

# Osservatorio sulla legislazione



CAMERA DEI DEPUTATI

**RAPPORTO 2000  
SULLO STATO  
DELLA LEGISLAZIONE**



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

*È una struttura interservizi della Camera che raccoglie dati informativi, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione.*

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

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

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

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

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

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

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

# INDICE

*Avvertenza* XI

## PARTE I

### **Casi di interazione tra legislazione statale e legislazione regionale**

<i>Nota introduttiva</i>	3
1. La politica dell'immigrazione	5
1.1 La legge n. 40/1998 e il testo unico n. 286/1998	5
1.2 L'attuazione e l'asestamento di tale disciplina	5
1.3 L'autoqualificazione della legge come contenente principi fondamentali e riforme economico-sociali	6
1.4 Il documento programmatico	6
1.5 Le norme specificamente rivolte alle autonomie territoriali	7
1.6 La determinazione dei flussi di ingresso	8
1.7 Le Regioni e la politica dell'immigrazione	9
1.8 Gli interventi regionali	9
1.9 Le proposte di legge in corso di esame	11
1.10 Considerazioni conclusive	12
2. La riforma del commercio	13
2.1 I contenuti della riforma introdotta dal D.lgs. 114 del 1998	13
2.2 I compiti demandati alle Regioni e agli enti locali	13
2.3 I ritardi nell'adozione dei provvedimenti attuativi	14
2.4 L'articolazione degli strumenti di attuazione	14
2.5 Il processo di attuazione tra innovazione e conservazione	15
2.6 Le dinamiche interistituzionali	16
2.7 Considerazioni conclusive	16
3. La legislazione regionale in materia di collocamento e politiche attive del lavoro	18
3.1 Il D.lgs. n. 469/1997	18

3.2 Ripartizione delle funzioni tra Regioni, Province e enti territoriali minori	19
3.3 La legislazione regionale e l'avvio dei nuovi servizi per l'impiego	21
4. La tutela delle acque	23
4.1 Le competenze	23
4.2 I tempi della riforma	27
4.3 L'attività delle Regioni	28
4.4 Considerazioni conclusive	30
5. La tutela e la valorizzazione dei beni culturali e la promozione delle attività culturali	32
6. La legge sull'infanzia	37
6.1 Contenuto della legge	37
6.2 Attuazione della legge a livello nazionale	38
6.3 Attuazione della legge a livello regionale	39
6.4 Considerazioni conclusive	39

## Dati e tendenze della legislazione statale

1. L'attività legislativa ordinaria	45
1.1 La produzione legislativa	45
1.2 La produzione legislativa per tipi di atti	46
1.3 Sedi dell'esame parlamentare	47
1.4 Tipologia della legislazione ad iniziativa non vincolata	48
1.5 La produzione normativa per tipologia di atto	50
2. Le deleghe legislative	52
2.1 Le tendenze generali	52
2.2 La tipologia dei decreti legislativi	54
2.3 Tendenze recenti delle delegazione legislativa	55
3. I decreti-legge	57
3.1 Le tendenze generali	57
3.2 Tipologia degli interventi	58
3.3 Conclusioni	60
4. La semplificazione legislativa	61
4.1 Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi	61
4.2 La delegificazione	62
4.3 I testi unici	64
La partecipazione italiana all'Unione europea	65
a) l'attuazione della normativa comunitaria	65
b) la fase ascendente	66
c) le riforme regolamentari e legislative	67

## PARTE II

**Tendenze e problemi della legislazione regionale**  
(a cura del CNR, Istituto di Studi sulle Regioni)

<i>Nota introduttiva e sintesi</i>	71
1. Riduzione e semplificazione dello stock normativo	75
1.1 Strumenti e modi di semplificazione	75
1.2 L'impegno regionale a combattere l'inflazione normativa	75
1.3 Prevale il riordino mediante abrogazione	77
2. Snellimento delle leggi regionali e complessità dei processi decisionali	80
2.1 Le tendenze emergenti: prospettive di snellimento della funzione legislativa e problemi posti dai rinvii ad ulteriori fasi decisionali	80
2.2 L'effettivo snellimento delle leggi regionali, accompagnato dalla funzionalità dei processi decisionali, richiede di ridefinire la forma di governo regionale	82
2.3 Vantaggi della fissazione di principi e procedure più certe e stabili per lo svolgimento dei processi decisionali	84
2.4 La prospettiva di una maggiore collaborazione tra la regione e gli enti locali richiede anche una razionale ridefinizione della distribuzione delle funzioni	85
3. Procedure di informazione, consultazione e partecipazione	88
3.1 Dalla consultazione procedimentale alla partecipazione-concertazione istituzionale	88
3.2 Le procedure di informazione e di consultazione nell'attività delle commissioni consiliari	89
3.3 Le forme di partecipazione e concertazione istituzionale	92
4. Le attività non legislative del consiglio regionale tra tendenze assemblearistiche e nuovi poteri delle giunte regionali	96
4.1 Individuazione tipologica degli atti non legislativi delle regioni	96
4.2 I dati forniti dalle regioni tra previsioni statutarie e prassi	98
5. Legislazione regionale di carattere provvedimentale	101
5.1 I dati ricavabili dalla classificazione tipologica della normazione	101
5.2 Analisi della legislazione regionale di carattere provvedimentale	101
6. Leggi finanziarie delle regioni: provvedimenti complessi e di difficile lettura	105
6.1 Le regioni che hanno adottato una legge finanziaria nel periodo 1.1.1999 - 31.8.2000	105

6.2 I tempi di approvazione: normalmente soddisfacenti, salvo alcune eccezioni	106
6.3 La leggibilità: un aspetto che può essere migliorato	106
6.4 I contenuti: prevalgono i «provvedimenti omnibus»	108
6.5 Alcuni esempi	109
6.6 Probabili difficoltà per il recepimento delle norme del D.lgs. 76/2000 in materia di leggi finanziarie regionali	112
7. Una panoramica sulla legislazione regionale in sanità	116
7.1 Il contesto	116
7.2 Gli scopi dell'analisi	116
7.3 Quante leggi?	117
7.4 Su quali materie?	118
7.5 È fattibile un'analisi economica?	120
La legislazione regionale nel settore sanitario	129

## PARTE III

**Dati sulla legislazione in Francia, Germania,  
Gran Bretagna, Spagna**

(a cura del Servizio biblioteca)

<i>Nota introduttiva</i>	163
Francia	165
– Dati quantitativi	165
– L'iniziativa legislativa	165
– L'iniziativa vincolata	166
– L'iniziativa non vincolata	166
– La materie	167
Germania	171
– Dati quantitativi	171
– Principali settori di intervento legislativo	172
Gran Bretagna	179
– Dati quantitativi	179
– Statutory Instruments	179
– Principali settori di intervento legislativo	180

Spagna	186
– Dati quantitativi	186
– I decreti-legge	186
– Le leggi organiche	186
– Le deleghe legislative al Governo	187
– L’iniziativa legislativa	187
– L’iniziativa vincolata	188
– L’iniziativa non vincolata	188
– Le materie	188



## AVVERTENZA

*Il Rapporto sullo stato della legislazione ha quest'anno come tema centrale la legislazione regionale e i suoi rapporti con la legislazione statale.*

*Il Rapporto costituisce il primo risultato di un lavoro congiunto avviato tra il Servizio studi della Camera, gli uffici legislativi dei Consigli regionali e l'Istituto di Studi sulle Regioni «Massimo Severo Giannini» del Consiglio Nazionale delle Ricerche. L'iniziativa è volta a stabilire un rapporto stabile di collaborazione tra questi diversi centri, con l'intento di approfondire il tema del metodo della legislazione tra Stato e regioni in una fase sempre più orientata all'espansione dei poteri normativi attribuiti al sistema delle autonomie. In futuro è previsto l'allargamento del rapporto di collaborazione ad altri centri ed istituzioni esperte nel campo della legislazione.*

*Questa prima elaborazione è articolata in tre parti.*

*La prima parte, «Casi di interazione tra legislazione statale e legislazione regionale», è volta ad approfondire le forme di interrelazione tra la legislazione statale e quella regionale in alcuni specifici settori (immigrazione, tutela delle acque, disciplina del commercio, tutela dell'infanzia, collocamento e politiche attive del lavoro, valorizzazione dei beni culturali). Il fascicolo è stato predisposto dal Servizio studi della Camera anche sulla base delle schede informative fatte pervenire dagli uffici legislativi regionali. Oltre agli studi di settore, il fascicolo contiene un allegato che riporta un quadro delle più importanti tendenze registrate negli ultimi 12 mesi nella legislazione nazionale: i dati riguardano l'utilizzazione dei diversi strumenti normativi (legislazione ordinaria, delega legislativa, delegificazione ecc.) e sono organizzati in modo da poter essere raffrontati agli analoghi dati contenuti nelle due precedenti edizioni del Rapporto sullo stato della legislazione.*

*La seconda parte, «Tendenze e problemi della legislazione regionale», è dedicata alla analisi di alcune tendenze emergenti nella legislazione regionale. La ricerca è stata svolta dall'Istituto di Studi sulle Regioni del CNR e analizza nelle sue prime quattro sezioni la recente legislazione regionale sulla base del materiale informativo inviato dagli uffici legislativi regionali,*

*secondo alcuni profili definiti in un questionario inviato alle Regioni dal Servizio studi della Camera. Gli altri capitoli hanno invece per oggetto specifiche tipologie (la legislazione provvedimentale e le leggi finanziarie) o settori (la sanità) della legislazione regionale e sono basati su una ricognizione svolta sulla legislazione regionale dall'Istituto di Studi sulle Regioni.*

*Completa il rapporto la terza parte, «Dati sulla legislazione in Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna», predisposta dal Servizio biblioteca della Camera e dedicata, come nella precedente edizione del Rapporto, alla analisi delle tendenze emergenti nella produzione legislativa di alcuni grandi paesi europei. Anche in questo caso l'analisi prende in considerazione sia i dati quantitativi sia le tipologie prevalenti nella legislazione di questi paesi ed è impostato in modo da facilitare il raffronto con i dati registrati nella parte dedicata all'Italia.*

*Si fa infine presente che nella prossima edizione del Rapporto la parte riguardante la legislazione regionale sarà arricchita di una sezione direttamente predisposta dagli uffici legislativi dei consigli regionali.*

PARTE I

CASI DI INTERAZIONE TRA LEGISLAZIONE STATALE  
E LEGISLAZIONE REGIONALE



## NOTA INTRODUTTIVA

Scopo di queste schede è fornire una chiave di lettura del rapporto tra la legislazione statale e la legislazione regionale in alcuni settori selezionati (politiche dell'immigrazione, disciplina del commercio, collocamento e politiche attive del lavoro, tutela delle acque, valorizzazione dei beni culturali, tutela dell'infanzia).

Le schede debbono intendersi come uno strumento per realizzare una seconda fase dello studio sulla legislazione regionale avviato in collaborazione con gli uffici legislativi delle regioni.

Con la ricerca ci si propone di rendere meno «opaca» la legislazione regionale, analizzando per alcuni settori chiave il ruolo effettivamente svolto dallo strumento «legge regionale» in contesti decisionali complessi che hanno interessato lo Stato e le regioni.

Per i settori presi in considerazione si intende tracciare una sintetica «geografia dei poteri» che intersecano le competenze dello Stato, delle Regioni, delle autonomie locali e di altre autorità (dalla Unione europea alle autorità amministrative), per tentare di misurare il peso che l'intervento legislativo regionale possiede rispetto ad altri strumenti e sedi (atti della giunta, atti negoziati tra stato e regioni, atti di pianificazione adottati dai consigli ecc.).

Le schede che si presentano tracciano pertanto una prima mappa di questa geografia dei poteri: sulla base di questa mappa sarà svolta l'analisi dinamica, studiando la legislazione regionale intervenuta nei settori presi in considerazione. Le schede dovranno pertanto essere completate da questa seconda analisi, che verrà effettuata sulla base di un lavoro congiunto tra gli uffici regionali e il servizio studi.

Il presente fascicolo contiene inoltre un allegato ove sono riportati i dati più significativi riguardanti la produzione normativa statale negli ultimi 12 mesi.

Per rendere possibile il confronto con il contenuto dell'ultimo Rapporto sulla legislazione (giugno 1999) l'aggiornamento dei dati è stato effettuato al 30 giugno 2000.



## 1. LA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE

La politica dell'immigrazione ha assunto, negli ultimi anni, un'importanza cruciale per l'Unione europea e per gli Stati membri, alla costante ricerca di un giusto equilibrio tra una politica aperta che rispecchi le tradizioni e gli obblighi internazionali dell'Europa, da un lato, e la necessità di proteggere le frontiere esterne dell'Unione europea, dall'altro. In questa ottica, la politica dell'immigrazione è una politica complessa, ove programmazione dei flussi di ingresso degli stranieri, ricongiungimento familiare e protezione temporanea dei rifugiati sono strettamente connesse alla lotta contro l'immigrazione clandestina.

### 1.1 *La legge n. 40/1998 e il testo unico n. 286/1998*

Tutti questi aspetti sono affrontati da una importante legge di riforma (la legge 6 marzo 1998, n. 40), che — rivedendo profondamente la normativa risalente al 1990 (decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 29) — ha dettato una nuova e organica disciplina dell'immigrazione e della condizione dello straniero. Sulla base di una delega contenuta nella legge n. 40 del 1998, tale disciplina è stata successivamente coordinata con le altre disposizioni vigenti nel testo unico delle disposizioni in materia di stranieri emanato dal Governo (D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286). Nel testo unico non sono contenute le disposizioni in materia di diritto di asilo, oggetto di uno specifico disegno di legge di iniziativa governativa (già approvato dal Senato e attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera - A.C. 5381), né quelle in materia di diritto di partecipare alle elezioni amministrative (per le quali il Governo ha presentato un disegno di legge costituzionale rivolto a modificare in tal senso l'articolo 48 della Costituzione - A.C. 4167).

### 1.2 *L'attuazione e l'assestamento di tale disciplina*

In seguito, sono intervenuti il regolamento di attuazione del testo unico (adottato con D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394) e due decreti legislativi re-

canti disposizioni correttive al testo unico, secondo quanto previsto dall'articolo 47 della legge n. 40 del 1998 (che ha consentito la correzione del testo unico nei due anni successivi all'entrata in vigore della legge): il decreto legislativo 19 ottobre 1998, n. 380 e il decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113.

### *1.3 L'autoqualificazione della legge come contenente principi fondamentali e riforme economico-sociali*

Le disposizioni contenute nel testo unico, ai sensi del suo articolo 1, comma 4, costituiscono principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente, nonché norme fondamentali di riforma economico-sociale per le materie di competenza delle Regioni a statuto speciale (e delle Province autonome).

La politica dell'immigrazione non rientra tra quelle di competenza legislativa delle Regioni ed anzi attiene ad aspetti, come quelli relativi alla sicurezza pubblica, tradizionalmente riservati allo Stato. Tuttavia, poiché la disciplina contenuta nel testo unico si propone altresì di assicurare l'assistenza sanitaria, l'istruzione, l'accesso all'abitazione, l'assistenza e l'integrazione sociale ai cittadini extracomunitari, è evidente che i contenuti di tale testo unico interferiscono con le attribuzioni di tutte le autonomie territoriali. Inoltre, le competenze regionali in materia di formazione professionale e in materia di politiche del lavoro sono evidentemente interessate dal fenomeno migratorio.

### *1.4 Il documento programmatico*

La legge n. 40 del 1998 ha demandato la determinazione delle scelte di fondo della politica dell'immigrazione ad un «documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato», approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento ogni tre anni (il primo documento è stato approvato con D.P.R. 5 agosto 1998, in G.U. n. 215 del 15 settembre 1998).

#### *• Il procedimento di formazione del documento programmatico*

Il procedimento di formazione di tale documento programmatico appare particolarmente complesso, essendo promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri e coinvolgendo i seguenti soggetti:

- i ministri interessati;
- il CNEL;
- la Conferenza Stato-Regioni;

- la Conferenza Stato-città e autonomie locali;
- gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell’assistenza e nell’integrazione degli immigrati;
- le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale;
- le competenti Commissioni parlamentari.

