme denominato "Agenda 2010" è proseguito in Germania il processo di riforma del *welfare*, fortemente sostenuto dal governo socialdemocratico per arginare la crisi economica. L'iniziativa ha suscitato notevoli contestazioni da anche all'interno della stessa coalizione di governo, specie per quanto concerne il previsto taglio dei sussidi di disoccupazione e la durata della loro corresponsione allo scopo di stimolare i disoccupati a rientrare al più presto nel mondo del lavoro. A tale proposito la nuova disciplina prevede penalizzazioni per chi dimostri scarso impegno nella ricerca di un nuovo lavoro o per chi rifiuti un lavoro decoroso e ragionevole.

3. L'esigenza di un **rilancio dell'economia e della competitività delle imprese** ha avuto nei Paesi considerati riflessi legislativi sia attraverso particolari interventi di incentivazione fiscale e sostegno alla modernizzazione sia mediante una serie di specifici interventi di riorganizzazione amministrativa e semplificazione per ridurre l'onere degli adempimenti amministrativi e burocratici previsti soprattutto a carico delle imprese.

Un significativo intervento in tal senso si rileva nell'esperienza spagnola e nel pacchetto organico di tre distinte leggi d'iniziativa governativa approvate nel 2005.

Con la legge 23/2005 sono state introdotte alcune specifiche riforme a carattere fiscale al fine di incentivare quelle iniziative economiche che maggiormente contribuiscono ad innalzare la produttività (ad esempio è stato aumentato di cinque punti percentuali il limite delle deduzioni applicabili alle spese per lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione).

La legge 24/2005 ha invece inteso stimolare la competitività nel settore dei servizi. In particolare, nel settore energetico sono state introdotte misure correttive per sviluppare maggiore efficienza nei comportamenti dei soggetti gestori e per portare a compimento la liberalizzazione del settore. Con questo provvedimento lo Stato si impegna tra l'altro a sostenere la modernizzazione dei siti turistici maturi, sostenendo finanziariamente i progetti di ristrutturazione e modernizzazione elaborati congiuntamente da amministrazioni pubbliche e privati. Tale sostegno sarà prioritariamente assegnato ai municipi costieri.

La legge 25/2005 ha reso infine più flessibile il quadro giuridico di riferimento per le attività di investimento nel capitale di rischio. Riconoscendo gli effetti positivi riconducibili a tali forme di finanziamento sui mercati spagnoli, soprattutto per quanto concerne i progetti innovativi, che difficilmente avrebbero avuto accesso ai tradizionali canali di finanziamento, il provvedimento non solo ha provveduto a snellire i procedimenti amministrativi relativi agli investitori in capitale di rischio, ma ha anche reso più flessibili le regole relative agli investimenti e

formalmente previsto figure operative di fatto già accettate nella pratica del capitale di rischio dei Paesi più avanzati.

Analogamente, nell'esperienza francese, due leggi rispettivamente del luglio ed agosto 2005 hanno introdotto misure per il rilancio dell'economia ed il sostegno alle PMI.

Con la legge n. 2005-842 del 26 luglio 2005 si è inteso infatti avviare la modernizzazione del contesto giuridico nel quale operano le imprese sia sotto il profilo delle procedure interne sia per quanto riguarda gli strumenti di finanziamento e l'accesso ai mercati finanziari.

A sostegno delle piccole e medie imprese, la legge n. 2005-882 del 2 agosto 2005 ha invece previsto specifiche agevolazioni fiscali per incentivare la creazione di nuove imprese e per favorire il ricambio generazionale ai vertici delle imprese già operanti sul mercato.

Anche in Germania la tematica della deregolamentazione e della deburocratizzazione ha alimentato un ampio dibattito a partire dall'avvio del progetto governativo di "abbattimento" della burocrazia (*Burokratie-Abbau*) risalente alle decisioni adottate dal Governo federale il 26 febbraio e il 9 luglio 2003.

L'obiettivo principale è quello di arginare il notevole flusso di produzione normativa e rendere più comprensibile e più facilmente accessibile il diritto federale a coloro che sono chiamati quotidianamente ad applicarlo, cioè non solo i giudici e la pubblica amministrazione, ma anche i privati cittadini e le imprese. Un'esigenza peraltro costantemente ribadita anche dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale.

Al riguardo, con l'avvio della nuova legislatura nell'ottobre 2005, ha avuto inizio la gestazione di una serie di provvedimenti legislativi formalmente approvati nei primi mesi del 2006 per il riordino e la semplificazione della normativa settoriale e la eliminazione di svariati adempimenti burocratici in particolare a carico delle piccole e medie imprese²⁴².

²⁴² Erstes Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern, vom 19. Februar 2006 (BGBl., I, S. 334) - Prima legge

Nel Regno Unito, con il *Commissioners for Revenue and Customs Act 2005* è stato portato a compimento un ampio processo di riorganizzazione e razionalizzazione dell'amministrazione finanziaria, come annunciato dal Cancelliere dello Scacchiere nel luglio 2003 e formalmente delineato nel corposo documento pubblicato dall'Amministrazione del Tesoro di Sua Maestà (*HM Treasury*) nel marzo 2004 (dal titolo: *Financing Britain's Future: Review of the Revenue Department*).

La legge ha disposto, in particolare, l'accorpamento delle due amministrazioni finora operanti sul versante delle entrate nell'ambito dell'Amministrazione del Tesoro: l'*Inland Revenue*, competente per la percezione delle imposte dirette, dei contributi previdenziali obbligatori e dell'imposta di bollo, e la *HM Customs and Excise*, competente per le Dogane, l'IVA e le accise. Il risultato consiste nella creazione di un nuovo dipartimento governativo denominato "*Her Majesty's Revenue and Customs*, HMRC", il cui *status* giuridico, così come per le due amministrazioni preesistenti, rimane quello di dipartimento governativo

di riordino della normativa federale nel settore di competenza del Ministero dell'interno (<http://www.bgbportal.de/BGBL/bgb11f/bgb1106s0334.pdf>)

Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 13. April 2006 (BGBl., I, S. 855) - Legge di riordino della normativa federale nel settore di competenza del Ministero per l'alimentazione, l'agricoltura e la tutela dei consumatori (<http://www.bgbportal.de/BGBL/bgb11f/bgb1106s0855.pdf>)

Erstes Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz vom 19. April 2006 (BGBl., I, S. 866) - Prima legge di riordino della normativa federale nel settore di competenza del Ministero della giustizia (<http://www.bgbportal.de/BGBL/bgb11f/bgb1106s0866.pdf>)

Erstes Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 19. April 2006 (BGBl., I, S. 894) - Prima legge di riordino della normativa federale nel settore di competenza del Ministero dell'economia e della tecnologia e del Ministero del lavoro e degli affari sociali (<http://www.bgbportal.de/BGBL/bgb11f/bgb1106s0894.pdf>)

Erstes Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft vom 22. August 2006 (BGBl., I, S. 1970) – Prima legge di eliminazione di adempimenti burocratici in particolare nella media impresa (<http://www.bgbportal.de/BGBL/bgb11f/bgb1106s1970.pdf>).

non ministeriale guidato da appositi funzionari di nomina regia (*Commissioners*), che operano in conformità alle direttive generali loro impartite dal Tesoro e sono responsabili per tutte le funzioni esercitate nell'ambito delle diverse attività del dipartimento.

Analogamente, la legge ha previsto la creazione di un nuovo ufficio unico per l'esercizio della pubblica accusa relativamente ai reati tributari "*Revenue and Customs Prosecution Office, RCPO*".

FRANCIA

1. Dati quantitativi

Nel 2005 il Parlamento francese ha approvato in totale **104 leggi**²⁴³, contro le 85 del 2004.

Rispetto alla produzione legislativa del periodo 1990-2004²⁴⁴, si rileva che il dato del 2005 registra un sensibile aumento della produzione legislativa e pertanto si è verificato un riallineamento con la tendenza registrata negli anni 1990, 1994, 1996, 1999 e 2003, nei quali il numero delle leggi approvate è stato superiore a 100 (rispettivamente 107, 133, 105, 111 e 114).

Il dato relativo al 2005 è pertanto decisamente superiore alla media di produzione legislativa dell'ultimo decennio. Il totale delle leggi approvate negli anni 1990-2004 ammonta infatti a 1344 leggi, con una produzione media di quasi 90 leggi per anno.

2. L'iniziativa legislativa

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, nel 2005, come di consueto, si registra una decisa prevalenza dell'iniziativa governativa. Delle 104 leggi approvate, infatti, **92** risultano provenienti da **disegni di legge del Governo (*projets de loi*)** e solo **12** provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare (*propositions de loi*)**. Le percentuali

²⁴³ Il dato numerico si riferisce al totale delle leggi promulgate nell'anno 2005. Non sono state prese in considerazione le leggi approvate definitivamente dai due rami del Parlamento nell'ultimo scorcio dell'anno 2005, ma promulgate nel 2006.

²⁴⁴ La produzione legislativa degli anni Novanta è stata complessivamente esaminata nel *Rapporto sullo stato della legislazione 1999. Parte III. Dati sulla legislazione in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, curato dal Servizio Biblioteca e dal Servizio Studi della Camera dei Deputati nel giugno 1999. Le tendenze specifiche dell'attività legislativa nel 1999, nel 2000, nel 2001, nel 2002, nel 2003 e nel 2004 sono state invece rispettivamente analizzate nelle edizioni del 2000, del 2001, del 2002, del 2003 e del 2004-2005 del *Rapporto sullo stato della legislazione. Parte III. Attività legislativa in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera.

corrispondenti sono 88% per l'iniziativa governativa e 12% per quella parlamentare (Tabella 1). I dati percentuali si discostano leggermente da quelli del 2004 (rispettivamente 91% e 9%), risultando peraltro identici ai dati del 2003. Il dato, pur indicando una leggera inversione di tendenza a favore dell'iniziativa parlamentare, si pone al livello registrato nel periodo 1990-2005, in cui la percentuale media dei *projets de loi* è stata dell'87%. Occorre considerare che il dato numerico delle proposte di legge di iniziativa parlamentare, avendo subito un leggero aumento rispetto alle 8 leggi del 2004, si avvicina ai dati del periodo 2000-2003 (15 proposte in media).

La prevalenza comunque marcata, rispetto agli ultimi anni, dei progetti governativi, riscontrata nel 2005, può essere attribuita oltre che alla tradizionale prevalenza dell'esecutivo, anche alla nomina del nuovo governo presieduto da Dominique de Villepin, in carica dal 31 maggio 2005 e alla volontà da questi dichiarata, nella sua dichiarazione di politica generale, resa dinanzi all'Assemblea nazionale l'8 giugno 2005²⁴⁵, di interventi normativi in molteplici settori (ad esempio, numerose misure volte a ridurre la disoccupazione e a creare nuovi posti di lavoro, legge di programma per la ricerca, rilancio delle infrastrutture stradali e ferroviarie), a cui si sono aggiunte altre misure, tra cui quelle adottate per far fronte a situazioni impreviste (quale la dichiarazione dello stato d'urgenza per le proteste delle *banlieues*), che hanno quindi fortemente caratterizzato la produzione legislativa successiva all'insediamento del nuovo Governo.

La "riserva prioritaria" a favore delle *propositions de loi* - introdotta dalla riforma costituzionale del 1995 - che prevede di dedicare una seduta al mese, in ciascuna delle due assemblee parlamentari, all'ordine del giorno autonomamente fissato dall'assemblea stessa, sembra aver influito positivamente sull'iniziativa parlamentare negli ultimi anni, pur con qualche discontinuità.

Se si considera l'iniziativa parlamentare non in rapporto al totale delle leggi approvate, ma nell'ambito della sola legislazione la cui iniziativa non

²⁴⁵ Il testo della dichiarazione di politica generale è consultabile al seguente indirizzo: http://www.premierministre.gouv.fr/acteurs/interventions_premier_ministre_9/allocation_parlement_496/declaration_politique_generale_programme_53194.html.

spetta in via esclusiva al Governo, il dato acquista una valenza particolare, in quanto tra le 12 leggi proposte dai parlamentari si registrano leggi di un certo rilievo, soprattutto nel campo della giustizia (3 leggi), a cui aggiungono la legge sulla protezione dei consumatori, la riforma dell'adozione e la legge sui diritti dei malati e la fine della vita.

Nell'ambito della **legislazione ad iniziativa governativa**, si registra nel 2005 la consueta incidenza prevalente delle **leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali**, pari a 54 su un totale di 92 leggi ad iniziativa governativa e corrispondenti, in termini percentuali, al 59% delle leggi di iniziativa governativa (e al 52% 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 2005 possono essere ricondotte a tre diverse tipologie: **leggi di bilancio e di assestamento** (3 su 92), **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 92), **leggi di programmazione e di orientamento** (3 su 92). Complessivamente queste leggi di indirizzo incidono per il 6,7% sul totale delle leggi approvate (7 su 104). Si tratta di un aumento rispetto al 2004, allorché la percentuale era del 4,7%. In termini assoluti si tratta di 7 leggi contro le 4 dell'anno precedente, in particolare si segnala la categoria delle leggi di programmazione e di orientamento, del tutto assenti nel 2004.

Nel 2005 sono state approvate inoltre una **loi d'habilitation** al Governo ed una **loi de ratification** di un'ordinanza, assimilabili rispettivamente, in linea generale, alle leggi-delega e alle leggi di conversione in legge dei decreti-legge previste nell'ordinamento italiano (nel 2004 vi era stata solo una legge di abilitazione).

Nell'ambito delle **altre tipologie di leggi**, su un totale di 41 leggi, **29** sono di **iniziativa governativa** (*projets de loi*), e **12** di **iniziativa parlamentare** (*propositions de loi*): la maggior parte di queste leggi trae quindi origine da progetti di legge governativi, anche se si segnala la

tendenza, registrata nell'ultimo anno, volta alla valorizzazione dell'attività parlamentare in ambito legislativo.

In un'ottica complessiva, negli ultimi anni 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.

Alcuni studiosi hanno analizzato il considerevole aumento della produzione legislativa degli ultimi anni, descritta come una *inflazione legislativa*²⁴⁶, caratterizzata inoltre da una qualità inferiore delle leggi approvate, con pesanti ricadute anche sulla certezza del diritto; 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 presso gli alti livelli istituzionali.

Nel 2004 il Consiglio costituzionale aveva censurato per la prima volta una disposizione, ravvisandone la mancanza di portata normativa²⁴⁷. Nel 2005²⁴⁸ di nuovo il Consiglio ravvisa la mancanza di normatività in alcune disposizioni della legge di orientamento e programmazione sul futuro della

²⁴⁶ Su tale tematica vedi: Jean-Claude Zarka, *À propos de l'inflation législative*, Recueil Dalloz, n. 10, 2005, pp. 660-661; Pascal Mbongo, *De «l'inflation législative» comme discours doctrinal*, Recueil Dalloz, n. 20, 2005, pp. 1300-1301; Jean-Denis Bredin, *Les maladies du droit*, Revue de Jurisprudence Commerciale, n. 3, 2005, pp. 221-227.

²⁴⁷ Decisione del Consiglio costituzionale n. 2004-500 DC, del 29 luglio 2004, concernente la legge organica relativa all'autonomia finanziaria delle collettività territoriali (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004500/2004500dc.htm>).

²⁴⁸ Sull'attività del Consiglio costituzionale nel 2005 è possibile consultare il *Bilan de l'année 2005* al seguente indirizzo: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan/bilan2005.htm>.

scuola²⁴⁹. Nel rituale scambio di auguri del gennaio 2005 con il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio costituzionale Pierre Mazeaud²⁵⁰ ha svolto alcune interessanti considerazioni sulla legge. Dopo aver messo in evidenza come spesso le leggi siano prive di chiarezza e di intelligibilità, egli rileva che la legge non è un rito incantatorio, deve stabilire obblighi e diritti, non deve essere uno strumento di comunicazione, scagliandosi quindi contro la legge manifesto (*loi affichage*) e nel ricordare che la legge deve stabilire delle regole, ha condannato le disposizioni non normative, a cui applica l'etichetta di "neutroni legislativi" (*neutrons législatifs*), coniata da Jean Foyer.

Il Presidente dell'Assemblea nazionale Jean-Louis Debré, in una dichiarazione del 29 luglio 2004, aveva sottolineato come ormai si ricorresse alla legge per disciplinare materie di competenza regolamentare. Successivamente egli aveva 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 aveva presentato nell'ottobre 2004 una proposta di legge costituzionale volta a rafforzare l'autorità della legge²⁵¹. Nell'editoriale del Rapporto di attività 2005 "*Une année all'Assemblée nationale*"²⁵², il Presidente Debré dichiara che l'Assemblea è ridiventata la chiave di volta della democrazia francese. Egli mette in risalto le grandi tematiche di cui il Parlamento si è occupato nel 2005: dalla lotta alle minacce sanitarie alle imposte, dalla famiglia alle misure per l'occupazione. Dopo aver sottolineato la modernizzazione delle infrastrutture dell'Assemblea, egli auspica una maggiore leggibilità dei

²⁴⁹ Decisione del Consiglio costituzionale n. 2005-512 DC, del 21 aprile 2005, concernente la legge di orientamento e programmazione sul futuro della scuola (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2005512/2005512dc.htm>).

²⁵⁰ Scambio di auguri all'Eliseo del 3 gennaio 2005: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan/annexes/voeuxpr2005.htm>.

²⁵¹ *Proposition de loi constitutionnelle* n. 1832 del 5 ottobre 2004 (<http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1832.asp>).

²⁵² Il Rapporto d'attività 2005 è consultabile al seguente indirizzo: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/rapactiv2005/index.asp#année>. In particolare, l'editoriale del Presidente è all'indirizzo: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/rapactiv2005/2005-edito.pdf>.

dibattiti legislativi, concludendo che, nel clima generale di pessimismo, il rinnovamento del Parlamento è un segno di speranza forte e concreto.

La classificazione delle altre tipologie di leggi approvate nel 2005 evidenzia infine i seguenti dati:

- **16 leggi istituzionali**
- **2 leggi intersettoriali**
- **18 leggi settoriali**
- **5 leggi micro-settoriali**

Rispetto alle percentuali degli anni 2000-2004 si riscontra una maggiore incidenza delle leggi istituzionali e settoriali e al contempo si segnala l'assenza nel 2005 di una legge di manutenzione normativa, settore non toccato già nel 2002 e nel 2003, in cui invece era presente una legge nel 2004.

3. Principali settori di intervento legislativo

Le vicende politiche del 2005, che hanno visto il cambio del Governo nel periodo maggio-giugno, hanno influenzato la produzione legislativa, anche se nella dichiarazione di politica generale del nuovo Primo Ministro de Villepin, si evidenzia la continuità con il precedente Governo, in modo particolare per ciò che riguarda il campo economico e sociale, con riferimento soprattutto al lavoro, tema dominante della dichiarazione del Premier.

Dopo l'esito negativo del referendum sulla Costituzione europea del 29 maggio, causa ultima delle dimissioni del Governo Raffarin, il nuovo Primo Ministro nella sua dichiarazione al Parlamento ha ribadito l'importanza della partecipazione della Francia all'Unione europea ed ha confermato il suo impegno comunitario, pur sottolineando le differenze tra il "modello francese" e il progetto europeo. Tale impegno sembra confermato dall'approvazione di una serie di leggi di adeguamento al diritto

dell'Unione europea, che riguardano più settori e che hanno caratterizzato, non a caso, l'attività legislativa della seconda metà dell'anno.

A conclusione della sua dichiarazione di politica generale, dopo aver elencato le riforme da perseguire, il Primo Ministro è ritornato sul tema della costruzione europea, affermando che un Paese fondatore come la Francia manterrà il suo posto nell'Unione, nel rispetto dei propri impegni, ma pretendendo una maggiore chiarezza nella definizione delle politiche comunitarie.

Fra i principali interventi nel **settore istituzionale** si segnalano in primo luogo le leggi in materia di **giustizia e di sicurezza**:

- Modifica delle competenze dei tribunali e dei giudici di prossimità (*Loi n. 2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance*)
- Disposizioni di adeguamento al diritto comunitario in materia di giustizia (*Loi n. 2005-750 du 4 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la justice*)
- Legge sulla procedura da adottare per l'omologazione delle pene inflitte in caso di ammissione di colpa (*Loi n. 2005-847 du 26 juillet 2005 précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*)
- Legge di proroga del decreto istitutivo dello stato di urgenza, emanato per far fronte alle violenze metropolitane verificatesi nell'autunno (*Loi n. 2005-1425 du 18 novembre 2005 prorogeant l'application de la loi n. 55-385 du 3 avril 1955*)
- Legge sul trattamento della recidiva (*Loi n. 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales*)

Riveste particolare importanza la legge costituzionale approvata in previsione del referendum sulla **Costituzione europea**, che modifica il

titolo XV della Carta costituzionale francese: *Loi constitutionnelle n. 2005-204 du 1er mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution.*

Tra le altre leggi in materia istituzionale di particolare significato si segnalano:

- Riforma dello Statuto generale dei militari (*Loi n. 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires*)
- Due leggi in materia elettorale relative ai francesi all'estero (*Loi organique n. 2005-821 du 20 juillet 2005 modifiant la loi organique n. 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République; Loi n. 2005-822 du 20 juillet 2005 modifiant la loi n. 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger*)
- Legge di trasposizione di direttive comunitarie in materia di funzione pubblica (*Loi n. 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique*)

Per quanto concerne la **legislazione economica e finanziaria** i principali interventi legislativi del 2005 hanno riguardato:

- La tutela dei consumatori (*Loi n. 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur*)
- Disposizioni relative alla gestione degli aeroporti (*Loi n. 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports*)
- Interventi nel settore dei servizi postali (*Loi n. 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales*)
- Il programma di sviluppo della politica energetica (*Loi n. 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique*)
- Due leggi di attuazione del diritto comunitario in materia di mercati finanziari e di assicurazioni (*Loi n. 2005-811 du 20 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le*

domaine des marchés financiers; Loi n. 2005-1564 du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance)

- La modernizzazione delle regole di gestione delle imprese e gli incentivi agli investimenti (*Loi n. 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie*)
- Due provvedimenti in favore delle imprese (*Loi n. 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises; Loi n. 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises*)

Nel settore della **legislazione sociale** si segnala in primo luogo la legge programma sulla coesione sociale (*Loi n. 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale*), cui ha fatto seguito la legge con cui sono state adottate misure che favoriscono la coesione sociale e sviluppano i servizi sociali (*Loi n. 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*).

Altre leggi di particolare rilievo riguardano:

- Misure che favoriscono la partecipazione alla vita sociale delle persone handicappate e ne riconoscono i diritti ed i bisogni (*Loi n. 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*)
- Riforma dell'organizzazione dei tempi di lavoro nelle imprese (*Loi n. 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise*)
- L'assistenza medica per i malati terminali e il loro diritto di rifiutare l'accanimento terapeutico (*Loi n. 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie*)
- Riforma dell'adozione (*Loi n. 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption*)

- Misure urgenti in materia di occupazione (*Loi n. 2005-846 du 26 juillet 2005 habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi*)

Nell'ambito della **politica ambientale** nel 2005 è stata approvata la legge che introduce la Carta dell'ambiente nella Costituzione (*Loi constitutionnelle n. 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement*), ed inoltre la legge di attuazione di disposizioni comunitarie in materia ambientale (*Loi n. 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement*).

Si segnala infine per il settore dell'**istruzione**, l'importante riforma dell'educazione nazionale che ha inciso sull'obbligo scolastico, la formazione degli insegnanti e l'insegnamento delle lingue (*Loi n. 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*).

TABELLE

TABELLA 1 - *Produzione legislativa 1990-2005*

Anno	Totale leggi	Projets de loi	Propositions de loi	Percentuali projets	Percentuali propositions
1990	107	95	12	89%	11%
1991	88	80	8	91%	9%
1992	96	92	4	96%	4%
1993	77	69	8	90%	10%
1994	133	120	13	90%	10%
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
2000	80	66	14	83%	17%
2001	73	57	16	78%	22%
2002	80	64	16	80%	20%
2003	114	100	14	88%	12%
2004	85	77	8	91%	9%
2005	104	92	12	88%	12%
Totale	1448	1264	184	87%	13%

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia²⁵³

	2001	2002	2003	2004	2005
INIZIATIVA GOVERNATIVA	57 (78%)	64 (80%)	100 (88%)	77 (91%)	92 (88%)
<i>di cui:</i>					
Leggi relative alla manovra finanziaria	4	5	3	3	3
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	1
Leggi di ratifica trattati e convenzioni	29	45	57	45	54
<i>Lois d'habilitation</i> e leggi di ratifica delle ordinanze	3	0	2	1	2
<i>Lois de programmation et d'orientation</i>	0	2	3	0	3
Altre leggi d'iniziativa governativa	20	21	35	27	29
INIZIATIVA PARLAMENTARE	16 (22%)	16 (20%)	14 (12%)	8 (9%)	12 (12%)
TOTALE	73	80	114	85	104

²⁵³ I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi approvate.

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate²⁵⁴

	2001	2002	2003	2004	2005
Istituzionali	11 (33%)	6 (23%)	12 (26%)	10 (29%)	16 (39%)
Settoriali	15 (46%)	9 (33%)	17 (36%)	14 (40%)	18 (44%)
Intersettoriali	1 (3%)	2 (7%)	1 (2%)	3 (8%)	2 (5%)
Microsettoriali	4 (12%)	10 (37%)	17 (36%)	7 (20%)	5 (12%)
Manutenzione normativa	2 (6%)	0	0	1 (3%)	0
Totale	33	27	47	35	41

²⁵⁴ Dati percentuali sul totale delle leggi, ad esclusione delle leggi di bilancio e assestamento, leggi di ratifica, leggi di finanziamento della sicurezza sociale, leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo (per un totale nel 2005 di 63 leggi su 104 leggi complessivamente approvate).

GERMANIA

1. Dati quantitativi

Nel 2005 il Parlamento tedesco ha approvato **131** leggi.