• *I contenuti del documento programmatico*

L’elencazione dei contenuti del documento programmatico rende evidente come la politica dell’immigrazione debba tener conto delle decisioni che saranno autonomamente assunte da altri soggetti, diversi dal Parlamento e dal Governo, che necessariamente influiscono sulla politica in questione. In dettaglio, il documento programmatico:

- indica le azioni e gli interventi che lo Stato italiano, anche in cooperazione con altri Stati membri dell’UE, con le organizzazioni internazionali, le istituzioni comunitarie e le ONG, si propone di svolgere in materia di immigrazione, anche mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine;
- delinea gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l’inserimento sociale e l’integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia.

### *1.5 Le norme specificamente rivolte alle autonomie territoriali*

Per quanto attiene alle autonomie territoriali, il testo unico:

– da un lato, con una clausola di carattere generale (articolo 3, co. 5), stabilisce che, nell’ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell’obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato. Questa clausola generale è poi sviluppata all’interno del titolo V del testo unico (disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale), ove, tra l’altro, si stabilisce che spetta alle Regioni, in collaborazione con le Province, i Comuni e le associazioni di volontariato, il compito di predisporre centri di accoglienza destinati ad ospitare gli stranieri impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze di alloggio e sussistenza; a questo fine, le Regioni concedono contributi, sulla base di criteri e modalità previsti da una legge regionale. L’articolo 42, poi, affida allo Stato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni, nell’ambito delle proprie competenze (anche in col-

laborazione con associazioni e con i paesi di origine), una serie di funzioni, istituendo un registro presso la Presidenza del consiglio-Dipartimento per gli affari sociali e un organismo nazionale di coordinamento presso il CNEL, nonché, presso la Presidenza del consiglio, la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie (della quale fanno parte otto rappresentanti delle autonomie locali: due designati dalle Regioni, uno dall'ANCI, uno dall'UPI, e quattro dalla Conferenza unificata). L'articolo 42, comma 6, precisa che resta ferma la facoltà delle Regioni di istituire Consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie.

– dall'altro, prevede (articolo 3, co.6) l'istituzione, con D.p.c.m. adottato di concerto con il Ministro dell'interno, di Consigli territoriali per l'immigrazione. L'ambito territoriale di questi Consigli, non definito dalla legge, è identificato nel livello provinciale dall'articolo 57 del regolamento di attuazione del testo unico. Il D.p.c.m. 18 dicembre 1999 ha provveduto a disporre l'istituzione in ciascuna Provincia di tali Consigli, che hanno il compito di analizzare le problematiche connesse al fenomeno dell'immigrazione e alle esigenze degli immigrati e di promuovere gli interventi da attuare a livello locale. Essi sono posti sotto la responsabilità del prefetto, che provvede alla loro formazione e al funzionamento, ed operano in collegamento con le Consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, eventualmente costituite nelle singole Regioni con legge regionale. Sempre al prefetto spetta il compito di assicurare il raccordo dei Consigli territoriali con la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, istituita presso la Presidenza del Consiglio.

### 1.6 *La determinazione dei flussi di ingresso*

L'effettiva determinazione dei flussi di ingresso, ossia delle quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato ogni anno, avviene ad opera di uno o più D.p.c.m., adottati sentiti i ministri interessati e le Commissioni parlamentari. Dopo l'entrata in vigore del testo unico sull'immigrazione sono stati adottati due decreti di programmazione dei flussi: il D.p.c.m. 16 ottobre 1998 (che ha integrato la quota già fissata per il 1998 dal decreto interministeriale 24 dicembre 1997, emanato ai sensi della normativa previgente) e il D.p.c.m. 8 febbraio 2000, relativo al 2000. Nell'eventualità di una mancata pubblicazione dei decreti di programmazione annuale, la determinazione delle quote è disciplinata in conformità con gli ultimi decreti pubblicati nell'anno precedente (art. 3, comma 4, del testo unico). Tale previsione ha trovato applicazione nel 1999 con l'emanazione della direttiva del Presidente del Consiglio del 4 agosto, con la

quale sono state confermate per l'anno 1999 le quote massime di stranieri extracomunitari da ammettere in Italia in misura pari a quella già definita per l'anno precedente.

### *1.7 Le Regioni e la politica dell'immigrazione*

Dunque, le Regioni, così come gli altri enti locali, sono chiamate dalla legge ad agevolare l'inserimento sociale degli stranieri.

Tuttavia, al di là del coinvolgimento delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-città e autonomie locali nella formazione del documento programmatico e nelle sedute della Commissione per le politiche di integrazione, le autonomie regionali non sono coinvolte in altri momenti rilevanti.

In particolare, si evidenzia che l'istituzione dei Consigli territoriali per l'immigrazione è avvenuta, su base provinciale, con D.p.c.m., e non su autonoma iniziativa delle autonomie locali.

Le Regioni, inoltre, ai sensi del testo unico, non devono neppure essere consultate nella procedura di determinazione dei flussi di ingresso annuali, determinazione che è adottata — come si è appena ricordato — con D.p.c.m.. Peraltro, in occasione della predisposizione del D.p.c.m. di programmazione dei flussi relativo al 2000, il Presidente del consiglio ha comunque chiesto il parere della Conferenza unificata (in applicazione dell'art. 9, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997). Ora il parere della Conferenza unificata sui decreti di predisposizione dei flussi è previsto, in via generale, dal D.p.c.m. 2 agosto 2000, che ha istituito il Comitato per il coordinamento ed il monitoraggio dell'attuazione del testo unico sull'immigrazione (presieduto dal Presidente del consiglio dei ministri e composto dai Ministri che hanno competenze in materie di immigrazione, tra i quali il Ministro degli affari regionali). Il Comitato può inoltre chiedere il parere dei soggetti coinvolti nella formazione del documento programmatico. Si segnala infine che non è prevista una articolazione dei flussi di ingresso a seconda delle Regioni di destinazione.

### *1.8 Gli interventi regionali*

Il rilievo dell'immigrazione per le politiche regionali trova conferma nell'esistenza, in molte Regioni, di apposite leggi regionali, sia anteriori che successive alla legge n. 40 del 1998 (in qualche caso legate al precedente intervento del legislatore nazionale del 1990), volte a prevedere misure in favore degli immigrati extracomunitari e delle loro famiglie (talvolta nell'ambito delle più generali politiche sociali, talaltra insieme a

misure per gli emigranti italiani all'estero). Leggi di questo tipo esistono, ad esempio, nel Lazio (L.reg. n. 17 del 1990), in Veneto (L.reg. n. 9 del 1990), nel Friuli Venezia Giulia (L.reg. n. 46 del 1990), in Sardegna (L.reg. n. 46 del 1990), in Campania (L.reg. n. 33 del 1994 e L.reg. n. 3 del 1997), in Abruzzo (L.reg. n. 79 del 1995 e L.reg. n. 34 del 1999), in Basilicata (L.reg. n. 21 del 1996), nelle Marche (L.reg. n. 2 del 1998), in Toscana (n. 72 del 1997); la Toscana ha anche disposto, con delibera del Consiglio n. 76 del 1999, esplicitamente rivolta a dare attuazione alla legge n. 40 del 1998, indirizzi per la programmazione degli interventi e ripartizione dei finanziamenti. La Regione Sardegna sta predisponendo un progetto di legge in attuazione della normativa di cui al testo unico sull'immigrazione. Una legge regionale in materia di immigrazione non esiste, in Molise (ove la Giunta regionale ha presentato una proposta in tal senso), né nella Provincia autonoma di Bolzano (ove però il decreto legislativo n. 495 del 1998, di attuazione dello statuto, ha previsto la destinazione di beni immobili agli interventi di prima assistenza e protezione umanitaria in favore di immigrati stranieri).

La legislazione regionale in materia ha spesso previsto meccanismi di pianificazione e di programmazione, a varia cadenza, che non risultano essere coordinati con il documento programmatico triennale previsto dalla legge n. 40 del 1998. Ad esempio, nelle Marche è previsto un programma triennale degli interventi e delle attività a favore degli immigrati provenienti da paesi non appartenenti all'Unione europea (con delibera del consiglio), sulla cui base è adottato (con delibera della giunta) il piano annuale degli interventi, che dispone i finanziamenti. In Toscana, gli interventi a favore degli immigrati sono previsti dal piano integrato sociale regionale (approvato dal consiglio), che ha riferimento triennale e viene aggiornato annualmente. In Basilicata e in Campania, è invece prevista la convocazione, rispettivamente ogni due anni e ogni anno, di una Conferenza regionale sull'immigrazione, con funzione di monitoraggio dell'evoluzione del fenomeno e delle necessità di intervento. In Veneto è stato previsto un piano triennale regionale degli interventi per l'immigrazione, approvato dal Consiglio su proposta della Giunta, sentito il parere della Consulta per l'immigrazione (il piano è stato approvato per gli anni 1997-99; per quest'ultimo anno la Giunta ha anche deliberato un programma di iniziative e interventi a favore dell'immigrazione). In Friuli l'attività di programmazione è stata affidata ad un apposito organismo (l'Ente regionale per i problemi dei migranti, ERMI), peraltro attualmente in fase di soppressione con devoluzione delle relative competenze a strutture interne all'amministrazione regionale. La Regione Campania ha previsto un piano annuale degli interventi (deliberato dal Consiglio su proposta della Giunta), in aggiunta al quale possono poi essere deliberati (dal Consiglio su proposta della Giunta), ulteriori interventi di carattere straordinario, integrativo o

inerenti all'attuazione di progetti interregionali, nazionali o internazionali, in collaborazione con i Ministeri competenti.

Per quanto riguarda la Consulta regionale per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, che le Regioni hanno, ai sensi dell'articolo 42, comma 6, del testo unico, la facoltà di istituire, essa non è un istituto ancora operante: la Consulta non risulta essere stata istituita in nessuna delle Regioni che hanno inviato le loro note. Occorre peraltro considerare che le leggi regionali sopra richiamate hanno spesso istituito organismi con funzioni simili: ad esempio, nel Lazio la legge regionale n. 17 del 1990 ha istituito la Consulta regionale per i problemi degli immigrati; in Basilicata la legge regionale n. 21 del 1996 ha previsto la Commissione regionale dei lavoratori extracomunitari in Basilicata; nelle Marche la legge n. 2 del 1998 ha istituito la Consulta regionale per gli immigrati; in Toscana esiste, per effetto della legge n. 72 del 1997, la Commissione regionale per le politiche sociali, nella quale sono rappresentate le associazioni degli immigrati. Organismo di similare composizione è la Consulta regionale dell'immigrazione extracomunitaria, istituita in Campania. In Sardegna è stata creata nel 1992 la Consulta per l'immigrazione, in fase di ricomposizione. Omonimo organo è stato istituito nella Regione Veneto. Non è chiaro se tali organismi siano in qualche modo collegati alla Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, istituita presso la Presidenza del consiglio dalla legge n. 40 del 1998.

I *Consigli territoriali per l'immigrazione*, previsti dall'articolo 3, comma 6, del testo unico e istituiti, a livello provinciale, dal D.p.c.m. 18 dicembre 1999, sono stati progressivamente costituiti, sulla base di appositi decreti prefettizi, in tutte le Regioni che hanno inviato la loro nota; fa eccezione, in Basilicata, la Provincia di Matera. Peraltro, in nessuna di queste Regioni sono previste forme di collegamento con le Consulte regionali, ove esistenti (la Regione Marche segnala che un certo coordinamento tra tali organismi è assicurato dalla presenza, all'interno dei Consigli territoriali per l'immigrazione, del dirigente del servizio competente in materia di servizi sociali della Regione, servizio che assicura il supporto tecnico alla Consulta regionale).

### 1.9 *Le proposte di legge in corso di esame*

A livello di fonti costituzionali, oltre al già segnalato disegno di legge governativo in materia di diritto di voto alle elezioni amministrative, si ricorda che il disegno di legge di revisione costituzionale recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» (A.C. 4462 e abb. - A.S. 4809), approvato in prima lettura dalla Camera il 26 settembre 2000, e attualmente all'esame del Senato, individua la materia dell'immi-

grazione come materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato, ma espressamente precisa che per essa la legge statale deve individuare forme di coordinamento tra Stato e Regioni.

A livello di legge ordinaria, oltre al già ricordato disegno di legge che disciplina il diritto di asilo, si fa presente che sono attualmente in corso di esame presso la Commissione affari costituzionali, che ha costituito un apposito Comitato ristretto, una serie di proposte di legge contenenti modifiche al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione (A.C. 5808 e abbinata).

### 1.10 *Considerazioni conclusive*

La politica dell'immigrazione è stata oggetto, nella XIII legislatura, di un intervento di riforma, a livello statale, di ampio respiro, che ha portato anche al riordino normativo del settore, attraverso la redazione di un testo unico.

Nonostante le enunciazioni di principio contenute nella legislazione statale, la legislazione che molte Regioni hanno dedicato al tema, e in particolare sui suoi riflessi sui servizi che esse prestano ai cittadini, si è sviluppata nella maggior parte dei casi pressoché indipendentemente dalle scelte operate dalla legge statale.

Le Regioni hanno modo di partecipare, peraltro unicamente attraverso le Conferenze Stato-autonomie territoriali, alla formazione del documento programmatico triennale, mentre nessun ruolo era ad esse assegnate nella determinazione dei flussi di immigrati, che è effettuata con D.p.c.m. In fatto, però, la Conferenza unificata è stata consultata sul decreto di ripartizione dei flussi relativo al 2000 e, a stare a quanto dispone un recente D.p.c.m., lo sarà anche sui decreti relativi agli anni successivi.

## 2. LA RIFORMA DEL COMMERCIO

### 2.1 *I contenuti della riforma introdotta dal D.lgs. 114 del 1998*

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 («decreto Bersani»), adottato in attuazione della delega conferita dall'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 («Bassanini-uno»), ha profondamente innovato la disciplina del commercio, risalente al 1971. Fissati una serie di principi e finalità di carattere generale, ispirati essenzialmente all'obiettivo dell'apertura del mercato in un quadro di efficienza complessiva della rete distributiva e di tutela del consumatore, il provvedimento modula su nuove basi il rapporto tra programmazione commerciale e pianificazione territoriale, coinvolgendo in modo diretto e diffuso, all'interno di un articolato quadro di competenze, Regioni e Comuni, ai quali rinvia per larga parte la fase applicativa della riforma.

### 2.2 *I compiti demandati alle Regioni e agli enti locali*

Il principale compito rimesso alle Regioni ai fini dell'attuazione della riforma è costituito dalla definizione (art. 6, commi 1 e 2), entro un anno dalla data di entrata in vigore del provvedimento, degli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e dei criteri di programmazione urbanistica. All'interno di tale quadro si situano gli ulteriori adempimenti di parte regionale. Tra questi si segnalano, in particolare, lo sviluppo della rete commerciale nelle zone montane, rurali e insulari; la riqualificazione del tessuto economico dei centri storici; l'individuazione di zone a vocazione turistica o artistica ove è possibile derogare agli obblighi di chiusura domenicale e festiva; la definizione delle modalità di esercizio del commercio su aree pubbliche e dei procedimenti concernenti le domande per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento delle grandi strutture di vendita.

Il compito di maggiore rilievo affidato ai Comuni è rappresentato dall'adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale, generali e attuativi, agli indirizzi urbanistici e ai criteri di insediamento fissati a livello regionale (art. 6, comma 5). Ai Comuni, inoltre, spetta la defi-

nizione dei criteri per il rilascio, laddove ancora richiesti, dei provvedimenti autorizzatori finali (artt. 8 e 9).

### *2.3 I ritardi nell'adozione dei provvedimenti attuativi*

Il processo di attuazione della riforma da parte delle Regioni e, conseguentemente, dei Comuni (chiamati, in particolare, ad adattare i loro strumenti urbanistici entro 180 giorni dell'approvazione delle disposizioni regionali di programmazione della rete distributiva), ha registrato un generale e considerevole ritardo. Nessuna Regione, infatti, ha adottato i provvedimenti di programmazione richiesti dalla normativa statale entro il termine previsto (24 aprile 1999). Ciò ha comportato la creazione di un «vuoto normativo» al quale si è cercato di porre rimedio attraverso circolari ministeriali volte a definire orientamenti di massima e, da parte dei Comuni, mediante l'adozione di criteri provvisori. La situazione di stallo determinatasi a livello normativo si è tradotta, concretamente, in un sostanziale «congelamento» del mercato, con il blocco del rilascio di nuove autorizzazioni, secondo quanto previsto all'articolo 25, comma 6.