Il numero complessivo di leggi federali (*Bundesgesetze*) approvate nel 2005 risulta inferiore a quello registrato negli anni passati, ma ciò va messo in relazione con la conclusione anticipata della legislatura e il conseguente blocco dell'attività legislativa a partire dal mese di luglio²⁵⁵. Tuttavia, mettendo a confronto l'esperienza di altri ordinamenti europei, si nota che la produzione legislativa federale tedesca continua comunque ad attestarsi su livelli quantitativi elevati rispetto alla media europea.

Oltre ad una legislazione particolarmente abbondante si rileva anche, 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 approvate²⁵⁶.

Sotto il profilo quantitativo, il dato ufficiale disponibile riguardo al numero di "regolamenti legislativi federali" (*Rechtsverordnungen des Bundes*) approvati è aggregato per legislatura ed è aggiornato alla XV Legislatura²⁵⁷; a titolo orientativo, la Tabella 5 consente tuttavia di

²⁵⁵ Il dibattito sul voto di sfiducia nei confronti del Governo federale guidato dal Cancelliere Schröder si è svolto al *Bundestag* nella seduta del 1 luglio 2005. Nella Gazzetta ufficiale del successivo 23 luglio è stata pubblicata l'ordinanza del Presidente federale con cui è stato decretato lo scioglimento del *Bundestag*. Contestualmente è stata resa nota anche la data delle elezioni, fissata per il 18 settembre 2005. La XVI legislatura ha avuto inizio il 18 ottobre 2005 con la prima seduta del nuovo *Bundestag*.

²⁵⁶ Si fa qui riferimento in particolare ai c.d. "Regolamenti legislativi" (*Rechtsverordnungen*) federali che secondo l'art. 80, (1) della Legge fondamentale, il Governo federale, un Ministro federale o il Governo di un *Land* possono essere autorizzati ad emanare, mediante una apposita legge che definisca il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione che viene concessa.

²⁵⁷ Cfr. al riguardo l'edizione 2006 dell'Annuario statistico federale: *Statistisches Jahrbuch 2006 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2006, p. 108.

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 quinquennio 2001–2005. Questi dati vanno ovviamente interpretati in relazione alle caratteristiche generali del contesto istituzionale 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*)²⁵⁸, 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. Con l'approvazione della riforma costituzionale, entrata in vigore il 1° settembre 2006, è stato abrogato l'articolo 75 relativo alla c.d. legislazione quadro (*Rahmengesetzgebung*). La Federazione aveva infatti diritto di emanare disposizioni-quadro (*Rahmengesetze*) nelle materie che erano 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,

²⁵⁸ 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.).

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 era affidata ai *Länder*, che erano obbligati ad emanare le necessarie leggi d'integrazione entro i termini fissati dalla legge quadro federale. Contestualmente all'abrogazione della legislazione quadro nel suo complesso, le materie che ricadevano in tale competenza sono state trasferite in parte alla legislazione esclusiva dei *Länder*, in parte alla legislazione esclusiva della Federazione e in parte alla legislazione concorrente.

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

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla XV legislatura confermano il ruolo propulsivo del Governo federale da cui ha tratto origine il 71,2% del numero complessivo di leggi approvate (274 su un totale di 385 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*). La quota percentuale residua (ca. 4%) è invece imputabile all'unificazione di iniziative fra le due Camere o fra una di esse ed il Governo federale.

Fra tutte le leggi approvate nella XV legislatura, 195 rientrano nella categoria per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*)²⁵⁹ e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

²⁵⁹ Le leggi federali per le quali la Costituzione richiede l'espressa approvazione del *Bundesrat* sono le seguenti: le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat* (art. 79 Cost.); le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (artt. 104a, commi 3 e 4, 107 e 108 Cost.); le leggi relative a: modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29, comma 7, Cost); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a, comma 2, Cost.); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei *Länder* (art. 96, comma 5, Cost.). In base alle modifiche introdotte dalla **riforma costituzionale del 2006** all'art. 84, comma 1 Cost. le leggi relative all'organizzazione degli uffici e alla procedura amministrativa potranno essere approvate dal legislatore federale senza il consenso del *Bundesrat*, salva la possibilità per i *Länder* di adottare disposizioni in deroga (così come previsto dal

Per quanto riguarda invece la produzione legislativa nell'intero arco del 2005, si rilevano 27 leggi di ratifica di trattati internazionali²⁶⁰, 5 leggi relative alla manovra di bilancio annuale²⁶¹, e 11 leggi di recepimento di normativa comunitaria. Per quanto concerne in particolare quest'ultimo aspetto, si specifica che, fatte salve le competenze dei *Länder*, le direttive comunitarie 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 la seconda legge di riforma della normativa sull'approvvigionamento delle risorse energetiche (*Zweites Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts*) del 7 luglio 2005 e con la modifica della legge sul risparmio energetico (*Zweites Gesetz zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes*) del 1° settembre 2005. Altri tipici settori in cui è frequente l'approvazione di misure di attuazione di direttive comunitarie sono, oltre al settore energetico, quello dell'ambiente e della biotecnologia. Per quanto concerne il primo, si segnala in particolare la legge che introduce una valutazione ambientale strategica in attuazione della direttiva n. 2001/42/CE (*Gesetz zur Einführung einer strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG*) del 25 giugno 2005. Con la legge sul recepimento della direttiva comunitaria sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche del 21 gennaio 2005 è stata introdotta nella legge federale sui brevetti la previsione esplicita che il corpo umano, nei vari stadi della sua costituzione e del suo sviluppo, nonché la mera scoperta di uno dei suoi elementi, ivi compresa la

nuovo art. 72 GG, comma 3). In casi eccezionali in cui sussista l'esigenza di una disciplina unitaria a livello federale, non è ammessa possibilità di deroga da parte dei *Länder* ed è quindi nuovamente prevista la necessaria approvazione da parte del *Bundesrat*.

²⁶⁰ Le leggi di ratifica si riferiscono a 10 trattati multilaterali e a 17 accordi bilaterali.

²⁶¹ Per l'approvazione della legge di bilancio il consenso del *Bundesrat* non è indispensabile. La legge di bilancio per il 2005 (*Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2005*) del 3 marzo 2005 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'8 marzo 2005, con efficacia retroattiva a partire dal 1° gennaio 2005. Uno dei primi provvedimenti varati prima della fine dell'anno dal nuovo Governo all'inizio della XVI legislatura è la legge di avvio di un programma fiscale immediato (*Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm*) del 22 dicembre 2005, che prevede l'abolizione di una serie di esenzioni fiscali parziali al fine di allargare la base imponibile in modo da assicurare un sufficiente margine di risorse finanziarie necessario a sostenere le riforme di riordino dello Stato sociale.

sequenza o la sequenza parziale di un gene, non possono costituire invenzioni brevettabili.

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, sono i seguenti:

- 41 leggi di manutenzione normativa
- 5 leggi settoriali
- 18 leggi microsettoriali
- 24 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*)²⁶², la maggior parte dei provvedimenti è rappresentato dalle cosiddette “leggi di modifica”, che nella tecnica legislativa tedesca sono designate con numeri ordinali progressivi e che intervengono con modifiche ed integrazioni sul testo originario di grandi leggi di settore: ad es. Terza legge di modifica della disciplina in materia di esplosivi, Tredicesima legge di modifica della normativa sui farmaci, ecc. (*Drittes Gesetz zur Änderung des Sprengstoffgesetzes und anderer Vorschriften, Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes*, etc.).

Occorre inoltre rilevare che sui dati del 2005 ha influito il completamento di alcune significative riforme previste nel programma politico-legislativo del Governo federale, noto con il nome di “Agenda 2010”, che aveva come obiettivi fondamentali la crescita dell’economia e l’incremento dell’occupazione. Le principali innovazioni legislative in

²⁶² Da un riscontro effettuato sulle Gazzette ufficiali del 2005, è risultato che 22 leggi federali sono state nuovamente pubblicate nel testo coordinato con le modifiche introdotte in seguito all’approvazione di un’apposita legge di modifica o di singole disposizioni normative contenute in diversi provvedimenti. Tra le *Neufassungen* più importanti si segnala il testo aggiornato della legge sullo stato giuridico dei militari (*Soldatengesetz*), pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 7 giugno 2005, e quello del Codice di procedura civile (*Zivilprozessordnung*), pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 9 dicembre 2005.

questo ambito hanno riguardato, sostanzialmente, la fiscalità, lo Stato sociale, le imprese, il lavoro e la formazione professionale.

Il 1° gennaio 2005 sono entrate in vigore due importanti riforme varate nel 2004: la nuova legge sull'immigrazione, che prevede un afflusso regolato di stranieri e nuove misure finalizzate ad una loro migliore integrazione sociale e nel mondo del lavoro, e la nuova disciplina dello Stato sociale, la c.d. "legge Hartz IV" che è parte integrante del pacchetto di riforme previsto da "Agenda 2010". La riforma del *welfare*, fortemente sostenuta dal governo socialdemocratico per arginare la crisi, ha suscitato contestazioni da più parti, anche all'interno della stessa coalizione di governo. Il punto nevralgico della nuova legge riguarda infatti il taglio dei sussidi di disoccupazione e la durata della loro corresponsione, allo scopo di stimolare i disoccupati a rientrare al più presto nel mondo del lavoro. A tale proposito la nuova disciplina prevede penalizzazioni per chi dimostri scarso impegno nella ricerca di un nuovo lavoro o per chi rifiuti un lavoro decoroso e ragionevole.

3. Principali settori di intervento legislativo

Le tematiche relative al mondo del lavoro, alla promozione delle imprese e allo snellimento burocratico (*Bürokratieabbau*) hanno caratterizzato anche nel 2005 gran parte dell'attività legislativa del Parlamento. Altri importanti settori di intervento riguardano la formazione, la sanità e i trasporti.

Per quanto riguarda il settore del lavoro la Quinta legge di modifica del Terzo Libro del Codice sociale (*Fünftes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze*) del 22 dicembre 2005 ha prorogato per due anni, fino a tutto il 2007, una serie di strumenti di riforma strutturale del mercato del lavoro, con particolare riguardo per quelli destinati a migliorare l'occupazione dei lavoratori anziani. Il primo di questi strumenti è infatti costituito dal Sussidio speciale integrativo della retribuzione per i lavoratori anziani (*Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer*), un'indennità temporanea corrisposta ai lavoratori ultracinquantenni, che accettano un lavoro con retribuzione inferiore a

quella che percepivano prima del periodo di disoccupazione. Per altri strumenti di promozione del lavoro, in attesa di procedere ad un riordino della materia, è stata invece prevista una proroga più breve, di un solo anno, come le Sovvenzioni ai lavoratori disoccupati creatori d'impresе individuali (*Existenzgründungszuschüsse*) e la Formazione continua agevolata dei lavoratori occupati (*Förderung der Weiterbildung beschäftigter Arbeitnehmer*).

Sul versante del pubblico impiego, la legge di riforma della normativa sul rimborso delle spese di viaggio per i pubblici dipendenti (*Gesetz zur Reform des Reisekostenrechts*) del 26 maggio 2005 introduce per la prima volta dal 1973 una completa revisione della disciplina legislativa federale in materia di rimborso delle spese di viaggio e soggiorno sostenute dai pubblici dipendenti per trasferte o missioni di servizio compiute sul territorio nazionale o all'estero.

Nell'ambito delle leggi di carattere economico-finanziario la legge sulla nuova disciplina dell'emissione di obbligazioni fondiarie (*Gesetz zur Neuordnung des Pfandbriefrecht*) del 22 maggio 2005 ha esteso a tutti gli istituti di credito la possibilità di emettere obbligazioni fondiarie. Per l'autorizzazione all'emissione di questo tipo di titoli concessa dall'Autorità federale di vigilanza sui servizi finanziari (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*), la legge richiede all'istituto di emissione un capitale sociale minimo di 25 milioni di Euro, lo stabile esercizio del credito fondiario e la prova dell'effettivo possesso delle strutture e degli strumenti di gestione dei rischi specifici connessi a tale tipo di attività economica. Con la legge sull'accelerazione della realizzazione di *partnership* fra pubblico e privato e sul miglioramento delle condizioni legali generali per le *partnership* fra pubblico e privato (*Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Privaten Partnerschaften*) del 1° settembre 2005, sono state introdotte nell'ordinamento federale specifiche innovazioni volte a definire più compiutamente il quadro normativo in materia di *partnership* fra pubblico e privato (PPP) per la conduzione di servizi o la realizzazione di opere d'interesse pubblico e ad incentivarne di conseguenza lo sviluppo. Nel complesso, le modifiche riguardano la normativa in materia di tutela della concorrenza, quella

relativa agli appalti pubblici, la legislazione contabile, quella fiscale per quanto concerne l'imposizione fondiaria, parte della disciplina relativa alla gestione di Fondi d'investimento immobiliare e quella relativa ai pedaggi autostradali connessi al finanziamento privato della costruzione di arterie di grande comunicazione.