A fronte dell'accelerazione innescata dal rinnovo dei consigli regionali nell'aprile 2000, il processo di attuazione a livello regionale registra allo stato attuale significativi progressi e appare, nel complesso, a buon punto (con l'eccezione della Sardegna), mentre solo il 30% dei Comuni risulta in linea con gli adempimenti previsti dalla riforma.

### *2.4 L'articolazione degli strumenti di attuazione*

Quanto alla natura degli atti attuativi regionali, il decreto non specifica se debba trattarsi di provvedimenti legislativi o amministrativi. Sebbene la materia «commercio» non rientri tra quelle elencate all'articolo 117, comma 1, della Costituzione, si è tuttavia ritenuto, almeno per quanto concerne taluni ambiti di intervento regionale, che potesse rinvenirsi una stretta inerenza con la fonte costituzionale. In particolare, si è ritenuto di poter ricondurre alla materia «urbanistica» la definizione degli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e dei criteri di programmazione urbanistica nell'ambito dei quali i Comuni sono chiamati ad intervenire con propri strumenti di pianificazione; alla materia «fiere e mercati» la disciplina relativa al commercio in aree pubbliche; alla materia «turismo» l'individuazione delle zone a vocazione turistica o artistica ove è possibile derogare agli obblighi di chiusura domenicale e festiva.

Sulla base di tali considerazioni, tutti gli enti regionali sono intervenuti con provvedimenti legislativi, peraltro con modalità e in tempi anche

assai diversi. Alcune Regioni, a fronte dei ritardi accumulati, sono intervenute in prima battuta con delibere della giunta regionale, introducendo semplici misure amministrative d'urgenza e rimandando a un successivo atto legislativo la definizione organica degli interventi. Altre Regioni, invece, pur ricorrendo immediatamente allo strumento legislativo, hanno approvato leggi di contenuto non generale, adempiendo unicamente a parte dei compiti assegnati dalla normativa statale e rinviando a successivi atti, per l'adozione dei quali sono stati individuati in molti casi tempi assai ampi, l'adozione delle disposizioni di programmazione e indirizzo relative alla rete distributiva. Altre Regioni, ancora, sempre ricorrendo in prima battuta allo strumento legislativo, hanno invece dettato norme di principio a carattere molto generale (leggi «cornice»), rinviando a successivi atti i puntuali adempimenti previsti dalla disciplina statale.

In tutti i casi, quindi, l'attuazione a livello regionale è passata attraverso una pluralità di atti, di natura legislativa e amministrativa, adottati in diversa successione temporale (sebbene prevalgano nettamente i casi in cui la legge abbia preceduto atti di diversa natura), determinando in talune occasioni una accentuata frammentazione e disarticolazione degli interventi. Particolarmente significativi, a questo riguardo, i casi di Regioni ove si è proceduto all'emanazione di una pluralità di leggi, volte a dare attuazione per parti separate alla disciplina statale o, in altre occasioni, a specificarne in modo progressivo i contenuti attuativi.

### *2.5 Il processo di attuazione tra innovazione e conservazione*

Il decreto di riforma ha profondamente innovato la disciplina del commercio, segnando il passaggio dalla visione vincolistica e «quantitativa» propria del precedente regime a un nuovo intreccio tra programmazione commerciale e pianificazione territoriale, in una prospettiva di liberalizzazione e apertura del mercato. Sotto questo profilo il processo di attuazione della riforma denota significative tensioni tra il livello statale e il livello regionale. Tranne limitate eccezioni, infatti, i provvedimenti attuativi non sembrano inserirsi in modo del tutto coerente all'interno dell'innovativo quadro di riferimento definito dal legislatore nazionale, rinunciando assai spesso a svilupparne e valorizzarne in modo adeguato gli spunti maggiormente innovativi. Dall'analisi delle normative regionali si desume, innanzitutto, una certa tendenza a riproporre programmazioni di tipo quantitativo tipiche del previgente regime, rinunciando a prestare la dovuta attenzione agli aspetti di valorizzazione e sviluppo della concorrenza. Non sempre in coerenza con le indicazioni recate dalla normativa statale, inoltre, molti provvedimenti regionali hanno introdotto una ulteriore suddivisione delle tipologie distributive, nonché meccanismi di zo-

nizzazione e altre misure suscettibili di limitare, soprattutto per le medie strutture, le forme di flessibilità previste dal decreto di riforma, con il risultato di comprimere gli spazi per scelte imprenditoriali, dimensionali e localizzative, funzionali all'apertura del mercato, nonché gli ambiti di intervento programmatico riservati al livello comunale. Scarso seguito, infine, hanno avuto le indicazioni statali relative all'individuazione delle aree metropolitane, finalizzate al riequilibrio del sistema distributivo, nonché alle modalità di realizzazione degli empori polifunzionali nei centri abitati minori.

### *2.6 Le dinamiche interistituzionali*

La fase di attuazione della riforma ha visto l'intervento, con riferimento ai progetti di legge predisposti da taluni consigli regionali, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (pareri del 4 marzo e 15 aprile 1999), la quale ha segnalato i rischi di una «programmazione regionale come diretta, invece che alla tutela della concorrenza come processo, al mero mantenimento dell'assetto concorrenziale esistente». L'*Antitrust* ha pertanto auspicato che l'eredità della normativa previgente non si traducesse in una sostanziale limitazione della portata innovativa della riforma avviata dal decreto n. 114. Sull'onda del pronunciamento dell'*Antitrust* si sono avuti, nell'ambito delle procedure di controllo statale, numerosi rinvii di leggi ai consigli regionali e richieste di riesame di atti amministrativi regionali da parte della commissione di controllo. Successivamente, in taluni casi, il conflitto si è trasferito innanzi alla Corte costituzionale, a fronte dell'impugnativa governativa di talune leggi regionali di attuazione della riforma.

### *2.7 Considerazioni conclusive*

Una molteplicità di elementi concorrenti hanno verosimilmente determinato il concretizzarsi della situazione fin qui descritta. Un ruolo significativo ha sicuramente avuto l'ingente carico legislativo e amministrativo a cui le Regioni si trovano a far fronte a seguito degli incisivi provvedimenti di decentramento adottati negli ultimi anni. Tutt'altro che secondario, poi, appare il fatto che la riforma è andata ad incidere su un tessuto normativo regionale consolidato e stratificato nel tempo, ispirato alla visione del ruolo pubblico e all'approccio marcatamente vincolistico propri della disciplina statale previgente. Parimenti, i farraginosi meccanismi di consultazione e concertazione delineati nel decreto legislativo (art. 6, comma 4), oltre a spiegare in buona misura i ritardi procedurali, hanno

probabilmente finito per favorire, all'atto delle scelte di merito, il prevalere degli interessi rappresentati da talune organizzazioni di categoria, verosimilmente poco favorevoli a un reale processo di apertura del mercato e al dispiegarsi di effettive dinamiche di concorrenza. In taluni casi, inoltre, i ritardi della fase di attuazione potrebbero essere stati agevolati anche dalla mancata fissazione, ad opera della normativa statale, di un termine per gli interventi regionali, nonché dalla circostanza che il Governo non ha ritenuto di far uso, a fronte dell'inerzia delle Regioni, del penetrante potere sostitutivo ad esso riconosciuto dall'articolo 31.

### 3. LA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI COLLOCAMENTO E POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

#### 3.1 *Il D.lgs. n. 469/1997*

Il D.lgs. n. 469/1997, emanato ai sensi della legge n. 59/1997, ha conferito alle Regioni, nell'ambito di un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato, le funzioni amministrative in materia di collocamento e politiche attive del lavoro.

Come afferma la relazione introduttiva del provvedimento presentata dal governo, tale scelta è stata indotta dalla constatazione secondo cui uno dei punti di debolezza del sistema italiano di servizi all'impiego è stato storicamente determinato dalla mancata integrazione tra il collocamento e la formazione professionale, affidati a diversi livelli di governo (rispettivamente, lo Stato e le Regioni) e non adeguatamente coordinati tra loro; il conferimento alle Regioni si è inserito d'altra parte nel quadro dell'auspicato superamento della dimensione meramente burocratica (e quindi inefficace ai fini della promozione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro) tradizionalmente assunta dai servizi pubblici all'impiego, accompagnandosi al superamento del monopolio pubblico dei servizi stessi (l'art. 10 del D.lgs. n. 469/1997 ha infatti ammesso le agenzie private autorizzate dal ministero del lavoro ad esercitare la mediazione tra domanda ed offerta di lavoro).

Accanto alle funzioni relative al collocamento dei lavoratori, disciplinato da un corpus normativo relativamente consolidato (leggi n. 264/1949 e n. 56/1987), sono state quindi conferite alle Regioni anche le funzioni relative alle diverse attività riconducibili alle politiche attive del lavoro, individuate (art. 2, comma 2, del D.lgs. n. 469/1997) in parte con riferimento a categorie ormai tipizzate nell'ordinamento (quali i tirocini formativi e di orientamento, le borse di lavoro, i lavori socialmente utili) e in parte invece con definizioni generali ed aperte, suscettibili di ricomprendere una ampia varietà di attività («programmazione e coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione», anche con riferimento a specifiche categorie di soggetti: iscritti alle liste di collocamento, ex detenuti etc...).

### *3.2 Ripartizione delle funzioni tra Regioni, Province e enti territoriali minori*

L'articolo 4, comma 1, del D.lgs., ha quindi demandato alle leggi regionali la definizione dell'organizzazione amministrativa e delle modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, sulla base di alcune disposizioni puntuali contenute nel decreto stesso. Infatti il decreto legislativo:

- 1) individua nella Regione l'ente delegatario delle competenze conferite;
- 2) individua nelle Province i soggetti incaricati della gestione del servizio di collocamento (art. 4, comma 1, lett. a);
- 3) delinea i criteri direttivi per l'organizzazione del sistema regionale per l'impiego definendo le attribuzioni necessarie dei diversi organismi e indicando quelle eventuali.

Il sistema regionale dei servizi per l'impiego si articola nei seguenti organi:

- una commissione regionale permanente tripartita, cui partecipano le parti sociali (art. 4, comma 1, lettera b);
- un organismo istituzionale (art. 4, comma 1, lettera c);
- una struttura regionale (art. 4, comma 1, lettera d);
- i centri per l'impiego (art. 4, comma 1, lettera e).

La commissione regionale permanente tripartita è individuata quale sede concertativa di proposta, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche ed alle politiche del lavoro di competenza regionale.

L'organismo istituzionale, composto da rappresentanti della Regione, delle Province e degli altri enti locali, è incaricato di assicurare sul territorio l'integrazione tra i servizi all'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative.

La struttura regionale è dotata di personalità giuridica ed autonomia patrimoniale e contabile, con funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio in materia di politiche attive del lavoro. Tale struttura ha il compito di collaborare al raggiungimento dell'integrazione dei servizi per l'impiego nel rispetto delle attribuzioni delle differenti strutture e di garantire il collegamento con il sistema informativo lavoro (SIL).

I centri per l'impiego costituiscono le strutture operative del collocamento gestite dalle Province. Sono costituiti per bacini provinciali con utenza non inferiore a 100.000 abitanti, («fatte salve motivate esigenze socio-geografiche»); alla individuazione degli obiettivi ed alla organizzazione dei servizi di collocamento partecipano gli altri enti locali, sulla base degli strumenti di raccordo individuati dalle Province, mentre, per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, alle Province (anche tra-

mite i Centri per l'impiego) può essere attribuita dalla Regione la gestione dei servizi.

Le leggi regionali, recependo le previsioni del decreto legislativo, prevedono che la Regione eserciti funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento in materia di collocamento e politiche attive del lavoro. Le leggi regionali prevedono, altresì, nel maggior numero di casi, l'assegnazione delle funzioni di monitoraggio e verifica alle Regioni stesse (Abruzzo, Basilicata, Umbria, Veneto, Puglia, Campania, Lazio, Molise, Marche; queste funzioni sono limitate alle politiche attive del lavoro per queste ultime tre Regioni).

L'indagine sulla ripartizione delle competenze operata dalle leggi regionali, dato questo quadro di riferimento, è essenzialmente volta ad individuare l'ampiezza dell'attribuzione alle Province di competenze in materia di gestione e erogazione dei servizi relativi alle politiche attive del lavoro. La gestione e l'erogazione dei servizi riconducibili alle materie di cui all'articolo 2, comma 2 del D.Lgs. n. 469/97 (politiche attive del lavoro) ad opera delle Province è prevista in 12 casi. Alcune leggi regionali hanno optato per il trasferimento «in blocco» di tali competenze (Emilia-Romagna, Liguria, Toscana, Umbria, Puglia, Basilicata, Campania, Molise), altre per un ritaglio più (Marche, Abruzzo) o meno (Piemonte) puntuale. La legge regionale dell'Abruzzo prevede una sorta di clausola residuale, che, nel caso specifico, stabilisce che i compiti non conferiti alle Province rimangono attribuiti alla Regione. La legge regionale del Veneto dispone che sulla base di programmi regionali possano essere attribuiti alle Province competenze in tale ambito; in modo analogo dispone anche la legge regionale della Lombardia. La legge regionale del Lazio dispone che le Province adottino atti di programmazione delle politiche locali del lavoro, mentre le funzioni amministrative per l'orientamento al lavoro sono state delegate direttamente ai Comuni.

Strumenti specifici di programmazione in materia di politiche attive del lavoro sono previsti, con differenti modalità, da alcune leggi regionali. Le soluzioni scelte sono riconducibili a tre differenti modelli:

- sottoposizione al Consiglio per l'approvazione di un piano pluriennale per le politiche attive del lavoro ad opera della Giunta e successiva adozione da parte di questa di piani di azione con cadenza annuale (Lazio, Piemonte, Puglia, Basilicata, Emilia-Romagna, Molise; in Toscana la durata del piano è in relazione con la durata del piano Regione di sviluppo mentre in Lombardia il piano d'azione è annuale; in Campania anche il piano annuale viene adottato dal Consiglio regionale);

- adozione da parte della Giunta di piani triennali di intervento (Marche) ed altri atti di indirizzo (Umbria);

- adozione di piani provinciali per l'esercizio delle funzioni conferite in materia di politiche attive del lavoro (Veneto).

### 3.3 La legislazione regionale e l'avvio dei nuovi servizi per l'impiego

Il processo di elaborazione della legislazione regionale in materia di collocamento e politiche attive del lavoro, ai sensi del D.lgs. n. 469/1997 che ha conferito alle Regioni le relative funzioni, ha registrato consistenti ritardi rispetto ai tempi inizialmente previsti nel D.lgs. (luglio 1998).

Le prime valutazioni sui risultati del processo di decentramento (si vedano anche i dati contenuti nel Piano nazionale per l'occupazione - Rapporto di attuazione per l'anno 2000, riportati in nota)<sup>1</sup> sono d'altra parte concordi nel rilevare forti dislivelli tra le diverse realtà territoriali.

Tra i motivi che possono avere concorso a determinare i ritardi si segnalano:

- il ritardo da parte dello Stato nella emanazione dei provvedimenti di trasferimento alle Regioni del personale e delle risorse finanziarie;

- le incertezze riguardo al quadro normativo nell'ambito del quale le Regioni dovranno esercitare le loro funzioni: la legge n. 144/1999 ha infatti conferito al governo una delega (i cui termini sono attualmente scaduti: la proroga al 31 marzo 2001 è prevista dal d.d.l. A.C. 7022, già approvato dal Senato) per il riordino degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali, che è stata sinora parzialmente attuata, relativamente alla definizione delle categorie destinatarie di particolari interventi da parte dei servizi pubblici per l'impiego, con il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante disposizioni in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro; parallelamente, le procedure del collocamento ordinario dei lavoratori sono state semplificate con un apposito regolamento, predisposto ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 59/1997. Resta inoltre da definire il rapporto che dovrà intercorrere tra i servizi regionali per l'impiego e le agenzie private di collocamento (autorizzate ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. n. 469/1997).

<sup>1</sup> A questo proposito si segnala che il Piano nazionale per l'occupazione - Rapporto di attuazione per l'anno 2000 (predisposto dal Ministero del lavoro nell'aprile scorso) afferma che «prevalgono ancora nel processo i necessari passaggi normativi e procedurali rispetto all'effettivo funzionamento delle strutture e molti problemi restano da affrontare, in particolare nel Mezzogiorno, tra i quali quelli del personale, delle risorse finanziarie, del raccordo tra SPI, agenzie private e organismi del privato sociale». Il piano fornisce anche indicazioni quantitative, dalle quali si desume che:

- tutte le regioni assicurano le funzioni di collocamento, 7 hanno adottato provvedimenti di programmazione e 10 hanno insediato i nuovi organismi di concertazione con le parti sociali;

- in tutte le realtà regionali sono stati definiti i compiti delle Province come gestori dei servizi all'impiego e in 11 regioni sono stati costituiti i nuovi Centri per l'impiego (in totale 242, di cui 234 nel Centro - Nord e 8 nel Sud), che sostituiscono i vecchi uffici di collocamento.

Il caso potrebbe quindi essere considerato alla luce della particolare sequenza temporale assunta dal ciclo di riforme che hanno interessato la materia in questione: l'intervento sulle strutture e sui livelli di gestione dei servizi all'impiego ha infatti preceduto la ridefinizione dei contenuti e delle modalità di svolgimento dei servizi stessi.

Appare significativo, al riguardo, che l'accordo per l'individuazione degli standard minimi di funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego, sottoscritto il 16 dicembre 1999 (ormai concluso, quindi, il processo di elaborazione della legislazione regionale) in sede di Conferenza unificata tra il ministro del lavoro, le Regioni e gli enti locali, assuma come priorità logica la definizione delle funzioni dei servizi medesimi, individuando significativamente la stretta connessione esistente tra «l'identificazione esplicita di una missione dei servizi per l'impiego e la consapevolezza della necessaria dimensione organizzativa» .

Si tratta allora di valutare se tale modo di procedere abbia rappresentato in concreto uno stimolo ovvero un freno alle capacità progettuali e realizzative delle Regioni, e quali conseguenze esso abbia contribuito a determinare in ordine ai livelli di efficacia del servizio nelle diverse realtà territoriali.

## 4. LA TUTELA DELLE ACQUE

### 4.1 *Le competenze*

Il decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152<sup>2</sup> detta una disciplina generale e definisce le competenze in tema di tutela delle acque dall'inquinamento.

Il D.lgs. n. 152/1999 ha origine da una delega contenuta nella legge comunitaria 1995-1997 (legge n. 128/1998) per il recepimento di due direttive (91/271/CEE e 91/676/CEE). Per la individuazione delle competenze delle amministrazioni pubbliche ha poi preso in considerazione — e non poteva essere altrimenti — lo schema delineato dagli articoli 80, 81, 88 e 89 del D.lgs. n. 112/1998. L'articolo 3 del D.lgs. n. 152/1999 vi fa peraltro esplicito rinvio e, al comma 2, specifica che fino all'attuazione degli altri provvedimenti derivanti dalla legge n. 59/1997, lo Stato, le Regioni, gli enti locali, le Autorità di bacino e le Agenzie per la protezione dell'ambiente assicurano l'esercizio delle competenze finora ad essi spettanti.

Il nuovo testo normativo, anche in conseguenza dei contenuti molto estesi della delega<sup>3</sup>, non si è limitato a recepire le due direttive, ma ha proceduto ad un vero e proprio riordino della materia, a partire dalla integrale abrogazione della legge 10 maggio 1976, n. 319 (c.d. «legge Merli») che aveva rappresentato per oltre venti anni la legge-quadro sulla tutela delle acque. Si tratta infatti di un testo non breve (63 articoli e 7 — corposi — allegati tecnici).

<sup>2</sup> La presente nota fa riferimento al testo del D.lgs. n. 152/1999, prima delle modifiche introdotte dal D.lgs. 18 agosto 2000, n. 258 (integrativo e correttivo del D.lgs. n. 152/1999). Quest'ultimo non ha comunque, mutato le linee generali in materia di competenze dei soggetti che concorrono alla tutela delle acque.

<sup>3</sup> Sull'eccessiva ampiezza della delega non sono mancati rilievi critici, sia in dottrina, sia nei commenti della stampa.

Questo riordino, fra l'altro, ha seguito alcuni innovativi principi-guida<sup>4</sup>, riconducibili anche alla considerazione unitaria<sup>5</sup> delle risorse idriche, che pongono la disciplina che ne è derivata in forte interrelazione con altre normative: sui rifiuti (D.lgs. n. 22/1997), sulla gestione delle acque reflue urbane (legge n. 36/1994), sulla difesa del suolo (legge n. 183/1989). In particolare quest'ultima, nel perseguire la finalità di assicurare la difesa del suolo, in realtà disciplina le risorse idriche, a partire dalla definizione e classificazione — centrale nella normativa a cui ci si riferisce — dei bacini idrografici, delle rispettive Autorità, degli strumenti tecnico-operativi di pianificazione e programmazione<sup>6</sup>.

Il nuovo sistema unitario di tutela delle acque delineato dal D.lgs. n. 152/1999 si articola — schematicamente — in:

– *Pianificazione*. Incentrata sul nuovo strumento del Piano di tutela delle acque, vede in una funzione centrale la Regione e l'Autorità di bacino. Riserva tuttavia un ruolo non secondario anche alle Province.

– *Poteri autorizzatori*. Distribuiti fra Province e Comuni.

– *Sistema di controlli*. Affidati — in quanto controlli preventivi-amministrativi — alle stesse autorità competenti al rilascio delle rispettive autorizzazioni, in quanto controlli repressivi — a tutti gli organi di Polizia giudiziaria statali e locali.

Nella ripartizione di competenze fra organi centrali, Regione, Province e Comuni il quadro complessivo vede un ruolo preminente della Regione

<sup>4</sup> I principi-guida sono: tutela qualitativa, ma anche quantitativa della risorsa (e quindi introduzione di controlli e incentivi volti a favorire il risparmio e la salvaguardia dei corpi idrici); disciplina degli scarichi «di qualsiasi tipo»; infine, la tutela non si realizza più solo attraverso la semplice fissazione di limiti allo scarico (secondo la precedente impostazione, meramente formale, della «legge Merli»), ma attraverso l'assunzione del concetto globale (e sostanziale) di inquinamento: tale approccio comporta un equilibrio tra scarichi e dimensioni e caratteristiche del corpo recettore; l'obiettivo che si propone è quello della qualità ambientale dei corpi idrici (concetto di natura chimica, ecologica e quantitativa).

<sup>5</sup> Già la legge 5 gennaio 1994, n. 36 (c.d. «legge Galli») ha ampliato — non senza passare attraverso il vaglio della Corte costituzionale — il demanio idrico fino a comprendere «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal suolo». Quanto al vaglio della Corte, si segnala che il Tribunale delle acque pubbliche aveva sollevato dubbi circa la indiscriminata estensione operata dalla legge n. 36/1994, ma, con la sentenza n. 259 del 1996, la Corte ha riconosciuto invece come legittimo un «intervento pubblico concentrato sull'intero settore dell'uso delle acque, sottoposto al metodo della programmazione, della vigilanza e dei controlli, collegato ad un'iniziale dichiarazione di principio, generale e programmatica (art. 1, comma 1 della legge n. 36/1994), di pubblicità di tutte le acque superficiali e sotterranee, indipendentemente dall'estrazione dal sottosuolo».

<sup>6</sup> Come viene illustrato più avanti, per quanto riguarda le attività di pianificazione, previste dall'articolo 44 del D.lgs. n. 152/1999, occorrerà quindi fare continuo riferimento al piano di bacino di cui alla legge n. 183/1989.

o Provincia autonoma per quanto attiene alla determinazione della disciplina di carattere generale, integrativa della normativa comunitaria e della normativa statale e all'irrogazione delle sanzioni amministrative per violazione dei limiti e delle prescrizioni. Anche nelle funzioni pianificatorie, come si è detto, la Regione assumerà un ruolo centrale, così come nelle attività di raccolta di informazioni e di monitoraggio dello stato di qualità delle acque. Per queste ultime funzioni — il cui effettivo esercizio richiederà strutture in gran parte ancora inesistenti — sono previsti, in caso di inadempienza delle Regioni, poteri sostitutivi del Ministro dell'ambiente attraverso un commissario *ad acta* (art. 53). I compiti gestionali, e in primo luogo i poteri autorizzatori (e i connessi poteri di vigilanza e controllo) sono invece assegnati alle Province e ai Comuni: questi ultimi sono titolari dei poteri autorizzatori per tutti gli scarichi in pubblica fognatura di acque reflue.

Una osservazione particolare meritano le competenze — non secondarie — della Provincia, sia negli aspetti gestionali e di vigilanza che in quelli legati alla pianificazione<sup>7</sup>. Nell'emergente normativa ambientale si assiste, infatti, all'assunzione di un ruolo centrale di questo ente territoriale (vedi anche le competenze della Provincia in materia di gestione dei rifiuti, previste dal D.lgs. n. 22/1997, nonché l'articolo 140 del TU sulla tutela paesistico-ambientale n. 490/1999 relativo agli elenchi dei beni tutelati compilati su base provinciale).

Ma il quadro generale delle competenze non è articolato solo fra Regione ed enti territoriali infraregionali. Il sistema disegnato dal D.lgs. n. 152/1999 prevede anche l'intervento di altri enti pubblici (funzionali) quali:

– *Autorità di bacino*

L'Autorità di bacino definisce, su scala di bacino, il quadro complessivo di riferimento, in cui sono compresi l'equilibrio del bilancio e gli obiettivi generali e le priorità riguardo alle risorse idriche (art. 17 della legge n. 183/1989). L'Autorità si conferma, quindi, come il soggetto deputato a individuare i criteri generali e gli indirizzi, svolgendo anche una funzione di coordinamento e di garanzia reciproca fra le Regioni, per rispondere alle necessità di un raccordo (per i bacini maggiori, interregionale) e di un coordinamento strategico e trasversale fra i diversi comparti coinvolti.

Il piano di tutela delle acque, adottato dalla Regione, costituisce un piano stralcio di settore del piano di bacino (art. 44 del D.lgs. n. 152/1999); esso deve attenersi al bilancio idrico (definito e aggiornato periodicamen-

<sup>7</sup> Il piano territoriale di coordinamento provinciale è destinato ad assumere un ruolo sempre maggiore (vedi, più avanti, l.reg. Lombardia attuativa del D.lgs. n. 112/1998).

te dall'Autorità di bacino, ex art. 3 della legge n. 36/1994), nonché agli obiettivi su scala di bacino e alle priorità previamente indicate dall'Autorità di bacino. Una volta adottato dalla Regione, il piano sarà trasmesso all'Autorità di bacino che verifica la conformità del piano agli obiettivi e alle priorità esprimendo parere vincolante. Attraverso l'approvazione dei singoli piani regionali di tutela, tra loro accomunati dalla fissazione di obiettivi di bacino ai fini di garantire l'unitarietà del governo del territorio, si perverrà, conseguentemente, alla realizzazione della complessiva pianificazione di bacino nel settore della tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche.

– *Sistema delle agenzie ambientali*

Mentre alle Regioni sono assegnati importanti compiti di programmazione dei rilevamenti di dati ambientali, è però l'ANPA il destinatario finale dei flussi informativi provenienti dalle Regioni, dalle autorità di bacino e dalle agenzie regionali (art. 3, comma 7).

– *Autorità d'ambito*

Emanano direttive e criteri sulla cui base i gestori degli impianti di depurazione dovranno fissare specifici valori-limite e prescrizioni regolamentari (pure all'interno degli inderogabili valori-limite indicati dagli allegati allo stesso D.lgs. n. 152/1999), ad esempio, in materia di scarichi di acque reflue industriali che recapitano in reti fognarie (art. 33, comma 1).

– *Consorzi di bonifica e d'irrigazione*

(art. 3, comma 6): concorrono — anche attraverso accordi di programma con le competenti autorità — alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque.

Un altro aspetto da segnalare, ai fini della interpretazione del riparto delle competenze è la prescrizione di carattere generale contenuta all'articolo 3, comma 4, attraverso cui la normativa tecnico-attuativa viene demandata<sup>8</sup> a regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3 della legge n. 400/1988, fonti di natura mista (regolamentare e di atto di indirizzo e coordinamento tecnico) nella cui procedura di adozione è prevista sempre la presenza della Conferenza Stato-Regioni.

<sup>8</sup> Si segnala, comunque, il numero limitato dei decreti attuativi previsti (8), se confrontati — ad esempio — con gli oltre 40 previsti dal D.lgs. n. 22/1997 («decreto Ronchi»): testimonianza di una completezza delle prescrizioni tecniche del D.lgs. n. 152/1999 e soprattutto del suo apparato di allegati.

#### 4.2 I tempi della riforma

L'attuazione integrale del nuovo sistema di tutela dall'inquinamento idrico richiederà non pochi anni.

In primo luogo vi è il rinvio ai decreti contenenti le ulteriori prescrizioni tecniche, dei quali — ad oggi — non risulta ancora esserne stato emanato alcuno.

Inoltre, occorre ricordare che le competenze previste dal D.lgs. n. 112/1998 e dal D.lgs. n. 152/1999 saranno in concreto operative solo con il completamento effettivo del trasferimento, e quindi con il trasferimento di risorse umane e finanziarie corrispondenti alle funzioni statali conferite (si segnala, a questo riguardo, che sono già stati emanati alcuni provvedimenti non ancora pubblicati in Gazzetta Ufficiale, relativi alla ripartizione tra le Regioni e le Province autonome delle risorse individuate per l'esercizio delle funzioni conferite dal D.lgs. n. 112/98 in materia di demanio idrico, viabilità, in materia ambientale e di opere pubbliche). Lo stesso articolo 3, comma 2 del D.lgs. n. 152/1999 specifica — in sintonia con l'articolo 7, comma 1 del D.lgs. n. 112/1998 — che fino a quella data le autorità competenti continueranno ad assicurare l'esercizio delle rispettive competenze.

All'articolo 62, comma 3 viene poi assegnato alle Regioni il compito di definire i tempi di adeguamento alle prescrizioni contenute nella normativa regionale attuativa del decreto stesso e nei piani di tutela delle acque e che tali tempi dovranno essere «non inferiori a due anni».

Inoltre per alcuni dei passaggi centrali della nuova disciplina è prevista una tempificazione. Si citano i casi più significativi:

##### – *Piani di tutela*

L'articolo 44 prevede che entro il 31 dicembre 2001 le autorità di bacino di rilievo nazionale ed interregionale, sentite le Province e le autorità d'ambito, definiscono gli obiettivi su scala di bacino, cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi. A loro volta, le Regioni, sentite le Province, previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia, adottano il piano di tutela delle acque e lo trasmettono alle competenti autorità di bacino entro il 31 dicembre 2003. Entro 90 giorni dalla trasmissione del piano di cui al comma 2 le autorità di bacino nazionali o interregionali verificano la conformità del piano agli obiettivi e alle indicate esprimendo parere vincolante. Il piano di tutela è approvato dalle Regioni entro i successivi sei mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2004.

##### – *Controlli sulla qualità dei corpi idrici*

Le Regioni dovranno elaborare, adottare, e rendere operativi entro il 31 dicembre 2000:

1. Programmi di rilevamento di dati utili a descrivere il bacino idrografico (ai fini della futura redazione dei piani di tutela) (art. 42)

2. Programmi per la conoscenza e la verifica dello stato qualitativo e quantitativo delle acque (art. 43).

Sulla base dei dati già posseduti e di quelli acquisiti attraverso i rilevamenti suddetti, le Regioni dovranno effettuare la classificazione dei corpi idrici entro il 31 dicembre 2001 (art. 5, comma 1). In relazione a questa classificazione, le Regioni dovranno stabilire ed adottare le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale (art. 5, comma 2).

– *Raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale*

Entro il 31 dicembre 2008 ogni corpo idrico dovrà raggiungere almeno i requisiti dello stato «sufficiente», secondo i criteri indicati all'allegato 1 (art. 5, comma 3);

Entro il 31 dicembre 2016 andranno raggiunti gli obiettivi qualitativi definitivi (art. 4, comma 4).

– *Reti fognarie*

Gli agglomerati devono essere provvisti di rete fognaria per le acque reflue urbane:

Entro il 31 dicembre 2000 per quelli con un numero di abitanti equivalente o superiore a 15.000;

Entro il 31 dicembre 2005 per quelli con un numero di abitanti da 2.000 a 15.000.