Tra le altre leggi di particolare rilevanza si segnalano:

- la legge di riforma dei compiti di sicurezza aerea (*Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben*) dell'11 gennaio 2005, che compendia una serie di disposizioni finalizzate a proteggere in modo efficace l'aviazione civile da dirottamenti aerei, atti di sabotaggio e altri pericolosi attacchi di matrice terroristica. Le disposizioni più innovative riguardano la possibilità di impiegare l'esercito in operazioni di sostegno alle forze di polizia in caso di gravi minacce per la sicurezza aerea. A tale proposito vengono definite in modo chiaro le diverse competenze che in tali situazioni spettano, rispettivamente, alla Federazione e ai *Länder*. La legge specifica inoltre le misure di salvaguardia che i gestori dei servizi aeroportuali e i vettori aerei devono predisporre per garantire la sicurezza del traffico aereo.
- la legge sulla partecipazione del Parlamento alle decisioni relative all'impiego di forze armate all'estero (*Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland*) del 18 marzo 2005 che, seguendo le indicazioni del Tribunale costituzionale federale e attingendo alle esperienze degli anni trascorsi, disciplina forma ed entità del coinvolgimento del Parlamento nelle decisioni di politica estera che hanno per oggetto l'invio di truppe tedesche oltre i confini del territorio federale. La legge specifica ed elenca i contenuti dell'istanza che il Governo deve presentare al *Bundestag* in tempo utile prima dell'inizio delle operazioni, tra cui l'indicazione dei fondamenti giuridici della missione, il numero massimo di unità da inviare, la durata programmata delle operazioni, nonché i costi previsti e il finanziamento. L'istanza non può essere emendata dal *Bundestag*, che può soltanto approvarla o rifiutarla in blocco. Un

procedimento semplificato di approvazione è invece previsto per missioni di lieve entità e modesta portata e, di regola, in caso di missioni di ricognizione in cui l'uso delle armi è esclusivamente consentito per l'autodifesa, oppure quando i soldati devono prestare servizio in corpi militari alleati sulla base di intese di scambio, o infine quando singole unità sono destinate a missioni delle Nazioni Unite, della Nato, dell'Unione Europea o di altre organizzazioni di difesa collettiva per l'adempimento di una decisione dell'ONU. Qualora non vi siano modifiche di contenuto, la procedura semplificata si applica anche alla proroga di missioni, già autorizzate dal *Bundestag*.

- la legge sull'utilizzo di forme elettroniche di comunicazione nel settore della giustizia (*Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz*) del 22 marzo 2005, che sancisce l'equivalenza tra formato cartaceo e formato elettronico dell'atto giudiziario introducendo specifiche disposizioni che disciplinano i requisiti necessari per la validità e la forza probatoria della firma elettronica sia per le sentenze sia per le citazioni redatte in formato digitale. Il provvedimento contiene inoltre una serie di norme "parallele" che estendono la stessa disciplina ai vari ordinamenti processuali. Alcune disposizioni riguardano più nel dettaglio la possibilità di visionare gli atti in formato elettronico, la trasmissione telematica della documentazione processuale e la conversione in formato elettronico dei documenti cartacei.
- la legge sull'organizzazione telematica in materia sanitaria (*Gesetz zur Organisationsstruktur der Telematik im Gesundheitswesen*) del 22 giugno 2005, che detta le norme sull'infrastruttura e sul finanziamento della "Carta sanitaria elettronica" (*elektronische Gesundheitskarte*, in sigla *eGK*), introducendo alcune modifiche al Libro V del Codice sociale. La legge prevede che la Carta sia gradualmente estesa, dopo un periodo di sperimentazione locale, a tutti i cittadini tedeschi entro il 2006. L'inserimento, l'elaborazione e l'utilizzo dei dati sanitari richiederà il contestuale impiego, da parte del medico, della cosiddetta "Tessera professionale sanitaria" (*Heilberufsausweis*), l'altro documento elettronico istituito dalla

legge con riferimento ai medici, ai dentisti e ai farmacisti. Sul retro della Carta sanitaria elettronica sarà riportata la Carta europea di assicurazione malattia, che consente di usufruire all'estero delle prestazioni sanitarie in precedenza garantite da moduli cartacei. Il cittadino tedesco che soggiorna temporaneamente in un altro Stato membro dell'Unione europea potrà ricevervi le cure "necessarie" (e non più soltanto le cure "urgenti", assicurate dal precedente modello previdenziale E-111).

- la legge di emendamento dell'analisi del DNA nel settore forense (*Gesetz zur Novellierung der forensischen DNA-Analyse*) del 12 agosto 2005, che mira a rendere più pratico ed efficace l'utilizzo dell'analisi del DNA nel procedimento penale, rimediando alle inaffidabilità verificatisi nella prassi e migliorandone gli aspetti procedurali. In base alle disposizioni contenute nel nuovo provvedimento non sarà più necessaria la preventiva autorizzazione del giudice per eseguire un esame genetico-molecolare di tracce anonime che non possono essere attribuite ad alcuno. L'intervento del giudice viene meno anche nel caso in cui l'indiziato dia il proprio consenso per iscritto, ma questi ha diritto ad essere avvertito ed informato riguardo allo scopo dell'indagine da parte del procuratore o della polizia. In caso di pericolo imminente il procuratore o la polizia possono però decidere e agire di conseguenza anche senza il consenso dell'indiziato. Se risulta probabile che l'autore di un reato appartiene ad un limitato gruppo di persone, la legge prevede la possibilità di utilizzare un test genetico di gruppo (c.d. *Reihengentest*), che può avvenire esclusivamente su base volontaria previa ordinanza del giudice ed è consentito soltanto per gravi reati contro la vita, l'integrità fisica, la libertà personale e l'autodeterminazione sessuale.
- la legge sulla regolamentazione dell'accesso alle informazioni della Federazione (*Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes*) del 5 settembre 2005, che prevede che ciascuno possa accedere liberamente alle informazioni ufficiali delle autorità federali senza che sia necessario far valere un interesse particolare. Nel provvedimento sono inoltre elencate ed illustrate in

modo dettagliato le limitazioni poste alla libertà di informazione per garantire una maggiore tutela a particolari interessi pubblici, al processo decisionale dell'autorità, ai dati personali, alla proprietà intellettuale e al segreto industriale. Nel caso in cui ritenga che sia stato leso il proprio diritto di accesso all'informazione, ciascun individuo potrà rivolgersi al Garante della libertà di informazione (*Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit*), le cui funzioni sono svolte dal Garante per la protezione dei dati personali (*Bundesbeauftragte für den Datenschutz*).

- la legge sull'ampliamento e il rafforzamento dei diritti del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari dell'Unione Europea (*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*) del 17 novembre 2005, approvata in concomitanza con la legge di ratifica del Trattato costituzionale europeo, che estende e rafforza i poteri del Parlamento nelle questioni che attengono all'Unione Europea. La nuova legge demanda ai rispettivi regolamenti delle due Camere la disciplina della procedura da applicare per la trattazione dei documenti dell'Unione Europea (progetti di atti legislativi europei, libri verdi, libri bianchi e comunicazioni della Commissione).

4. Il programma di governo per la XVI legislatura

Nelle settimane successive alle elezioni del 18 settembre 2005²⁶³ si è svolta una lunga fase di trattative tra i principali partiti politici tedeschi nel tentativo di costituire una maggioranza in grado di garantire al Paese un governo stabile e duraturo. Il compromesso raggiunto tra i due principali partiti, CDU/CSU e SPD, ha portato alla formazione di una Grande coalizione (*Große Koalition*) tra cristianodemocratici e socialdemocratici. Il

²⁶³ La CDU/CSU ha ottenuto 226 seggi al *Bundestag* con il 35,2 per cento dei voti; di poco inferiore il risultato conseguito dalla SPD del cancelliere uscente Schröder, che ha conquistato 222 seggi con il 34,3 per cento dei voti. I seggi restanti sono stati assegnati alle altre tre forze politiche che hanno superato la soglia di sbarramento (c.d. *Sperrklausel*) del 5 per cento: i liberali della FDP hanno ottenuto 61 seggi, mentre ai *Linken* e ai Verdi sono andati rispettivamente 54 e 51 seggi.

nuovo cancelliere, Angela Merkel (CDU), che guida un governo costituito da otto ministri della CDU e altrettanti della SPD, è stato eletto dal *Bundestag* nella seduta del 22 novembre 2005.

L'accordo di coalizione, c.d. *Koalitionsvertrag*, concluso l'11 novembre 2005 e successivamente ratificato dai congressi dei partiti che l'hanno sottoscritto, rappresenta la piattaforma programmatica per la politica del nuovo Governo federale. Si tratta di un documento molto ampio e strutturato, dal titolo particolarmente significativo: "Insieme per la Germania - con coraggio e umanità" (*Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit*)²⁶⁴.

L'obiettivo prioritario enunciato nel patto di coalizione è rappresentato dalla stabilizzazione della finanza pubblica, al fine consentire il graduale rientro della Germania all'interno dei parametri di Maastricht. In questo ambito il nuovo Governo ha lanciato un cosiddetto "programma fiscale immediato" (*steuerliches Sofortprogramm*), iniziando ad attuarlo mediante la presentazione di una serie di disegni di legge, alcuni dei quali sono stati rapidamente approvati dal Parlamento per entrare in vigore già il 1° gennaio 2006. In tale contesto rientra anche il previsto aumento dell'IVA dal 16 al 19 per cento a partire dal 2007 e la maggiorazione di tre punti percentuali dell'aliquota fiscale massima, attualmente del 42 per cento, che è imposta sui redditi superiori ai 250 mila euro annui per i *single* e a 500 mila euro per le coppie sposate.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, rimane sostanzialmente invariata la normativa attuale che vieta alle imprese con oltre cinque dipendenti di porre fine ai rapporti di lavoro senza una giusta causa. Tuttavia, in base all'accordo di coalizione, il periodo di prova di un dipendente appena assunto, durante il quale un'impresa, grande o piccola, può liberamente licenziarlo, verrà esteso da sei mesi a due anni. Il programma di governo della Grande coalizione prevede anche ulteriori tagli ai sussidi di disoccupazione con lo scopo di creare nuovi posti di lavoro. Un'altra riforma riguarda il graduale innalzamento dell'età

²⁶⁴ Il testo integrale dell'Accordo di coalizione è consultabile on line sul sito del Governo federale:
http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/Anlagen/koalitionsvertrag,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag

pensionabile da 65 a 67 anni, mentre è previsto per tutti un aumento, seppure minimo, dei contributi per la pensione che passeranno dal 19,5 al 19,8 per cento.

Altri due punti chiave della piattaforma di governo per la nuova legislatura sono infine costituiti dalla riforma federalista, che è subito ripartita dalle conclusioni cui era pervenuta la Commissione bicamerale del 2003-2004 per essere approvata nel luglio 2006, e dall'attuazione di una nuova politica estera caratterizzata da un riavvicinamento della Germania alle posizioni degli Stati Uniti d'America e dalla ricerca di una maggiore collegialità nell'ambito dell'Unione Europea.

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*).

La stessa procedura viene seguita anche nel caso in cui siano concordate modifiche ad accordi già esistenti, come ad esempio è avvenuto con la modifica dell'Accordo interstatale relativo allo stanziamento di fondi provenienti da scommesse sportive per scopi di utilità sociale in relazione all'organizzazione dei mondiali di calcio del 2006 in Germania (*Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages über die Bereitstellung von Mitteln aus den Oddset-Sportwetten für gemeinnützige*

Zwecke im Zusammenhang mit der Veranstaltung der FIFA Fußball-Weltmeisterschaft Deutschland 2006).

TABELLE

Tabella 1 - Produzione legislativa 1972 - 2006²⁶⁵

Legislatura	Totale leggi approvate	Iniziativa governativa	Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista (BRg/BT; BRg/BR; BT/BR)
			BRg (*)	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 (2002-2005)	385	274 (71,2%)	16 (4,1%)	79 (20,6%)	16 (4,1%)
XVI (2005-...)	82	60 (73,2%)	4 (4,9%)	15 (18,3%)	3 (3,6%)

Fonte: Deutscher Bundestag, Stand der Gesetzgebung des Bundes (Berichtsstand: 25.10.2006)

(*): BRg, Bundesregierung (Governo federale)

(**): BR, Bundesrat

(***): BT, Bundestag

²⁶⁵ 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 (2002-2005)
INIZIATIVA GOVERNATIVA	371 (75%)	401 (73%)	394 (70%)	274 (71,2%)
<i>di cui:</i>				
Leggi di bilancio, assestamento etc.	19	13	16	23
Leggi di ratifica	119	197	183	95
Leggi relative alla partecipazione UE ²⁶⁶	10	14	22	53
INIZIATIVA PARLAMENTARE	119 (24%)	127 (23%)	131 (23%)	95 (24,7%)
<i>di cui:</i>				
Bundesrat	27	35	22	16
Bundestag	92	92	109	79
INIZIATIVA MISTA	3 (1%)	23 (4%)	34 (6%)	16 (4,1%)
TOTALE	493	551	559	385

²⁶⁶ 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 approvate²⁶⁷

	2001		2002		2003		2004		2005	
	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)
Istituzionali	11	9%	6	10%	6	10%	21	23%	24	27%
Settoriali	38	32%	26	43%	9	15%	4	4%	5	6%
Microsettoriali	36	30%	21	35%	18	29%	33	35%	18	20%
Manut. Norm.	34	29%	7	12%	29	46%	35	38%	41	47%
Totale	119	100%	60	100%	62	100%	93	100%	88	100%

²⁶⁷ 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 - 2005

<i>Land</i>	2001	2002	2003	2004	2005	Totale
Amburgo	57	28	33	33	51	202
Assia	27	53	18	26	32	156
Baden-Württemberg	13	18	29	33	31	124
Bassa Sassonia	33	39	25	47	32	176
Baviera	28	28	23	24	33	136
Berlino	37	26	45	57	47	212
Brandeburgo	30	14	42	40	28	154
Brema	42	31	33	30	31	167
Meclemburgo-Pomerania	29	24	19	31	37	140
Renania Palatinato	18	24	31	32	38	143
Renania settentrionale-Westfalia	20	32	33	45	39	169
Saarland	26	28	29	18	23	124
Sassonia	11	25	26	25	21	108
Sassonia-Anhalt	33	20	24	41	46	164
Schleswig-Holstein	27	30	37	38	37	169
Turingia	18	31	38	24	27	138
Totale	449	451	485	544	553	2482

Fonte: Sito ufficiale Internet Parlamento (*Landtag*) della Renania settentrionale-Westfalia: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/home.jsp>, nella cui sezione relativa all'archivio dei documenti (*Dokumentenarchiv*) sono reperibili i testi delle Gazzette ufficiali di tutti i *Länder*.