– *Scarichi illeciti*

Gli scarichi sul suolo (art. 29) e nel sottosuolo (art. 30), che secondo il D.lgs. n. 152/1999 sono illeciti, dovranno cessare entro 3 anni dall'entrata in vigore del decreto stesso (maggio 2002).

### 4.3 *L'attività delle Regioni*

Le Regioni sono collocate, dalla nuova disciplina del D.lgs. n. 152/1999 in una posizione centrale, chiamate a complessi interventi di carattere amministrativo, nonchè ad un'opera di revisione legislativa della materia.

Fra gli interventi di carattere amministrativo si devono ricordare prioritariamente, per il loro essere condizione al realizzarsi dell'intera riforma:

– l'elaborazione di programmi per la conoscenza e la verifica dello stato qualitativo e quantitativo (art. 43)<sup>9</sup>

<sup>9</sup> L'articolo 43 assegna alle Regioni il compito di elaborare programmi per la conoscenza e la verifica dello stato qualitativo e quantitativo delle acque superficiali e sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico. Tali programmi dovranno essere resi operativi entro il 31 dicembre 2000. Inoltre, lo stesso articolo prevede che, al fine di evitare sovrapposizioni

– l'identificazione della classe di qualità dei corpi idrici regionali (art. 5, comma 1) e la classificazione della acque potabili (art. 7, comma 1) <sup>10</sup>.

Il D.lgs. n. 152/1999, fra l'altro, indica, come si è visto, delle scadenze per la realizzazione a livello regionale di questa prima parte della riforma.

Altro complesso di adempimenti di carattere amministrativo riguarda la disciplina degli scarichi <sup>11</sup>.

Sul piano legislativo è più difficile individuare in modo unitario l'esatta portata della revisione richiesta a livello regionale dall'attuazione del decreto legislativo. La difficoltà è dovuta anche all'intreccio fra tutela delle acque dall'inquinamento ed altre normative di settore sulle quali vi è già stata una attività legislativa regionale. Occorrerebbe probabilmente procedere a sondaggi più articolati per verificare se — e in che misura — le più recenti leggi regionali nei «settori intrecciati» (difesa del suolo e gestione del ciclo dell'acqua) tengono conto e recepiscono l'impianto o gli indirizzi generali del D.lgs. n. 152/1999. Un esempio può essere l'attuazione della legge n. 36/1994 dove, nonostante i ritardi registrati (soprattutto nella delimitazione da parte degli ambiti territoriali ottimali), sembra che ormai tutte le Regioni abbiano completato l'adeguamento normativo <sup>12</sup>. Per altri aspetti, invece, più che di revisione legislativa sarebbe opportuno parlare di vuoti legislativi ancora da colmare. Un esempio di questo genere è costituito dalla realizzazione del sistema delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente che, come si è visto, devono concorrere, nel disegno generale della riforma, alla rete dell'informazione ambientale. Qui l'intervento legislativo regionale, necessario per l'istituzione delle agenzie regionali, non è ancora completo <sup>13</sup>.

e di garantire il flusso delle informazioni raccolte e la loro compatibilità con il sistema informativo nazionale dell'ambiente, le regioni possono promuovere accordi di programma con l'agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, le agenzie regionali e provinciali dell'ambiente, le province, le autorità d'ambito, i consorzi di bonifica, nonché con gli uffici del Ministero dei lavori pubblici competenti e con i Magistrati delle acque.

<sup>10</sup> Vedi sopra: Controlli sulla qualità dei corpi idrici.

<sup>11</sup> Vedi art. 28: compiti delle regioni, in materia sono:

– definizione dei valori-limite di emissione (integrativi dei valori indicati negli Allegati del decreto legislativo);

– trasmissione all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente le informazioni relative alla funzionalità dei depuratori (la prima trasmissione di informazioni doveva avvenire entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo e successivamente ogni due anni);

– pubblicazione di una relazione annuale sulle attività di smaltimento delle acque reflue urbane.

<sup>12</sup> Vedi: Nota del Presidente del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche invita in data 14 settembre 2000 al Presidente dell'VIII Commissione della Camera dei deputati.

<sup>13</sup> La mancata costituzione delle ARPA in Sicilia e Sardegna e il mancato avviamento delle stesse nelle regioni dell'Italia meridionale (ad eccezione della Basilicata) è oggetto di una disposizione del d.d.l. «Disposizioni in campo ambientale» (A.C. 7280), approvato al Senato e all'esame dell'VIII Commissione della Camera. All'articolo 2 viene delineato un

#### 4.4 *Considerazioni conclusive*

Sembra che il profilo meritevole di maggiore approfondimento sia quello relativo all'attuazione, da parte delle Regioni, del processo avviato dalla legge n. 59/1997. L'intervento regionale, fra quelli segnalati, che in modo più diretto e completo fa riferimento all'attuazione del D.lgs. n. 152/1999 è la legge della Lombardia 1.1.2000, n. 1, di attuazione del D.lgs. n. 112/1998<sup>14</sup>.

Sembra, infatti, che, al di là degli adempimenti amministrativi o di specifici e puntuali interventi normativi, siano da recepire pienamente da parte delle Regioni da un lato l'impostazione unitaria proposta dal D.lgs. n. 152/1999 (tutela complessiva dall'inquinamento e raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale) da cui discendono nuove funzioni, dall'al-

meccanismo punitivo per le regioni inadempienti basato sulla detrazione di una parte dei finanziamenti loro conferiti ai sensi della legge n. 833/1978 (SSN) e la ripartizione di tali somme a favore delle regioni dotate di Agenzia regionale regolarmente funzionante.

<sup>14</sup> Con tale atto normativo di contenuto molto ampio (riguarda infatti non solo la materia ambientale e la difesa del territorio, ma anche lo sviluppo economico e le attività produttive, i servizi alla persona e alla comunità e la polizia amministrativa) la Regione ha provveduto, fra l'altro all'individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e alle autonomie funzionali. Inoltre, in sostituzione del vecchio «Comitato d'intesa Regione-enti locali», viene istituita e disciplinata la «Conferenza regionale delle autonomie», sede di raccordo con gli enti locali infraregionali, cui — fra le altre funzioni — viene assegnata anche quella di sorreggere l'attivazione degli strumenti della programmazione negoziata.

Per quanto attiene alla materia oggetto del D.lgs. n. 152/1999, si osserva che:

1) Il comma 26 dell'articolo 3 della legge regionale dà attuazione all'articolo 57 del D.lgs. n. 112/1998 in tema di rapporti fra pianificazione territoriale di coordinamento e pianificazione di settore. Tale comma stabilisce, infatti, che il piano territoriale di coordinamento provinciale<sup>14</sup> è atto di programmazione generale che definisce gli indirizzi strategici di assetto del territorio a livello sovracomunale con riferimento al quadro delle infrastrutture, agli aspetti di salvaguardia paesistico-ambientale, all'assetto idrico, idrogeologico ed idraulico-forestale. Tale carattere di tutela complessiva verrà assunto dal piano territoriale di coordinamento provinciale previa intesa con le autorità competenti alla tutela dei diversi aspetti indicati.

2) I commi 59 e 60 dell'articolo 3 delegano alle province le funzioni di vigilanza e controllo e di accertamento degli illeciti amministrativi di cui all'articolo 54 del D.lgs. n. 152/1999 e i conseguenti poteri di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie.

3) I commi 108-114 dell'articolo 3 fissano i criteri per la partecipazione degli enti locali alle attività di pianificazione, di monitoraggio e di raccolta dei dati. Vengono trasferite alle province, ai comuni e alle comunità montane (comma 110) le funzioni concernenti la progettazione, l'esecuzione e la gestione di opere di difesa del suolo relative alle aree, ai manufatti e alle infrastrutture di proprietà dei singoli enti. Vengono delegate alle province (commi 111, 112 e 113) funzioni relative al rilascio di concessioni e autorizzazioni varie (scavo dei pozzi, piccole derivazioni), nonché al controllo sulle costruzioni nelle zone sismiche e alla commissione di vigilanza sulle costruzioni in zona sismica. Infine (comma 114) vengono trasferite ai comuni le funzioni relative all'adozione dei provvedimenti di polizia idraulica concernenti il reticolo idrico minore.

tro le importanti attribuzioni di competenze in materia di gestione del demanio idrico effettuate dagli articoli 88 e 89 del D.lgs. n. 112/1998. Interessante potrebbe essere approfondire l'indagine circa le interrelazioni tra nuove competenze amministrative delle Regioni in materia di gestione del patrimonio idrico e quadro programmatico e pianificatorio (ancora incompleto, proprio per la mancanza di un sistema unitario già pienamente operativo, quale quello delineato dal D.lgs. n. 152/1999) <sup>15</sup>.

La concreta attuazione di questi principi richiederà, fra l'altro, un articolato sistema di trasferimento e di delega dalle Regioni agli enti locali che solo un'organica legislazione regionale può realizzare.

<sup>15</sup> La mancanza di tale raccordo è probabilmente alla base del ricorso ad accordi di programma fra le regioni che si trovano a dover gestire le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acque pubbliche dovendo considerare la dimensione territoriale dei bacini idrografici. Vedi l'accordo di programma tra Regione Puglia, Regione Basilicata e Ministero dei LL.PP. del settembre 1999.

## 5. LA TUTELA E LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI E LA PROMOZIONE DELLE ATTIVITÀ CULTURALI

Il generale processo di redistribuzione di funzioni e compiti amministrativi tra Stato, Regioni ed enti locali avviato dalla «legge Bassanini 1»<sup>16</sup> presenta, con riguardo alle attività di tutela e valorizzazione dei beni culturali e di promozione delle attività culturali, alcuni aspetti peculiari.

La nuova disciplina, recata dagli articoli 148-155 del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112<sup>17</sup>, ha tenuto ferma la tradizionale riserva allo Stato delle funzioni di tutela dei beni culturali e ambientali, come del resto prevedeva la stessa legge delega (art. 1, co. 3, lett. d), L. 59/1997). Al contempo, essa ha tuttavia previsto:

- che lo Stato e le autonomie territoriali concorrano nell'attività di conservazione;
- che la gestione di musei o di altri beni culturali statali sia trasferita alle Regioni e agli enti locali, secondo il principio di sussidiarietà (i beni sono individuati da una commissione paritetica che dovrebbe completare il suo compito entro due anni);
- che alla valorizzazione dei beni culturali e alla promozione delle attività culturali<sup>18</sup> provvedano lo Stato, le Regioni e gli enti locali, ciascuno nel proprio ambito, apprestando forme di cooperazione strutturali e funzionali.

A tale ultimo scopo il D.lgs. 112/1998 ha istituito presso ogni Regione a statuto ordinario una apposita, nuova struttura a composizione mista, la

<sup>16</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59, «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

<sup>17</sup> «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59».

<sup>18</sup> L'art. 148 del D.lgs. 112/1998 definisce;  
– «valorizzazione» ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione;  
– «promozione», ogni attività diretta a suscitare e a sostenere le attività culturali.

Commissione per i beni e le attività culturali, competente in materia di programmazione, di coordinamento e di monitoraggio delle iniziative<sup>19</sup>. Per le Regioni a statuto speciale, si consente che le norme di attuazione prevedano forme di cooperazione anche mediante l'istituzione di organismi analoghi.

A tale proposito va ricordato che l'articolo 7 del D.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali<sup>20</sup>, e lo schema del regolamento organizzativo del Ministero attualmente in corso di emanazione, affidano al soprintendente regionale per i beni e le attività culturali, figura di nuova istituzione, compiti di raccordo e collaborazione con le autorità regionali e locali, anche attraverso la partecipazione alla Commissione per i beni e le attività culturali.

Le citate disposizioni del D.lgs. 112/1998 sono state esplicitamente richiamate nell'articolo 11 del recente Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali<sup>21</sup>, relativo al coordinamento con le funzioni regionali e degli enti locali. È stato osservato<sup>22</sup> che — se si eccettua questo richiamo — tra gli aspetti meno definiti del riordino normativo della materia operato dal Testo unico rientra proprio la scarsa attenzione al nuovo ruolo delle Regioni e degli enti locali (ruolo che peraltro non era ancora compiutamente delineato all'epoca della redazione del Testo unico). Va d'altronde segnalato che il d.d.l. di semplificazione per il 1999, nel testo approvato dal Senato ed attualmente all'esame dell'Assemblea della Camera, prevede (A.C. 7186-A, art. 16) una nuova procedura finalizzata al previsto aggiornamento del Testo unico, nella quale è riservato maggiore spazio alle istanze regionali, sia attraverso l'espressa previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni, sia prevedendo il concerto del ministro per gli affari regionali.

In una logica di cooperazione tra Stato ed autonomie territoriali si inscrivono anche le nuove procedure di alienazione dei beni immobili di interesse storico e artistico appartenenti allo Stato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni, previste dall'articolo 32 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e definite da un regolamento in corso di emanazione.

<sup>19</sup> La Commissione è composta da rappresentanti dei Ministeri per i beni e le attività culturali e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, nonché della regione e degli enti locali, della Conferenza episcopale regionale e dell'imprenditoria locale.

<sup>20</sup> Nel testo modificato dall'art. 54 del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, di riforma dell'organizzazione del Governo.

<sup>21</sup> Approvato con D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, attuativo della delega legislativa recata dall'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352.

<sup>22</sup> Si tratta di un rilievo sollevato in dottrina e — già durante l'iter di emanazione del decreto — da parte delle Commissioni parlamentari e degli altri organi chiamati ad esprimere un parere sul medesimo.

Quali ulteriori modalità di collaborazione tra Stato ed autonomie nel settore dei beni culturali, hanno di recente acquisito importanza le intese istituzionali e gli accordi di programma quadro, disciplinati dalla L. 662/1996 e dall'articolo 5 della L. 144/1999. Si tratta di strumenti ai quali sembra volersi fare crescente ricorso ai fini di una programmazione negoziata degli interventi concordemente ritenuti prioritari per il settore, e di una gestione coordinata delle risorse.

Allo stato attuale risultano conclusi gli accordi-quadro relativi a quattro Regioni (Lombardia, Toscana, Lazio e Molise), per importi che variano tra i 70 e i 180 miliardi di lire, mentre altri accordi (relativi alle Regioni Piemonte e Puglia) sono in via di definizione. Richieste di accordo nel settore dei beni culturali sono state avanzate anche per territori delle Regioni Umbria, Basilicata, Abruzzo, Sicilia, Calabria e Campania.

A livello centrale, il compito di seguire l'attuazione delle intese è stato affidato ad un ufficio — l'Unità di coordinamento della programmazione — istituito nell'ambito dell'Ufficio di Gabinetto del ministro, in collegamento con i referenti individuati presso le diverse strutture del Ministero.

La concreta operatività, in tutti i suoi snodi normativi, organizzativi e procedurali, del nuovo modello sin qui descritto, che dovrebbe a regime consentire una programmazione regionale degli interventi e delle iniziative integrata e coerente con quella nazionale, sembra allo stato ancora da conseguire; un approfondimento della ricerca potrebbe utilmente individuare quale apporto abbiano sin qui fornito in tale direzione le singole Regioni, sul piano dell'attività normativa così come di quella amministrativa.

Per altro verso, il contestuale ricorso alle intese istituzionali ed agli accordi di programma quadro, che negli intendimenti delle amministrazioni interessate appare sistematico, sembra destinato a costituire una delle possibili «forme di cooperazione funzionali» che gli artt. 152 e 153 del D.lgs. 112/1998 prevedono nell'ambito della valorizzazione dei beni e della promozione delle attività culturali. Resta da valutare in quale misura esso riuscirà ad integrarsi con le «forme di cooperazione strutturali» — come si è detto, non ancora giunte a regime — che gli articoli 154 e 155 del medesimo D.lgs. 112/1998 identificano nelle Commissioni per i beni e le attività culturali.

Indicazioni utili per una risposta a tali quesiti possono ricavarsi dal contributo offerto dalle Regioni che hanno collaborato alla presente ricerca, del quale si darà ora sinteticamente conto.

Tra le Regioni a statuto ordinario, alcune (almeno sei) hanno espressamente regolato con proprie leggi l'adeguamento della normativa regionale in materia di beni ed attività culturali alle nuove disposizioni recate dal D.lgs. 112/1998. Le leggi regionali di cui trattasi hanno principalmente ad oggetto i rapporti di collaborazione tra Regione ed enti locali e

le funzioni e i compiti attribuiti a ciascun livello di governo; i rapporti con l'amministrazione centrale e quelli con altri enti e soggetti pubblici o privati; la programmazione delle attività nel settore<sup>23</sup>. In alcuni casi, istituiscono strumenti di intervento ad hoc o ridisciplinano strumenti già esistenti<sup>24</sup>.