Tabella 5 - Numero complessivo di leggi e Rechtsverordnungen federali

Legislatura	Leggi approvate	Ordinanze legislative federali (Rechtsverordnungen des Bundes)
I (1949-1953)	545	—
II (1953-1957)	510	998
III (1957-1961)	424	1093
IV (1961-1965)	425	1368
V (1965-1969)	453	1537
VI (1969-1972)	333	1343
VII (1972-1976)	506	1726
VIII (1976-1980)	339	1615
IX (1980-1983)	136	853
X (1983-1987)	320	1229
XI (1987-1990)	366	1330
XII (1990-1994)	493	1695
XIII (1994-1998)	551	1753
XIV (1998-2002)	560	1515
XV (2002-2005)	385	968

Fonti: Statistisches Jahrbuch 2006 für die Bundesrepublik Deutschland, p. 108
Deutscher Bundestag, Stand der Gesetzgebung des Bundes

REGNO UNITO

1. Dati quantitativi

Nel corso del 2005 sono stati approvati nel Regno Unito **24** provvedimenti legislativi, il cui numero è da riferire interamente a leggi di interesse pubblico generale (*Public General Acts*) poiché non risultano essere state approvate, nel medesimo periodo, leggi di interesse locale (*Local Acts*).

Il dato quantitativo evidenzia, una volta messo a confronto con gli indici relativi agli anni più recenti, un significativo decremento della produzione legislativa, che segna il suo minimo storico se considerata nell'intero arco di tempo che va dal 1990 ad oggi. Ciò conferma la tendenza, delineatasi costante, verso una progressiva diminuzione del numero di leggi annualmente approvate.

Del pari, l'approvazione durante il 2005 di 3601 Statutory Instruments, in numero incrementale 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 è da rilevare che la totalità dei provvedimenti approvati nell'anno di riferimento (costituiti, come si è detto, esclusivamente da *Public General Acts*) si deve all'iniziativa

governativa. 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 sottolineare, rispetto agli anni precedenti, l'assenza del pur esiguo numero, rilevato negli anni precedenti, di leggi derivanti da proposte d'iniziativa parlamentare.

Tra i provvedimenti originati dall'iniziativa governativa si segnalano, in particolare, le leggi connesse alla manovra di bilancio, la quale nel Regno Unito tradizionalmente si articola in una serie di atti normativi, corrispondenti ad altrettante fasi nelle quali è articolato il ciclo finanziario statale.

Nel 2005 la manovra di bilancio ha richiesto, come nell'anno precedente, l'approvazione di sei provvedimenti (rispetto ai quattro o cinque approvati negli anni dal 2000 in poi): i due Finance Acts, che disciplinano il versante delle entrate; il Consolidated Fund Act, con cui è autorizzato dal Parlamento il prelievo dal Fondo consolidato in cui confluiscono le entrate fiscali, costituito presso la Banca d'Inghilterra; ed infine i tre Appropriation Acts, con cui sono disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

3. Principali settori di intervento legislativo

La 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 2005, per circa il 95 % del totale delle leggi approvate (con netta preponderanza, all'interno di questo ambito di intervento legislativo, della componente di tipo istituzionale). Il dato è da ritenersi, anche in questo caso, in linea con la produzione legislativa media degli ultimi anni.

3.1. La legislazione istituzionale

Alla categoria della legislazione istituzionale si riconducono principalmente, secondo il consueto criterio utilizzato ai fini di questa indagine, i provvedimenti la cui incidenza si dispieghi sul piano dell'organizzazione costituzionale dello Stato o su quello dei diritti e dello *status* della persona. In relazione al primo dei due profili può subito segnalarsi il *Constitutional Reform Act*, le cui ampie implicazioni consigliano tuttavia di riferirne a parte, nel paragrafo appositamente dedicato alla riforma costituzionale. Per quanto concerne il secondo profilo di rilevanza per la categoria legislativa in esame, vengono in rilievo soprattutto due provvedimenti.

Si segnala, in primo luogo, il *Disability Discrimination Act*, che proseguendo una politica legislativa a tutela delle persone diversamente abili - già tradottasi, nel recente passato, nell'istituzione di un'autorità pubblica di garanzia (la *Disability Rights Commission*) e con l'adozione di normative specifica (tra cui si ricorda lo *Special Educational Needs and Disability Act* del 2001) -, ha esteso ed articolato la portata della tutela garantita a tali persone a fronte delle discriminazioni che esse possono subire in alcuni settori specifici.

La legge, in particolare, estende il divieto di compiere atti discriminatori alle autorità pubbliche generalmente intese (poiché identificate con "tutte le persone le cui funzioni sono di natura pubblica", ma con esclusione di determinati organi od enti quali il Parlamento, il *Security Service* ecc.). Dette autorità devono anzi operare, nell'esercizio delle loro funzioni, per eliminare le discriminazioni che alle persone diversamente abili possono essere rivolte in ragione della loro condizione, e sono tenute a promuovere, nei loro confronti, l'eguaglianza delle opportunità e ad incoraggiarne la partecipazione alla vita pubblica. Analoghe disposizioni sono formulate relativamente ai servizi di trasporto, prevedendosi, in particolare, l'estensione della disciplina dei trasporti ferroviari - e dunque delle norme sull'accessibilità - a tutti i trasporti su rotaia.

Deve poi menzionarsi il *Mental Capacity Act*, le cui disposizioni hanno i loro antecedenti nel rapporto pubblicato nel 1995 dalla *Law Commission* sulla riforma delle norme in materia di capacità giuridica delle persone

(*Law Commission Report No. 231 on Mental Incapacity*), e nel documento pubblicato dal Governo nel 1999 (intitolato *Making Decisions*) in cui si delineavano i contenuti di un intervento normativo rivolto ad introdurre, sul piano sostanziale così come su quello procedurale, specifiche garanzie in relazione alle decisioni adottate da terzi (nella veste di tutori o di curatori) nell'interesse di soggetti incapaci di assumerle per proprio conto.

La connotazione istituzionale – secondo il criterio qui adottato – della legge ora richiamata deriva dal principio di dignità della persona sotteso alle sue disposizioni e dall'incidenza che esse hanno sull'effettivo godimento di diritti fondamentali. Benché non esplicitamente enunciato nella disciplina, è infatti al principio di autodeterminazione personale che devono ricondursi disposizioni come quelle, ad esempio, relative al rifiuto di cure mediche o di essere sottoposto a determinati trattamenti nel quadro di attività di ricerca scientifica, di cui si prevede l'espressione da parte dell'interessato mediante direttive anticipate destinate ad applicarsi qualora il medesimo venga a trovarsi in condizione di incapacità. Ciò rende ragione, peraltro, del particolare scrupolo con cui il legislatore ha formulato nel testo normativo le nozioni di "perdita di capacità", di "incapacità di prendere decisioni", di "miglior interesse" della persona, che hanno evidenti implicazioni sia per i diritti fondamentali sia per la tutela degli interessi patrimoniali del soggetto.

La legge specifica infatti i criteri per accertare l'incapacità (inability) del soggetto e disciplina le modalità con le quali un individuo può anticipatamente conferire una procura (power of attorney) ad un'altra persona (donee), in caso di futura perdita delle sue facoltà mentali, affinché questa possa prendere decisioni concernenti non solo i suoi beni e le sue proprietà, ma anche la sua salute e la sua sicurezza sociale. In alternativa, in assenza di tale procura, l'autorità giudiziaria competente può assumere le suddette decisioni oppure nominare una o più persone (deputies) a ciò abilitate, ma con esclusione degli aspetti relativi alla salute e alla sicurezza sociale. Nei casi in cui risulti impossibile individuare una persona con rapporti di parentela o di amicizia con il soggetto, la legge ha previsto l'istituzione di un Independent Consultee Service, al cui interno potrà essere designato un "independent mental capacity advocate" che agisca nell'interesse della persona incapace.

A garanzia della congruenza, rispetto alle volontà da parte loro precedentemente manifestate o al loro miglior interesse, delle decisioni per loro conto assunte e alla correttezza dei relativi procedimenti decisionali, il legislatore ha affidato competenze ad una autonoma giurisdizione superiore, la *Court of Protection*, già esistente come sezione della *High Court of Justice* ed ora ricostituita come *superior court* autonoma, e ha altresì istituito una nuova autorità pubblica, il *Public Guardian*, dotato di compiti amministrativi di registrazione degli strumenti costitutivi dei poteri di tutela e curatela sulle persone incapaci e di supervisione sull'operato dei *donees* e dei *deputies*.

Sono, ancora, da riferire alla medesima categoria della legislazione istituzionale – per le evidenti ricadute sul piano dei diritti fondamentali - i provvedimenti introdotti, rispettivamente, in materia di prevenzione delle attività terroristiche e di criminalità organizzata.

Con il primo provvedimento, il Prevention of Terrorism Act, il legislatore britannico è tornato ad occuparsi della materia a pochi anni dall'introduzione di una organica disciplina diretta a tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale a fronte delle attività criminali di matrice terroristica (Anti-Terrorism, Crime and Security Act del 2001); ciò al fine di modificare, della normativa recentemente approvata, le previsioni relative ai provvedimenti (denominati *control orders*) mediante i quali è possibile sottoporre a misure restrittive della libertà personale, in via preventiva e indipendentemente da specifiche imputazioni, gli stranieri sospettati di coinvolgimento in attività riconducibili ad organizzazioni terroristiche.

Tali previsioni, infatti, erano state oggetto delle reazioni critiche di ampi settori dell'opinione pubblica, poiché ritenute sostanzialmente derogatorie dei consolidati principi del diritto al giusto processo e della presunzione di innocenza; ed erano state altresì censurate, in quanto sproporzionate e discriminatorie, dalla massima istanza giurisdizionale del Regno Unito (i Law Lords) con una sentenza pronunciata nel dicembre del 2004. Raccomandazioni di analogo segno, rivolte ad un contenimento degli aspetti maggiormente connessi all'emergenza, erano state peraltro formulate, nella propria relazione del dicembre 2003, dal Privy Counsellor Review Committee (noto anche come Newton Committee, dal nome del

suo presidente) investito dalla stessa legge del 2001 del compito di riferire al Parlamento sugli effetti e sulle implicazioni della sua prima applicazione.

Da tali premesse è sorto il testo legislativo del 2005, la cui finalità è quella di emendare le disposizioni suddette (contenute nella parte quarta della legge del 2001) nel senso di renderle applicabili indipendentemente dalla nazionalità del soggetto, e di adeguarle, soprattutto, alle prescrizioni della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle norme interne di attuazione (introdotte dallo Human Rights Act del 1998). Esso reca, pertanto, una puntuale disciplina dei presupposti e delle modalità di emanazione delle ordinanze ricomprese nella categoria dei control orders (il cui variabile contenuto è determinato dall'autorità emanante in funzione del rischio che si intende prevenire, potendo consistere nell'imposizione dell'obbligo di residenza in alcuni luoghi o di non recarsi in altri, di non avere comunicazioni o frequentazioni con individuati gruppi od organizzazioni, di detenere determinati oggetti o strumenti, ecc.).

L'inserimento nel relativo procedimento, inoltre, dello scrutinio demandato agli organi della giustizia ordinaria (in luogo della supervisione attribuita agli speciali organismi paragiurisdizionali previsti dalla legge del 2001), avrebbe dovuto garantire, negli intendimenti del legislatore, un soddisfacente bilanciamento tra la salvaguardia dei diritti individuali e le esigenze connesse alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale, divenute più pressanti specialmente a seguito dei tragici attentati di New York (settembre 2001) e di Madrid (marzo 2004), e in sede politica ritenute tali da giustificare i meno stringenti oneri probatori - rispetto alle comuni garanzie processuali - delineati in capo all'autorità procedente dal testo normativo. Gli attentati di Londra perpetrati nel luglio 2005 hanno però drammaticamente rivelato la debolezza degli strumenti normativi ed animato nuovamente il dibattito sull'equilibrio tra tutela dei diritti civili ed esigenze di pubblica sicurezza, spingendo il legislatore a configurarne un diverso assetto con il nuovo Terrorism Act, approvato nel 2006.

L'altro provvedimento, il Serious Organised Crime and Police Act del 2005, istituisce un'autorità pubblica, la Serious Organised Crime Agency (SOCA), dotandola di poteri investigativi con riguardo ai "reati

particolarmente gravi” (la cui nozione deriva dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale) commessi da organizzazioni criminali la cui pericolosità rileva anche fuori dei confini nazionali e richiede specifiche di misure di protezione e di cooperazione giudiziaria. Il nuovo organismo ha assorbito le competenze prima distribuite tra diversi corpi specializzati di polizia: la National Crime Squad (NCS), il National Criminal Intelligence Service (NCIS), lo Her Majesty's Customs and Excise (HMCE) relativamente al traffico di droga, e lo Immigration Service per quanto riguarda i reati commessi in relazione all'immigrazione clandestina.

Ancora nell'ambito della legislazione istituzionale è da segnalare, per le sue ricadute sul sistema penale, il Drugs Act, con cui il Governo britannico ha inteso perseguire obiettivi, da un lato, di riduzione del consumo delle droghe in termini assoluti (e, in particolare, delle più nocive sostanze stupefacenti soprattutto tra i giovani); dall'altro, di eliminare alcune delle cause dell'alto numero di abbandono, da parte delle persone tossicodipendenti, dei programmi di trattamento e di recupero ai quali sono sottoposte, individuate nella inadeguatezza dei servizi sociali a ciò dedicati.

Per quanto concerne l'aspetto repressivo, il provvedimento apporta modifiche al Misuse of Drugs Act del 1971 per prevedere, in primo luogo, una nuova circostanza aggravante relativa al reato di spaccio di sostanze stupefacenti, consistente nello spaccio in prossimità di edifici scolastici oppure affidato a persone minori di 18 anni; e per includere, in secondo luogo, nel reato di possesso di stupefacenti il comportamento intenzionalmente rivolto allo spaccio, di guisa che ora vi incorrono, per effetto di tale previsione, coloro i quali siano trovati in possesso di una quantità di droga eccedente il presumibile uso personale, a meno che l'accusato non dimostri l'inesistenza della finalità di spaccio. La fissazione della soglia (o di diverse soglie con riferimento alle distinte sostanze), al di sopra della quale scatta l'ipotesi di reato è demandata alla normativa di attuazione.

Il Drugs Act rafforza altresì i poteri delle forze di polizia a fronte del traffico di stupefacenti, con particolare riguardo alle perquisizioni personali

e alla sottoposizione, a questo fine, dei sospettati ad esami particolari (raggi X, ecografie) pur nel rispetto delle vigenti disposizioni in di tutela dei diritti fondamentali. E' quindi consentito il rifiuto di sottoporsi a tali esami diagnostici, ma in tale ipotesi (allo scopo di consentire l'accertamento del reato di chi abbia occultato sostanze stupefacenti ingoiandole) la durata massima del fermo di polizia a cui sono sottoposte le persone sospettate è elevato da 4 ad 8 giorni.

Con riguardo al trattamento sanitario delle persone tossicodipendenti, la legge richiamata attribuisce ulteriori poteri alle forze di polizia in ordine alla sottoposizione di tali soggetti, nei casi più gravi, ad esami specialistici della sua condizione, da considerare non solo in termini strettamente sanitari, ma anche in relazione ad eventuali patologie psichiche e allo stato di disagio sociale. A seguito di tale valutazione specialistica, articolata in due livelli di approfondimento, può essere deciso l'inserimento del soggetto in un programma terapeutico di recupero dalla tossicodipendenza, con l'assistenza dei servizi sociali competenti. Analogamente, si prevede che la partecipazione del tossicodipendente ad apposite attività od iniziative di reinserimento sociale possa essere disposta dall'autorità giudiziaria con apposito provvedimento (intervention order) qualora il consumo, da parte sua, di sostanze stupefacenti abbia dato luogo ad atti o comportamenti pericolosi per la società (anti-social behaviours).

Nel quadro della legislazione istituzionale acquista particolare rilievo la legge con cui il Governo ha organicamente disciplinato le attività di inchiesta condotte dalle autorità ministeriali, negli ambiti di loro competenze, su fatti od eventi di pubblico interesse, al fine di fissare per tali inchieste uniformi requisiti procedurali e caratteri di imparzialità e di indipendenza. Lo Inquiries Act, a tale riguardo, specifica che le inchieste a cui le sue previsioni si riferiscono non sono istituzionalmente rivolte all'accertamento di responsabilità civili o penali, bensì a ristabilire la pubblica fiducia dopo il verificarsi degli eventi indagati e a prevenirne il ripetersi.

Al novero dei provvedimenti di valenza istituzionale vanno infine ricondotti ulteriori provvedimenti. Tra questi, l'*International Organisations*

Act, con cui il Regno Unito ha adempiuto gli obblighi assunti in sede pattizia relativamente al riconoscimento delle prerogative di alcuni organismi internazionali (tra cui vale la pena menzionare la Corte Europea per i Diritti Umani ed il Tribunale Penale Internazionale); l'*Electoral Registration (Northern Ireland Act)*, concernenti le liste elettorali per l'elezione dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord; il *Public Services Ombudsman (Wales) Act*, che accentra in un organismo unitario di difesa civica, di nuova istituzione, le competenze prima esercitate separatamente, nella Regione del Galles, da diversi organismi ciascuno in relazione ad un ambito particolare dei servizi pubblici (pubblica amministrazione, sanità, edilizia popolare); il *Gambling Act*, legge di riforma delle case da gioco e del correlato regime autorizzatorio.

3.2. La legislazione settoriale

La legislazione di rilevanza settoriale approvata nel 2005 - di cui si ravvisa il complessivo decremento rispetto agli anni precedenti - annovera provvedimenti di riforma strutturale di alcuni settori, ed interventi di portata più circoscritta.

Tra i primi, viene in rilievo l'Education Act, con il quale il il Governo inglese ha introdotto modifiche della normativa previgente al fine di riformare, in primo luogo, il sistema delle ispezioni sugli istituti scolastici e di conformarlo in modo da poter assicurare controlli più regolari e frequenti, ma anche più brevi e meno invasivi dell'attività di insegnamento. E' accresciuto, in secondo luogo, il ruolo delle autorità locali (contee, distretti ed altre circoscrizioni territoriali minori), che vengono maggiormente coinvolte nella definizione dei requisiti per l'istituzione di scuole secondarie nel loro territorio, non solo con riferimento esclusivo a nuovi istituti, in aggiunta agli esistenti, come previsto già nella legislazione vigente, ma anche con riguardo a scuole previste al fine di sostituire o accorpate istituti già esistenti. La legge dispone, inoltre, l'ampliamento delle competenze dell'Agenzia per la formazione degli insegnanti (Teacher Training Agency), la quale svolge ora la sua attività non solo nei confronti

del corpo docente ma anche a favore degli altri operatori scolastici, (trasformandosi in Training and Development Agency for Schools).

Per la materia ambientale, si segnala il Clean Neighbourhoods and Environment Act, le cui disposizioni intendono assicurare il miglioramento qualitativo dell'ambiente a livello locale, con particolare riguardo alla pulizia e alla sicurezza degli spazi pubblici. La legge affronta, in particolare, il problema della piccola criminalità locale e di quei comportamenti considerati "antisociali", cioè tali da provocare allarme, fastidi o molestie ad altre persone e danni all'ambiente. A tal fine le autorità rappresentative locali (councils) sono abilitate ad emanare ordinanze che, ad esempio, vietano o limitano il passaggio delle persone in alcune strade laterali, mediante l'apposizione di cancelli o sbarre (gating orders), così prevenendo fenomeni di degrado in aree, generalmente di proprietà privata, nelle quali è più facile commettere piccoli reati o mettere in atto i suddetti comportamenti "antisociali" (gettare rifiuti, scaricare vecchi elettrodomestici, apporre illegalmente affissioni o disegnare graffiti sui muri); può altrimenti essere prescritto, mediante tali ordinanze e a tutela dei residenti, di non abbandonare in strada autovetture o di dedicarsi a fastidiosi lavori di riparazione.

In ambito economico-finanziario, con il Commissioners for Revenue and Customs Act è stato portato a compimento un ampio processo di riorganizzazione e razionalizzazione dell'amministrazione finanziaria, come annunciato dal Cancelliere dello Scacchiere nel luglio 2003 e formalmente delineato nel corposo documento pubblicato dall'Amministrazione del Tesoro di Sua Maestà (HM Treasury) nel marzo 2004 (dal titolo: Financing Britain's Future: Review of the Revenue Department). La legge dispone, in particolare, l'accorpamento delle due amministrazioni finora operanti sul versante delle entrate nell'ambito dell'Amministrazione del Tesoro: l'Inland Revenue, competente per la percezione delle imposte dirette, dei contributi previdenziali obbligatori e dell'imposta di bollo, e la HM Customs and Excise, competente per le Dogane, l'IVA e le accise. Il risultato consiste nella creazione di un nuovo dipartimento governativo denominato "Her Majesty's Revenue and Customs, HMRC", il cui status giuridico, analogamente alle due amministrazioni preesistenti, rimane quello di dipartimento governativo

non ministeriale guidato da appositi funzionari di nomina regia (Commissioners), che operano in conformità alle direttive generali loro impartite dal Tesoro e sono responsabili per tutte le funzioni esercitate nell'ambito delle diverse attività del dipartimento. Analogamente, viene creato un nuovo ufficio unico per l'esercizio della pubblica accusa relativamente ai reati tributari "Revenue and Customs Prosecution Office, RCPO".

Oltre alle norme connesse al funzionamento degli organi di nuova creazione, il provvedimento è orientato agli obiettivi enunciati nel documento programmatico che lo ha preceduto, ed in particolare ad una più efficiente organizzazione dell'amministrazione finanziaria, un migliore uso delle informazioni, un più efficace coordinamento fra la fase di accertamento e la promozione dei giudizi contro i reati tributari ed una più chiara imputazione delle competenze e delle responsabilità.

3.3 La manutenzione normativa

Nell'anno di riferimento non sono stati approvati provvedimenti di manutenzione normativa nella forma tipica degli *Statute Law (Repeals) Acts*, i quali hanno origine, di norma, nell'attività della *Law Commission* e il cui *iter*, che solitamente inizia alla Camera dei Lord, si svolge in conformità a particolari norme di procedura²⁶⁸.

²⁶⁸ 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

I compiti istituzionali di tale organismo si correlano, com'è noto, alla revisione della legislazione vigente allo scopo di assicurare la congruenza, chiarezza e non ridondanza delle sue disposizioni, 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 referente²⁶⁹.

Per quanto concerne l'attività svolta dalla Commissione nell'anno di riferimento è da segnalare la pubblicazione del rapporto annuale (2004-2005)²⁷⁰, in cui è anche tratto spunto dalla ricorrenza dei quaranta anni trascorsi dall'istituzione della Commissione medesima per svolgere brevi considerazioni sul suo operato e per delineare talune innovazioni per il futuro, tra cui una espansione del metodo, finora proficuamente adottato, della pubblica consultazione in sede di attuazione dei programmi di revisione legislativa, mediante il più ampio coinvolgimento dei soggetti e sei settori interessati.

Tra le principali materie prese in esame dalla *Law Commission* nel periodo di riferimento 2005 sono da segnalare, benché i documenti ad esse riferiti siano stati pubblicati nell'anno corrente, la verifica di impatto normativo (*post-legislative scrutiny*) e la revisione della legislazione tributaria.

Per quanto concerne il primo profilo, è da ricordare che alle attività di verifica dell'impatto normativo concorre, nel Regno Unito, una pluralità di organi (Governo, Parlamento, altre autorità ed organismi, tra cui la stessa *Law Commission*, nei singoli ambiti di competenza) attraverso una varietà di strumenti (il *Regulatory Impact Assessment* esercitato da appositi Uffici governativi; i controlli parlamentari; l'attività referente di organismi settoriali). Il *consultation paper* pubblicato su questo tema il 29 gennaio

una mozione di omissione della fase in commissione, al fine di ottenerne il passaggio immediato alla terza lettura.

²⁶⁹ 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."

²⁷⁰ Il documento è consultabile presso il sito Internet della *Law Commission*: http://www.lawcom.gov.uk/lc_reports.htm

2006 dalla *Law Commission*²⁷¹ si iscrive nel quadro di una riflessione avviata nel 2004 dalla Camera dei Lord. La *Select Committee on the Constitution* della Camera Alta, ad esito di un esame del vigente sistema di controlli sulla legislazione svolto nel 2004, aveva infatti raccomandato la previsione di strumenti di controllo sulle leggi relativamente al loro impatto ed alla loro applicazione²⁷². Il Governo, raccogliendo l'invito, affidava nel 2005 alla *Law Commission* il compito di una ricognizione degli strumenti esistenti e delle ulteriori opzioni possibili²⁷³.