Anche fra le Regioni a statuto speciale non mancano gli interventi legislativi volti ad attuare, anche nel settore in esame, il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4 della L. 59/1997<sup>25</sup>.

Alcune Regioni hanno previsto, con norma di rango legislativo, un generale riordino della normativa regionale in materia, secondo criteri di semplificazione e di armonizzazione, anche mediante l'adozione di testi unici.

La Commissione per i beni e le attività culturali trova una propria disciplina legislativa solo in alcune fra le Regioni che hanno collaborato alla ricerca; in nessuna, ad oggi, risulta ancora effettivamente costituita<sup>26</sup>.

Qualche difficoltà, per la diversità dei punti di vista fra Stato e Regioni, sembrerebbe aver affrontato anche l'avvio dei lavori della Commissione paritetica che, ai sensi dell'articolo 150 del D.lgs. 112/1998, dovrebbe individuare i musei e gli altri beni culturali statali la cui gestione sarà trasferita alle Regioni e agli enti locali, secondo il principio di sussidiarietà.

<sup>23</sup> Ma in alcune Regioni la precedente normativa già prevedeva il ricorso ad una programmazione pluriennale degli interventi.

<sup>24</sup> Ad esempio, la legge regionale 9 agosto 1999, n. 61, della Regione Abruzzo dà facoltà alla regione di istituire una società per azioni alla quale partecipino enti pubblici e soggetti privati ai fini della valorizzazione del patrimonio storico, artistico, naturale e culturale; la legge regionale 24 marzo 2000, n. 18, della Regione Emilia-Romagna, ridefinisce i compiti dell'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali, organismo regolato dalla legge regionale 10 aprile 1995, n. 29, del quale la regione si avvale per l'esercizio delle sue funzioni in materia. La legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1, della Regione Lombardia istituisce e disciplina la Conferenza permanente per i beni e le attività culturali, avente funzioni propositive e consultive nei confronti della Giunta regionale. La Regione Piemonte ha invece recentemente soppresso la Consulta regionale per i beni e le attività culturali, organismo ritenuto pletorico, previsto da una legge regionale del 1978.

<sup>25</sup> L'art. 31 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, della Sicilia conferisce agli enti locali tutte le funzioni amministrative che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale; esso riserva tuttavia alla regione le funzioni ed i compiti in materia di iniziative culturali e turistiche di interesse regionale e quelli in materia di iniziative culturali e turistiche di interesse regionale (art. 31, co. 2, lett. g) ed i)). Quanto alla Sardegna, risulta in corso di elaborazione una nuova disciplina di attuazione statutaria, che dovrebbe determinare anche nel settore in oggetto trasferimenti di competenze analoghi a quelli operati dal D.lgs. 112/1998.

<sup>26</sup> Una Regione (Toscana) segnala l'insorgere di alcuni dubbi interpretativi della normativa di cui al D.lgs. 112/1998: data la composizione mista dell'organo, non è chiaro infatti — si osserva da parte regionale — a chi spetti farsi carico degli oneri per la dotazione di un supporto amministrativo al suo funzionamento.

Da ultimo, peraltro, un'impostazione del lavoro finalizzata a definire gli standard di «un sistema gestionale aperto (una rete) in progress, ove la titolarità della gestione diventa secondaria [...] ha consentito di passare da una visione conflittuale ad una di tipo collaborativo»<sup>27</sup>.

Le intese istituzionali e gli accordi di programma quadro, infine, si confermano strumenti di notevole interesse per le Regioni, oltre che per l'amministrazione centrale; molte fra le Regioni intervenute ne ricordano l'avvenuta stipulazione, altre — anche fra le Regioni a statuto speciale — segnalano l'esistenza di negoziazioni in atto.

Sono questi ultimi — sembra di poter desumere in conclusione — gli strumenti che allo stato dei fatti appaiono maggiormente in grado di concretizzare forme di «cooperazione funzionale» fra Stato e Regioni nel settore. Quanto ai nuovi strumenti di «cooperazione strutturale» di cui al D.lgs. 112/1998, essi non risultano ancora operativi; va tuttavia segnalato come molte Regioni siano tutt'altro che rimaste inerti sul piano legislativo, pur in presenza di un quadro normativo, a livello nazionale, non ancora compiutamente delineato, e suscettibile anzi di ulteriori sviluppi anche sul piano costituzionale<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Si cita il documento trasmesso dalla Regione Piemonte. A livello regionale, questa impostazione trova già dei riscontri: la citata L.reg. 61/1999 della Regione Abruzzo, ad esempio, inquadra in un «sistema museale regionale» le raccolte e i musei degli enti locali e di interesse locale, proponendo un modello museale «a rete», la cui gestione non risenta della diversità dei soggetti titolari e possa fruire dei vantaggi dell'integrazione e delle economie di scala.

<sup>28</sup> Il riferimento è al d.d.l. costituzionale in materia di federalismo (A.S. 4089, già approvato in prima lettura dal Senato), che prospetta rilevanti novità anche con riguardo al settore dei beni e delle attività culturali, a partire dall'inclusione di questa, per rilevanti aspetti, nell'ambito della potestà legislativa concorrente.

## 6. LA LEGGE SULL'INFANZIA

La materia disciplinata dalla legge n. 285/97 «Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza» rientra nell'ambito del settore dei servizi sociali, che è oggetto di una ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni e gli Enti locali ai sensi della legge n. 59 del 1997 e del relativo decreto legislativo di attuazione n. 112 del 1998. Si tratta di una legge particolarmente significativa per la pluralità dei soggetti coinvolti: Stato, Regioni, Enti locali, nonché attori privati (vedi allegato) sono chiamati a collaborare per la realizzazione di un contesto sociale in cui i bambini e gli adolescenti possano beneficiare di una migliore qualità della vita. La presentazione di una relazione del Ministro per la solidarietà sociale consente di fare il punto sullo stato di attuazione della legge per gli anni 1997-1999.

### 6.1 *Contenuto della legge*

La legge 285/97 istituisce un Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi che favoriscano la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza. La legge determina tra l'altro:

- le finalità degli interventi;
- le procedure per l'attuazione degli interventi;
- le strutture di sostegno agli interventi a livello statale (es. Dipartimento affari sociali del Ministero per la solidarietà sociale) e locale (es. prefetture);
- i termini per le relazioni di Regioni e governo;
- lo svolgimento di una conferenza nazionale periodica sull'infanzia.

Il fondo è ripartito tra le Regioni e le Province autonome da un decreto del Ministro per la solidarietà sociale, che svolge un ruolo attivo anche in ordine alla verifica dei risultati ed all'efficacia della spesa, potendo

anche ridestinare le quote di competenza del Fondo non utilizzate dalle Regioni entro due anni e provvede a sua volta a trasmettere al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della legge, sulla base dei contributi delle singole Regioni. Le strutture del Dipartimento per gli affari sociali sono chiamate inoltre a svolgere un ruolo di supporto e assistenza nelle diverse fasi del procedimento. Le Regioni, d'altro canto, hanno il compito di individuare gli ambiti territoriali d'intervento, procedendo in particolare alla ripartizione delle risorse, mentre gli enti locali compresi in tali ambiti predispongono — attraverso accordi di programma — piani territoriali d'intervento, comprensivi di progetti esecutivi, piano economico e copertura finanziaria. Tali piani devono essere approvati dalle Regioni, che emanano altresì la delibera di finanziamento, con la possibilità di procedere all'istituzione di fondi regionali integrativi.

Gli Enti locali sono chiamati a partecipare alla fase di definizione degli ambiti territoriali e di ripartizione delle risorse, nonché all'approvazione dei piani territoriali previo accordo di programma e, infine, alla gestione degli interventi in raccordo con tutti i soggetti pubblici (ASL, istituti scolastici, centri per la giustizia minorile) e privati.

Si tratta di un disegno che vede Regioni ed Enti locali al centro dello snodo funzionale, in quanto svolgono in piena autonomia un ruolo propulsivo in ordine al profilo organizzativo ed a quello contenutistico, fermo restando l'attività di determinazione complessiva delle risorse a livello statale e l'attività di impulso e verifica attribuita alle strutture ministeriali.

## 6.2 *Attuazione della legge a livello nazionale*

La legge ha trovato puntuale attuazione a livello nazionale. In particolare:

– le *modalità organizzative* e di funzionamento del servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico del Dipartimento affari sociali sono state definite con D.M. solidarietà sociale 2/12/97;

– *ripartizione fondi*: è stata effettuata ogni anno con decreto del Ministro della solidarietà sociale, a partire dal dicembre 1997, previo parere delle commissioni parlamentari competenti e della conferenza Stato-Regioni;

– *relazione al Parlamento*: è stata presentata un'unica relazione per il triennio 1997-1999;

– *ruolo delle commissioni parlamentari*: pareri su ripartizione fondi sempre espressi;

– è stata realizzata una *banca dati* su internet con informazioni su attività del Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza;

– la prima *Conferenza nazionale* si è svolta il 19/21 novembre 1998, a Firenze;

### 6.3 Attuazione della legge a livello regionale

Anche a livello regionale la legge ha trovato una puntuale attuazione, anche se con modalità differenziate. Meritano a tale riguardo una specifica segnalazione i seguenti aspetti:

– gli *strumenti attuativi*: molte Regioni, considerato anche le caratteristiche della legge nazionale, hanno ritenuto di ricorrere a delibere del Consiglio regionale accompagnate da successive delibere della Giunta (ad es. il Molise e il Lazio). Altre Regioni hanno provveduto direttamente con delibera della Giunta (come la Sardegna, che ha previsto altresì un'apposita sezione del Piano regionale socio-assistenziale; oppure il Friuli Venezia Giulia, che ha utilizzato la legge di bilancio per l'approvazione di stanziamenti aggiuntivi). Non mancano tuttavia Regioni che hanno fatto ricorso allo strumento della legge regionale sia a fini attuativi che di integrazione delle finalità della legge statale (cfr. la Toscana, l'Abruzzo e l'Emilia Romagna); il limitato ambito di intervento;

– gli *ambiti territoriali* di intervento: si tratta di una specifica responsabilità attribuita alle Regioni, che hanno ritenuto in prevalenza di individuare nelle Province l'ambito territoriale più adatto all'attuazione dei programmi di intervento, al fine di evitare la parcellizzazione degli interventi medesimi; si segnalano altre Regioni che hanno fatto riferimento a realtà territoriali di ambito inferiore ma già individuate con riferimento ad altre attività (come la Toscana, che ha fatto ricorso alle zone socio sanitarie; oppure il Friuli Venezia Giulia, che ha individuato 19 ambiti di intervento, coincidenti con quelli dei servizi sociali dei Comuni e con i distretti sanitari).

### 6.4 Considerazioni conclusive

Appare sicuramente troppo presto per valutare lo stato di attuazione della legge, considerato il carattere fortemente innovativo dell'iniziativa in esame, soprattutto per l'attivazione di un sistema integrato di relazioni tra una molteplicità di soggetti pubblici e privati. Tuttavia dalla relazione del Governo sugli anni 1997/1999 emergono alcuni spunti di riflessione.

Innanzitutto si registra una soddisfacente capacità di spesa da parte dei soggetti coinvolti; in particolare circa il 65% dei progetti ha impegnato la metà del totale finanziato per i progetti avviati, mentre il restante 35% non ha ancora raggiunto un quarto dell'impegno totale; indice di una buona capacità di spesa è il fatto che il 23% degli ambiti territoriali ha impegnato una quota superiore al 75% del totale finanziato.

Inoltre la medesima relazione governativa evidenzia taluni aspetti problematici, tra cui rivestono particolare rilievo le questioni attinenti alla fase di programmazione e pianificazione. Alcune difficoltà discendono dalla ristrettezza dei tempi previsti per la conclusione dell'iter progettuale, ma gli ostacoli principali si sono incontrati nel coordinare più soggetti istituzionali con ruoli e poteri diversi per la definizione di un piano unitario. Inoltre, le procedure amministrative richieste, come ad esempio l'accordo di programma, si sono rivelate complesse e di difficile attuazione anche a causa della debolezza delle competenze delle amministrazioni locali in ordine alla pianificazione. A volte, invece, l'attuazione della legge ha rischiato di arenarsi in quanto le risorse e le potenzialità da essa previste sono state utilizzate esclusivamente per tamponare situazioni carenti in servizi diversi, attivati precedentemente alla normativa in esame.

## SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI COINVOLTI DALLA NORMATIVA IN ESAME

<i>SOGGETTI</i>	<i>ADEMPIMENTI PREVISTI</i>
XII Commissione (Camera e Senato)	Parere sul provvedimento di ripartizione delle quote del Fondo tra le regioni e le province autonome e i comuni Parere sulla conferenza nazionale Destinatario di relazione annuale
Ministro per la solidarietà sociale (di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro, di grazia e giustizia e con il Ministro per le pari opportunità)	Ripartizione annuale delle quote del Fondo tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e di quelle riservate ai comuni
Ministro per la solidarietà sociale	Ridestinazione dei fondi qualora le regioni non abbiano provveduto all'impegno contabile delle quote di competenza del Fondo ed all'individuazione degli ambiti territoriali di intervento Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione della legge, tenuto conto delle relazioni presentate dalle regioni e dalle province autonome Attivazione presso il Dipartimento per gli affari sociali di un servizio di informazione, di promozione, di consulenza, di monitoraggio e di supporto tecnico e definizione delle modalità organizzative e del funzionamento per l'attuazione del servizio <sup>29</sup> Convocazione periodica, e comunque almeno ogni tre anni, della Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza
Ministro dell'interno di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale	Definizione delle funzioni delle prefetture competenti per territorio per il sostegno e l'assistenza ai comuni ricompresi negli ambiti territoriali di intervento

<sup>29</sup> Nel primo triennio i compiti di consulenza e assistenza tecnica sono stati affidati all'agenzia Asterix.