L'indagine compiuta dalla *Law Commission* si è strutturata, in particolare, sull'analisi delle motivazioni e dei benefici della verifica di impatto normativo e sulla individuazione, avendo anche riguardo ad aspetti comparatistici, dei principali strumenti esistenti.

Relativamente al secondo profilo, è da segnalare la pubblicazione, giunta nel settembre del 2006, di un articolato rapporto in materia di legislazione tributaria, in cui si propone l'adozione atti legislativi di abrogazione di un cospicuo numero di provvedimenti²⁷⁴.

4. La riforma costituzionale

Si sono già evidenziate, nella precedenti edizioni di questo rapporto, 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*

²⁷¹ Il documento (*consultation paper* n. 178, *Post – Legislative Scrutiny*) è consultabile presso il sito Internet della *Law Commission*: <http://www.lawcom.gov.uk/docs/cp178.pdf>. Si segnala altresì che il rapporto finale è stato pubblicato nell'ottobre del 2006; è anch'esso disponibile in rete, all'indirizzo: <http://www.lawcom.gov.uk/docs/lc302.pdf>

²⁷² V. House of Lords, *Select Commission on Constitution, Parliament and the Legislative Process*, 29 ottobre 2004, consultabile all'indirizzo Internet: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/173/173.pdf>

²⁷³ V. V. House of Lords, *Select Commission on Constitution, Parliament and the Legislative Process: The Government's Response*, 20 aprile 2005, consultabile all'indirizzo Internet:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldconst/114/114.pdf>

²⁷⁴ Il documento, *Statute Law Reform. Tax and Duties*, è consultabile al sito Internet della *Law Commission*, all'indirizzo: http://www.lawcom.gov.uk/docs/Tax_and_Duties.pdf

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 Lord²⁷⁵.

L'approvazione del testo normativo su cui poggia tale riforma costituzionale – il *Constitutional Reform Act* – è intervenuta, dopo dibattiti proseguiti attraverso più d'una sessione parlamentare, il 24 marzo 2005. Essa 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 dirimpenti – 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 membri²⁷⁶

²⁷⁵ 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>

²⁷⁶ 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

e nella nomina di membri *ex officio* a seguito della designazione effettuata da una commissione indipendente (*Appointments Commission*), responsabile del suo operato dinanzi al Parlamento anziché al Governo. I criteri di nomina 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 Assemblies legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord

Si riportano di seguito, al fine di offrire un quadro per quanto possibile esauriente della produzione legislativa del Regno Unito, i dati quantitativi riferiti ai singoli organi legislativi istituiti in Scozia, nel Galles e nell'Irlanda del Nord nel contesto del processo di decentramento politico-istituzionale (*devolution*) avviato, con leggi riferite a ciascuna delle tre Regioni, nel 1998²⁷⁷. 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 ultimi²⁷⁸.

Il Parlamento Scozzese ha approvato, nell'anno di riferimento, 16 leggi e 663 *Statutory Instruments*, relativi alle materie devolute alla sua competenza, tra queste, in particolare nei settori della sanità, della tutela

dal Sovrano su indicazione del Primo Ministro (e previa consultazione tra questo e i capi degli altri due maggiori partiti in modo da assicurare l'equilibrio della rappresentanza politica), e da 92 Lord ereditari (in luogo dei precedenti 700).

²⁷⁷ Si tratta dello Scotland Act, del Government of Wales Act e del Northern Ireland Act, tutti approvati nel 1998.

²⁷⁸ 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 locale²⁷⁹.

L'Assemblea Nazionale gallese ha approvato 3395 *Statutory Instruments*; tra le materie da questi disciplinate (perlopiù in attuazione della legislazione nazionale²⁸⁰) 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 protratta inattività a seguito dello scioglimento intervenuto nel 2002) sono state approvate 590 *Statutory Rules*, in larga misura costituite da normativa di dettaglio adottata in vista dell'attuazione della legislazione nazionale.

²⁷⁹ 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.

²⁸⁰ L'Assemblea Nazionale del Galles ha poteri di normazione principalmente in materia di agricoltura, tutela dei beni culturali e degli edifici storici, promozione dello sviluppo economico locale, tutela ambientale, istruzione e formazione professionale, sanità, edilizia residenziale, trasporti e infrastrutture locali, turismo, servizi sociali, pubblica amministrazione locale, tutela della lingua gaelica.

TABELLE**Tabella 1 - Produzione legislativa 1990-2005**

Anno	Totale leggi approvate	Public General Act	Local and Personal Act
1990	78	46	32
1991	92	69	23
1992	82	61	21
1993	70	52	18
1994	57	41	16
1995	65	54	11
1996	76	63	13
1997	73	69	4
1998	54	49	5
1999	39	35	4
2000	53	45	8
2001	30	25	5
2002	50	44	6
2003	50	45	5
2004	44	38	6
2005	24	24	0
Totale	937	736	178

Tabella 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INIZIATIVA GOVERNATIVA	39	25	35	32	33	24
<i>di cui:</i>						
Leggi relative alla manovra finanziaria (<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>)	4	5	5	4	4	6
Leggi relative alla partecipazione UE	0	2	1	2	1	0
Leggi di consolidamento	0	1	1	1	0	0
<i>Statute Law Repeals Act</i>	0	0	0	0	1	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	7	0	9	13	5	0
TOTALE	46	25	44	45	38	24

Tabella 3 - Classificazione delle leggi approvate²⁸¹

	2001		2002		2003		2004		2005	
	val. ass.	(%)								
Istituzionali	9	45%	25	63%	20	49%	10	29%	10	56%
Settoriali	10	50%	10	26%	18	44%	19	56%	7	39%
Microsettoriali	1	5%	3	8%	2	5%	4	12%	1	5%
Manu. Norm.	0	0%	1	3%	1	2%	1	3%	0	0
Totale	20	100%	39	100%	41	100%	34	100%	18	100%

²⁸¹ 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 2005, di 6 leggi su 24 Public General Acts complessivamente approvati).

Tabella 4 - Produzione legislativa della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord²⁸²

Anno	Scozia		Galles	Irlanda del Nord	
	Leggi	Statutory Instruments	Statutory Instruments	Leggi²⁸³	Statutory Rules²⁸⁴
1999	1	203	3470	0	502
2000	12	453	3388	5	412
2001	15	494	4048	17	441
2002	17	570	3279	14	414
2003	19	699	3273	0	553
2004	12	565	3212	0	531
2005	16	663	3395	0	590
Totale	92	3647	24.065	36	3443

²⁸² Fonte: Her Majesty's Stationery Office, sito internet: <http://www.hms.o.gov.uk> .

²⁸³ 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).

²⁸⁴ 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*) 1990-2005

Anno	Totale leggi approvate (<i>General and Local</i>)	Statutory Instrument
1990	78	2667
1991	92	2953
1992	82	3359
1993	70	3282
1994	57	3336
1995	65	3345
1996	76	3278
1997	73	3114
1998	54	3262
1999	39	3491
2000	53	3499
2001	30	4199
2002	50	3299
2003	50	3399
2004	44	3459
2005	24	3601
TOTALE	937	53543
MEDIA 1990-2005	58,56	3346

SPAGNA

1. Dati quantitativi

Nel 2005 sono state approvate dal Parlamento **36 leggi**.

Considerando, a partire dagli anni Novanta, i numeri relativi ai precedenti anni post-elettorali (Tabella 1), il dato del 2005 è sostanzialmente in linea con gli anni 2001, nel quale furono approvate 33 leggi, e 1990, con 32 leggi, ma più basso rispetto agli altri due esempi precedenti, il 1994, con 63 leggi, ed il 1997, con 72.

All'interno delle 36 leggi approvate, vi sono **6 leggi organiche** (Tabella 1). In particolare:

- la Legge organica 1/2005, di ratifica del Trattato con il quale si è stabilita la Costituzione per l'Europa, e la Legge organica 6/2005, di ratifica del Trattato di adesione all'Unione Europea di Bulgaria e Romania;
- la Legge organica 5/2005 sulla difesa nazionale, che ha riformato profondamente la precedente normativa sulla difesa e l'organizzazione militare, approvata nel 1980 e parzialmente modificata nel 1984;
- le leggi organiche 2/2005 e 4/2005, che hanno modificato la Legge organica 10/1995, contenente il codice penale spagnolo, e la Legge organica 3/2005, di modifica della Legge organica 6/1985, sul potere giudiziario, approvata al fine di poter perseguire, anche al di fuori del territorio nazionale, il reato di mutilazione genitale femminile.

Durante l'anno sono stati emanati **16 decreti legge**, tutti convalidati dal Parlamento, la maggior parte dei quali (7) è stata approvata per fare fronte a diverse emergenze di natura ambientale (siccità, incendi, inondazioni,

sismi, ...); nessuno di essi è stato "trasformato" in disegno di legge (Tabella 1).

Anche nel 2005 **non** sono state conferite **deleghe legislative al Governo** per l'elaborazione di decreti legislativi, **né** sono stati approvati **decreti delegati**, in esecuzione di deleghe conferite in anni precedenti (Tabella 1).

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

Delle **36 leggi** approvate nel 2005, **28** derivano da **disegni di legge del Governo**, mentre le restanti **8** scaturiscono da **proposte di legge presentate dai gruppi parlamentari**; dall'inizio della ottava legislatura, nel 2004, il dato complessivo mostra quindi una percentuale di iniziativa governativa pari all'81% delle leggi approvate dal Parlamento (35 su 43), a conferma della tradizionale prevalenza dell'iniziativa dell'esecutivo nell'attività legislativa delle *Cortes* spagnole, attestata dai dati riguardanti le precedenti legislature (Tabella 2).

Per quanto riguarda i dati relativi alle diverse tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, escludendo la legge di bilancio, le due leggi di ratifica di trattati, precedentemente menzionate, e tre leggi derivanti da decreti legge, le restanti **30 leggi** possono essere così classificate (Tabella 3):

- 4 leggi **istituzionali**;
- 7 leggi **settoriali**;
- 16 leggi **microsettoriali**;
- 3 leggi di **manutenzione normativa**.

A fronte di alcune leggi di particolare importanza,²⁸⁵ la maggioranza dei provvedimenti approvati è consistita in interventi di tipo parziale, interni ai diversi settori socio-economici (leggi microsettoriali), con una percentuale (53% circa) più alta rispetto agli altri anni considerati (Tabella 3).

3. Principali settori di intervento legislativo

Nel 2005 i due settori in cui si è maggiormente affermata la portata innovativa del legislatore spagnolo sono: l'estensione ed il consolidamento dei **diritti civili dei cittadini** e il **sostegno alla competitività delle imprese**.

Nella prima direzione si collocano due provvedimenti: la Legge 13/2005 in materia di **diritto a contrarre matrimonio** e la Legge 15/2005 che modifica gli articoli del codice civile concernenti la **separazione e il divorzio**.²⁸⁶ In particolare il matrimonio fra persone dello stesso sesso viene equiparato a tutti gli effetti giuridici a quello eterosessuale. Il nuovo disposto dell'articolo 44 del codice civile recita, infatti, che: "Il matrimonio avrà gli stessi requisiti ed effetti quando entrambi i contraenti siano dello stesso o di differente sesso". Contestualmente è stato disposto l'adeguamento di tutte le norme del codice civile che fanno riferimento al marito o alla moglie. 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.

Il secondo sostanziale cambiamento in materia di diritti civili concerne il rafforzamento del principio della libertà dei coniugi all'interno del matrimonio. In base alla nuova legge anche uno solo dei coniugi potrà presentare la domanda di **separazione o di divorzio** a condizione che

²⁸⁵ In aggiunta alla sopra menzionata Legge organica sulla difesa nazionale, vi sono state le importanti riforme nel diritto di famiglia e gli altri rilevanti provvedimenti in ambito economico-finanziario, dei quali si riferisce in dettaglio nel paragrafo seguente (3. Principali settori di intervento legislativo).

²⁸⁶ Entrambi i testi erano già stati considerati nella precedente edizione del Rapporto, quando ancora erano allo stato di disegni di legge presentati dal Governo (Spagna, paragrafo 4. Riforme in corso).

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. Oltre ad equiparare separazione e divorzio, che diventano due opzioni alle quali i coniugi possono fare ricorso indifferentemente, la nuova legge realizza l'obiettivo di limitare il più possibile l'intervento giudiziale e, quindi, di lasciare il più ampio spazio alla volontà delle parti.

In **campo economico** sono stati approvati provvedimenti volti ad affrontare l'aspetto strutturalmente debole dell'economia spagnola, che pur avendo registrato saggi di crescita sostenuti negli ultimi anni, ha visto un contributo piuttosto modesto della produttività alla crescita. Tale debolezza, ampiamente compensata dal positivo andamento dei tassi di interesse e dei tassi di cambio, ha allontanato la Spagna dai livelli medi di produttività dei Paesi industrializzati e rischia, anche nel breve periodo, di frenare la crescita.