<i>SOGGETTI</i>	<i>ADEMPIMENTI PREVISTI</i>
ISTAT	Assicurare un flusso informativo sulla qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza nell'ambito della famiglia, della scuola e, in genere, della società
Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia (UNICEF)	Supporto tecnico ed organizzativo per la preparazione della Conferenza nazionale
Conferenza Stato Regioni	Parere sul provvedimento di ripartizione delle quote del Fondo tra le regioni e le province autonome e i comuni Parere sulla ridestinazione dei fondi alle regioni in caso di inadempimento Collaborazione alla Conferenza nazionale
Regioni e Province autonome	Relazione annuale al Ministro per la solidarietà sociale Definizione triennale degli ambiti territoriali di intervento Riparto triennale economico delle risorse centrali Programmi interregionali di scambio e di formazione in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza Possibilità di istituzione di fondi regionali ad integrazione delle quote di competenza regionale
Enti locali	Parere sulla definizione degli ambiti territoriali di intervento Parere sul provvedimento regionale di riparto economico delle risorse Approvazione dei piani territoriali di intervento della durata massima di un triennio, nonché il relativo piano economico e la prevista copertura finanziaria, mediante accordi di programma cui partecipano, i provveditorati agli studi, le aziende sanitarie locali e i centri per la giustizia minorile

*SOGGETTI*

*ADEMPIMENTI PREVISTI*

	Trasmissione alle regioni dei piani di intervento approvati mediante accordi di programma con provveditorati agli studi, aziende sanitarie locali e centri per la giustizia minorile Gestione progetti
Aziende sanitarie locali	Collaborano agli interventi nell'ambito dei piani sanitari regionali
Istituzioni scolastiche	Collaborano agli interventi nell'ambito dei servizi rieducativi
Associazioni di volontariato, associazioni di base, comitati, Unicef etc.	Collaborano agli interventi sulla base dell'esperienza maturata nel settore



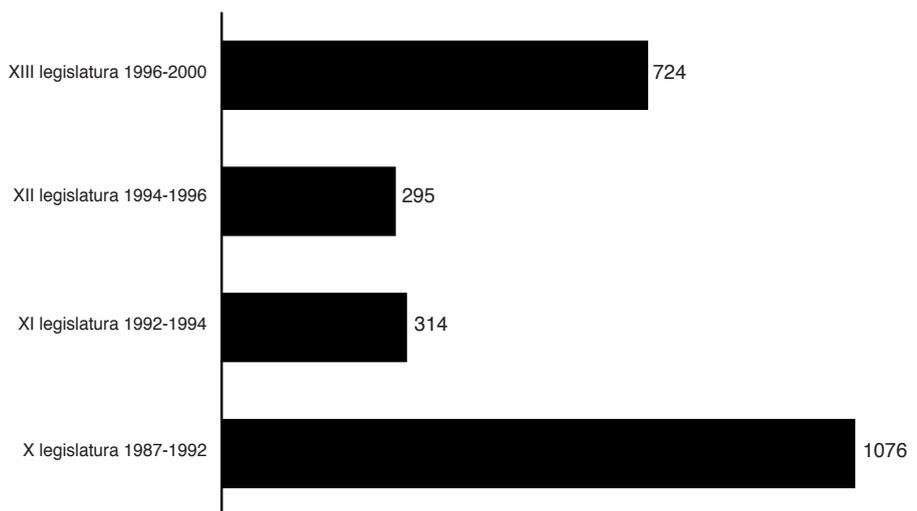
# Dati e tendenze della legislazione statale

## 1. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA ORDINARIA

### 1.1 *La produzione legislativa*

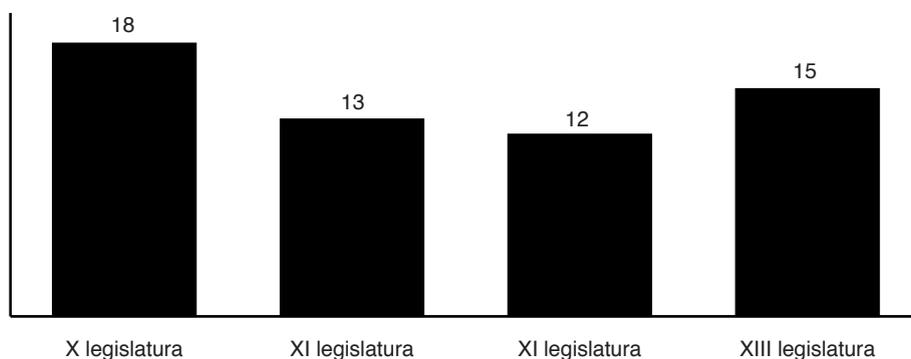
Nella XIII legislatura, alla data del 30 giugno 2000, il Parlamento ha complessivamente approvato 724 leggi<sup>1</sup>. Il dato relativo alle ultime quattro legislature è il seguente:

Tabella 1 - *Leggi approvate*



La media mensile della produzione normativa nella legislatura in corso risulta essere pari circa a 14,5, a fronte di una media mensile di 11,9 nella XII, 13,2 nella XI e 18,6 nella X.

<sup>1</sup> Il dato si riferisce alle leggi approvate definitivamente al 30 giugno 2000, ancorchè non pubblicate in Gazzetta ufficiale.

Tabella 2 – *Media delle leggi approvate su base mensile*

### 1.2 *La produzione legislativa per tipi di atti*

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

Tabella 3 - *Iniziativa delle leggi approvate*

<i>Iniziativa</i>	X (1987-1992 mesi 57,7)	XI (1992-1994 mesi 23,7)	XII (1994-1996 mesi 24,7)	XIII (1996-2000 mesi 49,7)
a. Iniziativa governativa	704 (65,42%)	231 (73,56%)	261 (88,47%)	577 (79,70%)
<i>iniziativa vincolata</i>	398 (36,99%)	189 (60,21%)	245 (83,05%)	409 (56,49%)
– conversione di decreti-legge	185 (17,2%)	118 (37,58%)	122 (41,35%)	141 (19,47%)
– leggi di bilancio	20 (1,85%)	8 (2,54%)	8 (2,71%)	19 (2,62%)
– leggi di ratifica	193 (17,93%)	65 (20,7%)	115 (38,98%)	249 (34,39%)
<i>altre</i>	306 (28,44%)	42 (13,37%)	16 (5,42%)	168 (23,20%)
b. Iniziativa parlamentare	287 (26,67%)	75 (23,88%)	28 (9,49%)	113 (15,61%)
c. Mista <sup>2</sup>	85 (7,9%)	8 (2,54%)	6 (2,03%)	34 (4,70%)
TOTALE (a+b+c)	1.076	314	295	724
TOTALE (b+c+altre)	678 (63%)	125 (39,8%)	50 (16,95%)	315 (43,51%)

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

<sup>2</sup> Derivanti da progetti abbinati di iniziativa governativa e parlamentare.

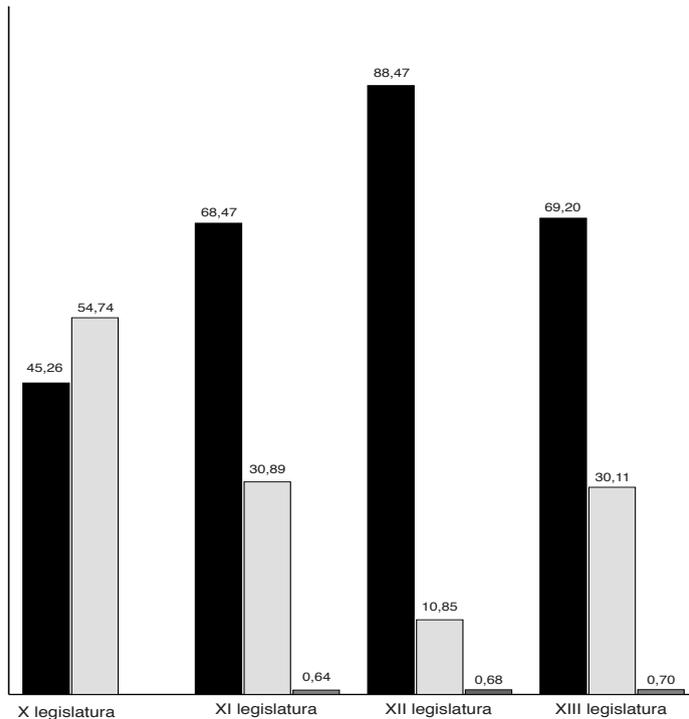
I dati indicano una prevalenza, per tutte le legislature considerate, dell'iniziativa legislativa «vincolata» del Governo, con un picco nella XII legislatura. Nella legislatura in corso si assiste, peraltro, ad un incremento dell'iniziativa parlamentare e dell'iniziativa del Governo non «vincolata».

Per quanto riguarda la tipologia delle fonti legislative, se si esclude la X legislatura, in cui il dato relativo all'iniziativa ordinaria è circa il doppio di quello dell'iniziativa vincolata, l'iniziativa vincolata risulta prevalente rispetto a quella ordinaria.

### 1.3 Sedi dell'esame parlamentare

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

Tabella 5 – Sedi dell'esame parlamentare: valori percentuali <sup>4</sup>



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

<sup>4</sup> Fonte: Servizio Commissioni.

<i>Sede</i>	X	XI	XII	XIII
Referente	487 (45,26%)	215 (68,47%)	261 (88,47%)	501 (69,20%)
Legislativa o deliberante	589 (54,74%)	97 (30,89%)	32 (10,85%)	218 (30,11%)
Redigente	—	2 (0,64%)	2 (0,68%)	5 (0,70%)
Totale	1.076	314	295	724

In linea generale, sembra emergere una ripresa del ricorso alla sede legislativa nell'attuale legislatura, nonché una tendenza all'aumento del ricorso alla sede redigente. Nell'ultimo semestre, tuttavia, il dato relativo alla sede legislativa mostra un forte calo cui si è associata una ripresa della sede redigente. In questo periodo si sono infatti registrati, alla Camera, solo 5 casi di approvazione di leggi in sede legislativa, mentre le leggi approvate in sede redigente sono state 9.

#### 1.4 *Tipologia della legislazione ad iniziativa non vincolata*

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

Sono state a tal fine individuate le seguenti categorie:

– *leggi provvedimento* - finalizzate alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi - e provvedimenti di manutenzione normativa, che recano disposizioni di puntuale modifica o di proroga di disposizioni legislative vigenti;

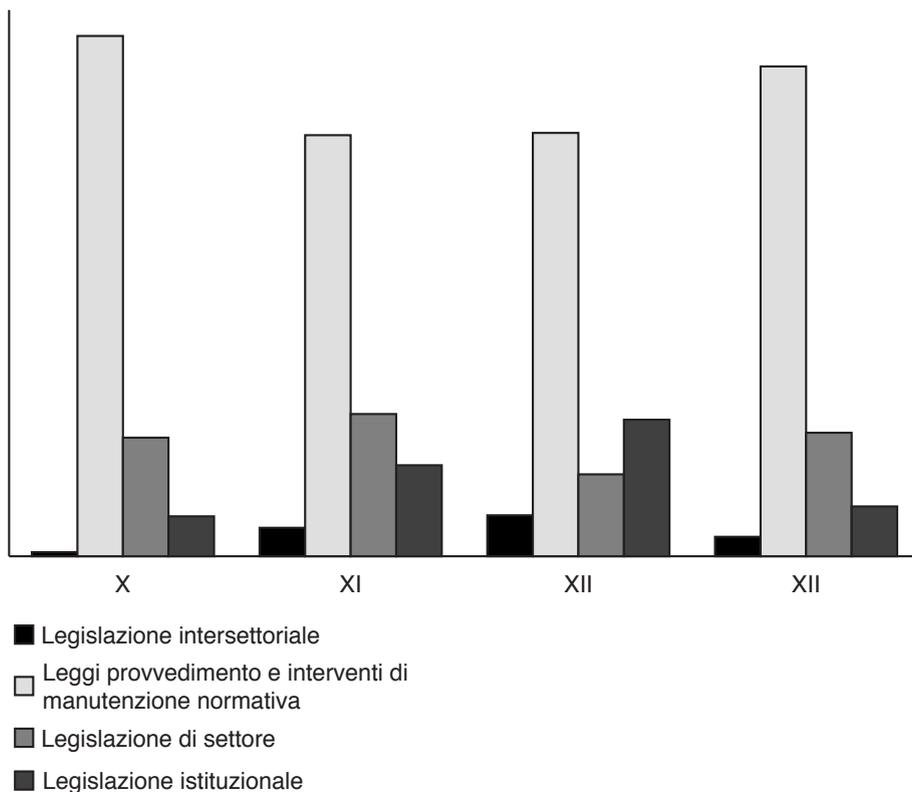
– *legislazione di settore* - volta a introdurre la regolamentazione di singoli settori o diretta a definire strumenti amministrativi o finanziari per l'attuazione di politiche settoriali;

– *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.

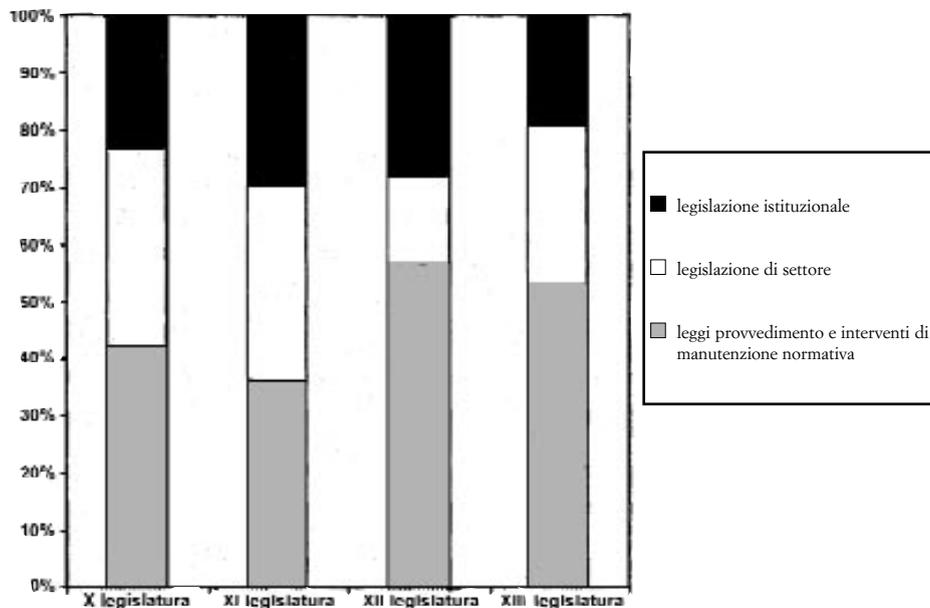
I dati relativi alle tipologie sono riportati, in valori percentuali, nella seguente tabella:

Tabella 4 - *Tipologia delle leggi approvate (dati percentuali)*



	X	XI	XII	XIII
Legislazione intersettoriale	0,60	4,17	6,00	2,85
Leggi provvedimento e interventi di manutenzione normativa	76,20	61,67	62,00	71,74
Legislazione di settore	17,37	20,83	12,00	18,09
Legislazione istituzionale	5,85	13,33	20,00	7,30
Totale	100	100	100	100

All'interno della tipologia indicata, la percentuale delle leggi approvate in sede legislativa <sup>5</sup> è la seguente:



Tipologia	% Sede legislativa <sup>6</sup>			
	X	XI	XII	XIII
Leggi provvedimento e interventi di manutenzione normativa	93,91	91,89	61,29	60,13
Legislazione di settore	77,59	88,00	16,67	31,58
Legislazione istituzionale	51,28	75,00	30,00	21,74

### 1.5 La produzione normativa per tipologia di atto

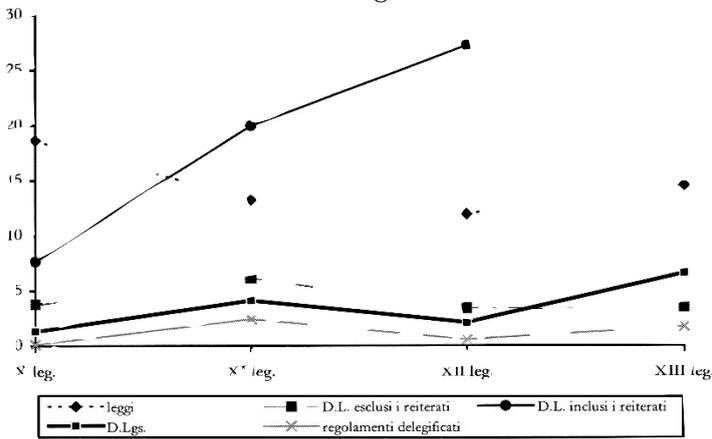
Nel grafico riportato di seguito sono evidenziate le linee di tendenza della produzione normativa nelle ultime quattro legislature per tipologia di atto. I dati indicano una netta prevalenza della decretazione d'urgenza sugli altri strumenti normativi, che raggiunge il suo apice nella XII legislatura. Parallelamente, nello stesso periodo, diminuisce il ricorso alla legge ordinaria e, in particolare nella XII legislatura, l'utilizzo dello strumento della legisla-

<sup>5</sup> Tali dati fanno riferimento all'applicazione del procedimento in sede legislativa presso la Camera dei deputati.

<sup>6</sup> Tali dati fanno riferimento all'applicazione del procedimento in sede legislativa presso la Camera dei deputati.

zione delegata. Una netta inversione di tendenza si registra nella legislatura in corso, in cui la cospicua riduzione, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 24 ottobre 1996, dei decreti-legge emanati si accompagna ad un maggiore ricorso agli altri strumenti di produzione normativa, ed in particolare a quelli della legislazione ordinaria e delegata. Il dato relativo ai regolamenti di delegificazione, che registrano nella XI legislatura il più alto tasso di emanazione, registra un incremento nella legislatura in corso.