La Legge 23/2005 ha varato una serie di **riforme a carattere fiscale**, il cui obiettivo è stimolare quelle attività economiche che maggiormente contribuiscono ad innalzare la produttività (ad esempio è stato aumentato di cinque punti percentuali il limite delle deduzioni applicabili alle spese per lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione). La Legge 24/2005 stimola la **competitività nel settore dei servizi**. In particolare nel settore energetico sono state introdotte misure correttive per sviluppare maggiore efficienza nei comportamenti dei soggetti gestori e per portare a compimento la liberalizzazione del settore. Con tale provvedimento lo Stato si impegna anche a sostenere la modernizzazione dei siti turistici maturi, appoggiando finanziariamente i progetti di ristrutturazione e modernizzazione elaborati congiuntamente da amministrazioni pubbliche e privati. Tale sostegno sarà prioritariamente assegnato ai municipi costieri. Infine, si introducono disposizioni per migliorare il funzionamento della Pubblica Amministrazione, soprattutto in termini di rapidità dei procedimenti che riguardano cittadini e imprese. La Legge 25/2005 rende più flessibile il quadro giuridico di riferimento per le **attività di investimento nel capitale di rischio**. Riconoscendo gli effetti positivi riconducibili a tali forme di finanziamento sui mercati spagnoli, soprattutto per quanto concerne i progetti innovativi, che difficilmente avrebbero avuto

accesso ai tradizionali canali di finanziamento, il provvedimento non si limita a snellire i procedimenti amministrativi relativi agli investitori in capitale di rischio, ma rende più flessibili le regole relative agli investimenti e introduce figure operative di fatto già accettate nella pratica del capitale di rischio dei Paesi più avanzati.

Per quanto riguarda i **mercati finanziari** va menzionata la legge 5/2005, che ha recepito la direttiva 2002/87/CE relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario. Nell'ordinamento spagnolo era stata già introdotta una vigilanza supplementare sui gruppi finanziari, che offrono contestualmente servizi bancari, di investimento e assicurativi. La nuova legge rende più puntuale il sistema di controllo a cui sono sottoposti i conglomerati ed assicura una maggiore coerenza tra le norme vigenti nei singoli settori.

Nel **settore bancario** la legge 6/2005 ha recepito la direttiva 2001/24/CE relativa al risanamento e alla liquidazione degli istituti di credito. A fronte dell'estensione del bacino di utenza degli istituti di credito agli altri Paesi dell'UE attraverso l'apertura di proprie filiali in uno o più Stati membri, il provvedimento risponde all'esigenza di uniformare in maniera puntuale le procedure di liquidazione e risanamento di tali enti, individuando soggetti competenti, beni oggetto del procedimento ed il necessario regime di pubblicità.

Tra gli altri interventi legislativi va segnalata la Legge 28/2005 volta a limitare la diffusione ed il **consumo dei derivati del tabacco**. Allo scopo iniziale del provvedimento di individuare dei limiti alla vendita, alla distribuzione, al consumo, nonché alla promozione e alla sponsorizzazione dei derivati del tabacco, durante l'*iter* di approvazione parlamentare si è aggiunta una seconda finalità, relativa alla promozione dei meccanismi necessari per la prevenzione e il controllo del tabagismo.

Si segnala, infine, la Legge 17/2005 che ha introdotto la **patente a punti**. L'elevato numero di gravi incidenti stradali ha indotto il legislatore a varare un provvedimento, che oltre al carattere punitivo verso le condotte più rischiose e pericolose, si pone l'obiettivo di sensibilizzare gli automobilisti sulle gravissime conseguenze derivanti da tali condotte. Il

nuovo regime sanzionatorio va ad aggiungersi a quello amministrativo già esistente.

Sul versante delle **riforme 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,²⁸⁷ il Governo a marzo del 2005 ha richiesto al Consiglio di Stato un rapporto sulle problematiche inerenti le quattro modifiche proposte dall'esecutivo. Il Consiglio di Stato il 16 febbraio 2006 ha approvato, con piccole modifiche tecniche, il parere positivo formulato dalla propria Commissione di Studi, che ha tra l'altro proposto di inserire nel testo costituzionale un tetto alle competenze accessibili da parte delle Comunità Autonome.

4. L'attività legislativa regionale

Prima di considerare la produzione legislativa delle Comunità autonome spagnole, va detto che nel 2005 il rapporto tra lo Stato centrale e le autonomie regionali è stato principalmente caratterizzato dalle vicende relative alla **riforma degli statuti di alcune Comunità**, che sono state accompagnate da un acceso dibattito politico, contrassegnato anche da spiccati accenti polemici.

Se l'*iter* parlamentare della proposta di riforma dello statuto dei Paesi baschi, avviato alla fine del 2004 ed al quale si faceva riferimento nella precedente edizione del presente Rapporto, si concludeva ben presto, nel febbraio 2005, a seguito della reiezione da parte dell'aula del Congresso dei deputati, in sede di votazione iniziale sulla totalità del testo, più lungo e travagliato è stato il cammino delle proposte di statuto presentate dalle

²⁸⁷ Tra tali riforme 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.

comunità di Valencia (luglio 2005) e, soprattutto, della Catalogna (ottobre 2005), che sono giunte ad approvazione definitiva nella primavera del 2006, dopo forti momenti di tensione politica, che hanno caratterizzato in particolare l'iter del testo della Comunità catalana.²⁸⁸

Per quanto riguarda l'attività legislativa delle singole Comunità va segnalata, in **termini quantitativi** (Tabella 4), la ripresa nel numero complessivo delle leggi regionali approvate nel 2004 (**208**), rispetto al dato minimo dello scorso anno. A livello individuale, va ricordato che in due comunità (Paesi baschi e Galizia) si sono svolte le elezioni regionali e che l'interruzione dei lavori parlamentari, dovuta alla fine della legislatura, ha determinato il basso numero di leggi approvate nelle suddette comunità durante l'anno, cioè 5 nei Paesi baschi e 7 in Galizia (Tabella 4); all'opposto si sono confermate come le comunità più prolifiche nel 2005 la Catalogna (22 leggi) e la Navarra (21), territori di consolidata aspirazione e tradizione autonomistica, nei quali sono state approvate il maggior numero di leggi negli ultimi 5 anni, cioè 137 nella Navarra e 118 in Catalogna (Tabella 4).

Con riguardo invece ai **principali settori di intervento legislativo**, si segnalano, innanzi tutto, gli importanti **provvedimenti di rilievo istituzionale**, approvati dall'Andalusia, dalla Catalogna e dalla Comunità valenciana, tra i quali prevalgono quelli concernenti gli **organi consultivi del governo regionale**. In particolare:

- Andalusia: Legge 2/2005 sullo statuto degli ex-presidenti della Giunta regionale, Legge 3/2005 sulle incompatibilità delle alte cariche dell'amministrazione della Giunta regionale, Legge 4/2005 sul Consiglio Consultivo dell'Andalusia, Legge 5/2005 di riforma della legge elettorale regionale e Legge 6/2005 sulla pubblicità istituzionale delle pubbliche amministrazioni regionali;
- Catalogna: Legge 1/2005 sul primo consigliere del Governo regionale, Legge 5/2005 sulla Commissione Giuridica Consultiva e

²⁸⁸ Le riforme degli statuti regionali, la cui iniziativa legislativa spetta alle singole Comunità autonome, devono però essere approvate dal Parlamento nazionale mediante legge organica, la quale necessita dell'approvazione finale con la maggioranza assoluta dell'assemblea.

Legge 13/2005 sulle incompatibilità delle alte cariche al servizio della Regione;

- Comunità valenciana: Legge 5/2005 sul Consiglio Giuridico Consultivo e Legge 10/2005 sull'assistenza giuridica alla Regione.

Tra gli altri "settori sensibili" dell'attività legislativa regionale nel 2005 possono inoltre essere indicati:

- **servizi sanitari e tutela dei diritti dei malati** (Legge 2/2005 dell'Aragona, Legge 1/2005 dell'Estremadura, Legge 1/2005 de La Rioja e Legge 4/2005 della Comunità valenciana, relative all'organizzazione delle strutture e dei servizi sanitari, e Legge 6/2005 della Castiglia-La Mancia, Legge 3/2005 dell'Estremadura, Legge 3/2005 della Galizia, Legge 9/2005 de La Rioja e Legge 3/2005 della Comunità di Madrid, concernenti l'autonomia del paziente e le dichiarazioni anticipate di trattamento);
- **università** (Legge 1/2005 e Legge 5/2005 dell'Aragona, Legge 2/2005 della Castiglia-La Mancia e Legge 3/2005 della Murcia);
- **orari degli esercizi commerciali** (Legge 7/2005 dell'Aragona, Legge 10/2005 della Castiglia-La Mancia, Legge 17/2005 della Catalogna e Legge 6/2005 della Comunità valenciana);
- **settore agroalimentare** (Legge 1/2005 dell'Andalusia, Legge 1/2005 delle Canarie, Legge 2/2005 della Galizia e Legge 5/2005 de La Rioja).

A parte l'attività legislativa regionale, è opportuno menzionare altri **due avvenimenti di particolare rilievo istituzionale**, accaduti durante l'anno.

Innanzitutto sono stati pubblicati nel Bollettino ufficiale dello Stato del 16 marzo 2005, a seguito della Risoluzione del 28 febbraio, approvata dalla Segreteria di Stato per la Cooperazione Territoriale, gli **Accordi** adottati il 9 dicembre 2004, nell'ambito **della Conferenza per gli Affari relativi alle Comunità Europee**, e riguardanti, in particolare: a) la partecipazione dei consiglieri per gli affari regionali, nominati dalle Comunità autonome, nella Rappresentanza permanente della Spagna

davanti all'Unione Europea, b) le modalità di partecipazione delle comunità medesime nei gruppi di lavoro del Consiglio Europeo, e c) il sistema di rappresentazione delle autonomie nelle diverse sedi interne al Consiglio Europeo.

In secondo luogo si è svolta presso il Senato spagnolo, lo scorso 10 settembre 2005, la **Seconda Conferenza dei Presidenti delle Comunità autonome**, la quale si è occupata del delicato tema del finanziamento della spesa sanitaria; in tale circostanza sono state approvate una serie di misure, presentate dal Presidente del Governo, poi specificate in dettaglio nel successivo Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria del 13 settembre, propedeutico all'emanazione del Regio Decreto Legge, del 16 settembre 2005, contenente misure urgenti in materia di finanziamento sanitario.

TABELLE

Tabella 1 - Produzione legislativa 1990-2005

Anno	Totale leggi approvate	Leggi organiche	Decreti legge emanati	Decreti legge trasformati in DDL	Deleghe legislative	Decreti delegati
1990	32	1	6	1	2	3
1991	44	13	5	3	1	0
1992	50	10	6	4	0	1
1993	23	0	22	0	2	1
1994	63	20	13	4	2	2
1995	60	16	12	0	2	2
1996	19	5	17	6	0	1
1997	72	6	29	8	0	0
1998	61	11	20	3	5	0
1999	70	15	22	2	2	1
2000	23	9	10	3	0	5
2001	33	7	16	4	2	1
2002	63	10	10	1	3	1
2003	82	20	7	1	3	0
2004	7	3	11	3	0	8
2005	36	6	16	0	0	0
Totale	738	152	222	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	112 (76%)	172 (78%)	173 (90%)	35 (81%)
<i>di cui:</i>				
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	15	32	28	2
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	7	11	6	2
Leggi di trasformazione di decreti-legge	7	16	7	3
INIZIATIVA PARLAMENTARE	21 (14%)	32 (15%)	18 (9%)	8 (19%)
ALTRE INIZIATIVE (Regioni, popolo)	14 (10%)	16 (7%)	1 (1%)	0 (0%)
TOTALE	147	220	192	43

Tabella 3 - Classificazione delle leggi approvate²⁸⁹

	2001		2002		2003		2004		2005	
	val. ass.	(%)								
Istituzionali	5	26%	13	24%	17	24%	3	50%	4	13,3%
Settoriali	9	48%	11	20%	32	44%	0	0%	7	23,3%
Microsettoriali	4	21%	10	19%	21	29%	3	50%	16	53,3%
Manut. Norm.	1	5%	20	37%	2	3%	0	0%	3	10%
Totale	19	100%	54	100%	72	100%	6	100%	30	99,9%

²⁸⁹ Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi derivanti da decreti legge, delle leggi di bilancio ed assestamento e delle leggi di ratifica e di attuazione di accordi internazionali.

Tabella 4 - Produzione legislativa regionale 2001-2005

Comunità autonoma	Leggi approvate nel 2001	Leggi approvate nel 2002	Leggi approvate nel 2003	Leggi approvate nel 2004	Leggi approvate nel 2005	Totali per Comunità
Andalusia	15	10	18	3	16	62
Aragona	26	31	26	12	13	108
Asturie	14	16	6	6	7	49
Cantabria	11	11	4	7	6	39
Castiglia e León	15	22	14	10	14	75
Castiglia-La Mancia	16	25	15	12	17	85
Catalogna	28	31	25	12	22	118
Estremadura	20	12	7	10	9	58
Galizia	12	9	10	16	7	54
Isole Baleari	20	11	10	8	13	62
Isole Canarie	9	13	22	5	9	58
La Rioja	7	10	10	9	15	51
Madrid	15	15	13	7	8	58
Murcia	8	15	10	10	10	53
Navarra	27	35	35	19	21	137
Paesi Baschi	2	8	8	10	5	33
Valencia	10	12	17	14	16	69
Totali per anno	255	286	250	170	208	1169