*Linee di tendenza della produzione normativa per tipologia di atto (X - XIII legislatura)*



*Media mensile della produzione normativa per tipologia di atto*

Legislatura	Leggi ordinarie	Decreti legislativi	Decreti-legge (a) esclusi i reiterati	Decreti-legge (a) inclusi i reiterati	Regolamenti di delegificazione
X	18,65	1,33	3,74	7,63	0,12 (b)
XI	13,25	4,09	6,12	19,96	2,40
XII	11,94	2,10	3,40	27,25	0,57
XIII	14,57	6,58	3,3 (4) (c)	— (d)	1,75

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

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

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

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

## 2. LE DELEGHE LEGISLATIVE

### 2.1. Le tendenze generali

Il volume dei decreti delegati, considerando il flusso, cioè il numero dei D.Lgs. emanati durante la legislatura, anche in attuazione di deleghe conferite nelle precedenti legislature, è il seguente:

Tabella 1  
*Volume dei decreti legislativi emanati per legislatura –  
Media mensile*<sup>7</sup>

	<i>Legislatura</i>			
	X	XI	XII	III
Totale D.lgs. emanati	77	97	52	327 <sup>8</sup>
Media mensile	1,33	4,09	2,10	6,58

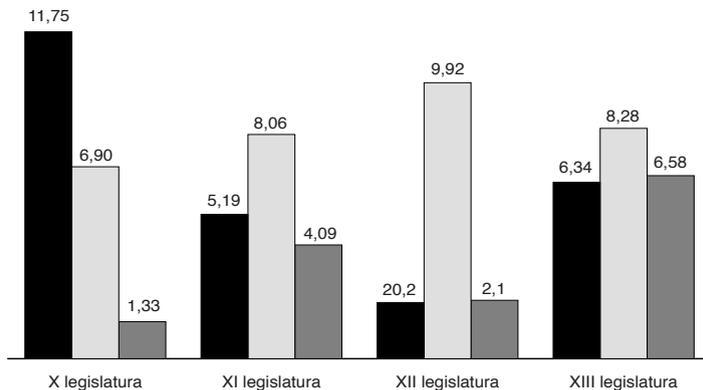
Nel grafico che segue vengono indicate per legislatura la media mensile di esercizio delle deleghe da parte del Governo e le medie mensili della produzione legislativa ad iniziativa «vincolata» (leggi di conversione, di bilancio e di ratifica di trattati internazionali), e non «vincolata»:

<sup>7</sup> La durata in mesi delle legislature (calcolate a partire dall'inizio della legislatura e non dalla costituzione delle Commissioni) è la seguente: 57,7 per la X legislatura; 23,7 per l'XI; 24,7 per la XII; 49,7 per la XIII.

<sup>8</sup> Per quanto riguarda i D.lgs. emanati nella XIII legislatura in attuazione di deleghe conferite nelle legislature precedenti, il dato è ripartito nel modo seguente (al 30 giugno 2000): per la XII legislatura sono stati emanati 15 D.lgs. nel 1996, 37 D.lgs. nel 1997, 4 D.lgs. nel 1998, 1 D.lgs. nel 1999 (nessuno nel 2000); per la XI legislatura, 7 D.lgs. nel 1996 e 4 D.lgs. nel 1997 (nessuno nel 1998, 1999 e 2000); per la X legislatura, 1 nel 1997 (nessuno nel 1996, 1998, 1999 e 2000).

Grafico 1

*Raffronto tra le medie mensili relative alla legislazione ordinaria, alla legislazione «vincolata» ed ai decreti legislativi emanati (per legislatura)*



Come si evince dal grafico, a partire dalla XII legislatura la media mensile della legislazione ordinaria non «vincolata» è vicina a quella della delegazione legislativa, mentre, con l'eccezione della X legislatura, è sempre molto alta la media della legislazione «vincolata» (media delle 4 legislature pari a 8,29).

Il dato sulla delegazione legislativa precedentemente illustrato può inoltre confrontarsi con quello relativo ai D.lgs. emanati in attuazione 9 delle singole disposizioni di delega (a prescindere quindi dall'arco temporale della legislatura), in quanto ogni delega può essere attuata con una pluralità di D.lgs.

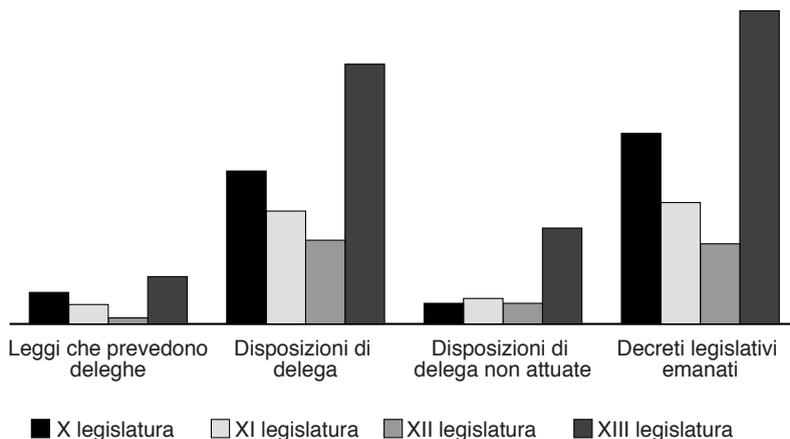
Tabella 2 – Attuazione delle singole disposizioni di delega

	Legislatura			
	X	XI	XII	XIII
Leggi che prevedono deleghe	26	16	5	39
Disposizioni di delega	126	93	69	214
Disposizioni di delega non attuate	17	21	17	79 (40)
D.Lgs. emanati	157	100	66	258

<sup>9</sup> Il dato dell'attuazione è relativo alla pubblicazione del D.lgs. nella Gazzetta Ufficiale. Vengono considerate pertanto non (ancora) attuate le deleghe per le quali siano in corso di esame gli schemi di D.lgs.

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

Grafico 2 – *Raffronto dei dati per legislatura*



La tabella indica che il *tasso di attuazione*, che appare elevato per la X e XI legislatura (rispettivamente, l'86,5% e il 77,4%), è leggermente inferiore per la XII (75,3%). Attualmente, il tasso di attuazione della XIII legislatura (al 30 giugno 2000) è pari al 63,1%. Va tuttavia rilevato che il termine per l'esercizio di un significativo numero di deleghe è ancora in corso.

## 2.2 *La tipologia dei decreti legislativi*

Quanto alla tipologia dei decreti legislativi emanati in attuazione di deleghe conferite nella corrente legislatura (pari a 258 al 30 giugno 2000), possono essere individuate alcune grandi categorie:

a) *decreti legislativi di attuazione della normativa comunitaria*. Si tratta dei d. lgs. emanati in riferimento alle deleghe per il recepimento di direttive comunitarie, conferite in primo luogo dalle leggi comunitarie adottate ai sensi della legge n. 86/1989. Si ricorda che nella XIII legislatura sono state approvate tre leggi comunitarie (la L. n. 128/1998, legge comunitaria 1995-97, la L. n. 25/1999, legge comunitaria 1998 e la L. 526/99, legge comunitaria 1999), in attuazione delle quali sono stati emanati 74 D.lgs. pari al 28,7% del totale dei D.lgs.

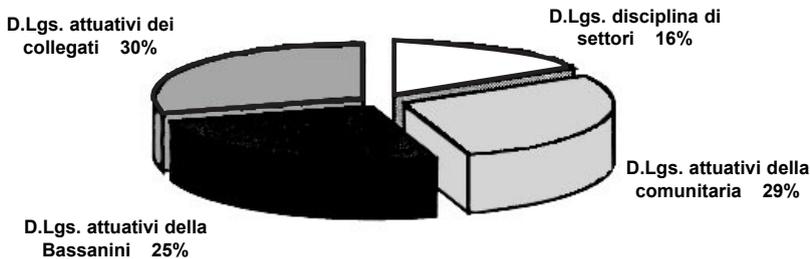
b) *decreti legislativi di attuazione della legge n. 59/1997 (c.d. legge Bassanini)*. I decreti legislativi emanati in attuazione di tale legge investono,

diversi settori di intervento, essi sono pari a 65 (equivalente al 25,2% dei decreti emanati);

c) *decreti legislativi di attuazione delle misure previste dalle manovre di finanza pubblica*. Si tratta dei decreti legislativi a carattere strettamente economico-finanziario, che attuano le deleghe di natura fiscale o ordinamentale, finalizzate agli obiettivi di bilancio e di sviluppo fissati nei c.d. «provvedimenti collegati». Tale categoria annovera 77 decreti legislativi (pari al 29,8%);

d) *decreti legislativi che attuano deleghe per la disciplina di specifici settori*. In questa categoria rientrano i decreti legislativi emanati in attuazione di deleghe che incidono su profili anche rilevanti, ma non riconducibili a grandi aree di intervento normativo delegato. A tale categoria appartengono complessivamente 42 D.lgs. (pari al 16,3%).

### Tipologia dei decreti legislativi



Va inoltre ricordato che, all'interno di ciascuna delle categorie considerate, sono compresi i c.d. *decreti correttivi ed integrativi*. Tale tipologia di decreti, come già rilevato nei precedenti Rapporti sullo stato della legislazione, è molto frequente nel corso della XIII legislatura (complessivamente si tratta di 52 decreti su 258, 20,1% del totale dei D.lgs. emanati in attuazione di deleghe conferite in questa legislatura), anche in ragione del significativo incremento, rispetto alle legislature precedenti, del numero di disposizioni di delega che autorizzano l'emanazione di disposizioni integrative e correttive (pari a 49, su 214 disposizioni di delega, circa il 23%).

### 2.3 Tendenze recenti della delegazione legislativa

Sotto il profilo delle tendenze generali, resta piuttosto stabile, rispetto al dato dell'intera legislatura, il tasso di emanazione dei decreti legislativi delegati, che per i primi sei mesi del 2000 sono pari complessivamente a 49 (con una media di circa 8 D.lgs. al mese).

Si è rafforzato, inoltre, il controllo preventivo sulla qualità dei provvedimenti che contengono previsioni di delega o di delegificazione. Dal luglio 1999, tali testi devono essere trasmessi obbligatoriamente al Comitato per la legislazione. Il Comitato, nel periodo di riferimento, si è espresso su 26 progetti di legge; il tasso di recepimento dei rilievi risulta particolarmente elevato (50% per i rilievi relativi alla chiarezza e alla formulazione del testo; 58% per i rilievi relativi al profilo della semplificazione e del riordinamento della legislazione).

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

– con riferimento al procedimento previsto per l'emanazione dei decreti delegati, si registra una generale tendenza a prevedere il parere parlamentare sui relativi schemi (il parere è obbligatorio ai sensi dell'articolo 14 della L. 400/1988 solo per le deleghe c.d. «ultrabiennali»);

Rispetto all'incidenza del parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi, risulta interessante il caso relativo ai pareri resi dalla Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa, cui è stato affidato il compito di esprimere pareri sui provvedimenti attuativi della legge n. 59 del 1997. Secondo le risultanze di una indagine svolta nel giugno 2000 presso il Seminario S. Tosi dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari di Firenze, la Commissione ha formulato 861 rilievi sugli schemi di decreti legislativi trasmessi per il parere; il Governo ha accolto 542 rilievi, pari ad una percentuale del 67,8 del totale dei rilievi formulati.

– nel luglio 1999 sono state approvate importanti modifiche al regolamento della Camera volte ad applicare agli schemi di atti normativi presentati dal Governo per il parere parlamentare le procedure di informazione previste dallo stesso regolamento per i progetti di legge. È stata inoltre prevista la facoltà di richiedere sui medesimi atti il parere del Comitato per la legislazione. Tale previsione, tuttavia, ha avuto una scarsa applicazione nel periodo di riferimento (1 schema trasmesso).

### 3. I DECRETI-LEGGE

#### 3.1. *Le tendenze generali*

La media mensile dei decreti emanati nella XIII legislatura, dopo l'intervento della sentenza n. 360 del 24 ottobre 1996 <sup>10</sup>, risulta inferiore rispetto alla fase che precede la sentenza stessa (se si considerano, per tale fase, i soli decreti «nuovi» e non quelli reiterati). Questa tendenza alla diminuzione, già rilevata nei precedenti Rapporti sullo stato della legislazione, è confermata dai dati aggiornati al 30 giugno 2000.

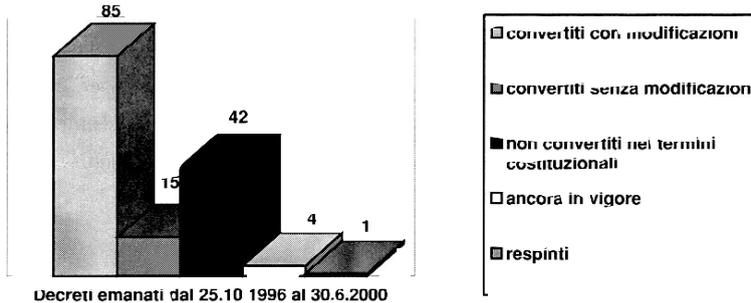
<i>Prima della sentenza 24 ottobre 1996, n. 360</i>			<i>Dopo la sentenza 24 ottobre 1996, n. 360</i>	
Totale <sup>11</sup>	Media mensile	Media mensile al netto dei decreti reiterati	Totale <i>al 30.6.2000</i>	Media mensile
187	34	4	147	3,3

Deve, tuttavia rilevarsi che, pur permanendo la tendenza alla diminuzione nell'intero periodo considerato, come si vedrà in seguito, il dato relativo all'ultimo anno (luglio 1999-luglio 2000) fa registrare un lieve incremento della media mensile (3,2) rispetto al dato (2,8) relativo all'anno precedente (luglio 1998-luglio 2000).

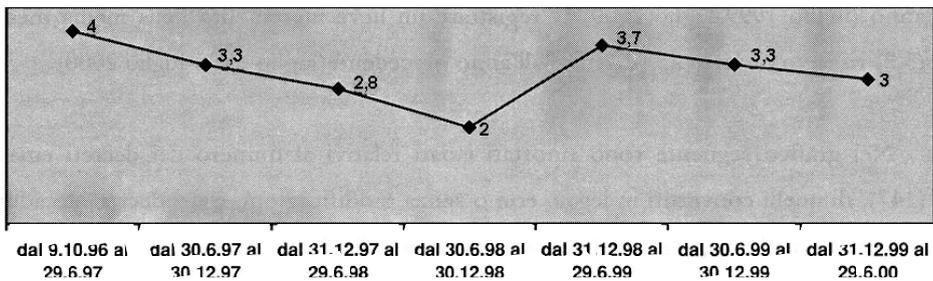
<sup>10</sup> Con cui la Corte Costituzionale ha sancito il divieto di reiterazione dei decreti non convertiti nei termini costituzionali.

<sup>11</sup> Il dato riportato non comprende gli 88 decreti già presentati nella XII legislatura e ripresentati nel corso della XIII legislatura.

Nel grafico seguente sono riportati i dati relativi al numero dei decreti emanati (147), di quelli convertiti in legge, con o senza modificazioni, e dei decreti decaduti o respinti formalmente dalla deliberazione di una delle due Camere.



Il grafico che segue, invece, illustra le variazioni del tasso di emanazione mensile dei decreti-legge riferito ai semestri successivi alla sentenza n. 360/96. Per il primo periodo sono stati considerati soltanto gli ultimi due mesi del 1996; per l'ultimo, i primi sei mesi del 2000. Va inoltre ricordato che, nel corso dei semestri luglio-dicembre 1998 e gennaio-giugno 2000, nei quali si registrano le medie mensili più basse (rispettivamente 2 e 3) si sono verificate le due crisi di Governo della attuale legislatura.



### 3.2 Tipologia degli interventi

Quanto alla tipologia degli interventi normativi attuati mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza, si conferma l'esistenza di tre categorie di decreti, già individuate nel primo *Rapporto sullo stato della legislazione*:

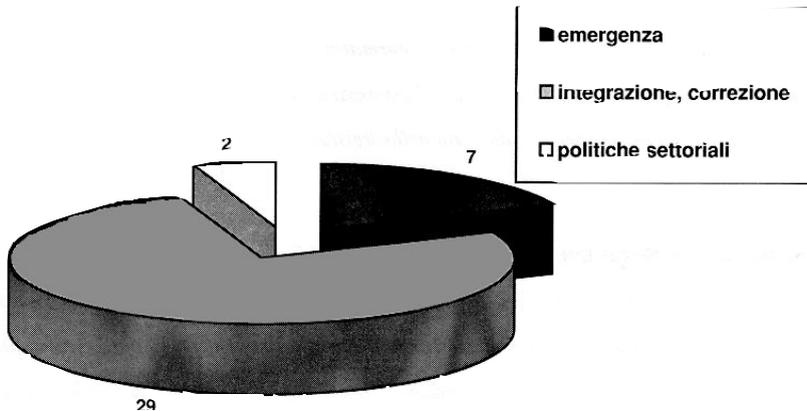
a) *decreti di emergenza*: si tratta dei decreti-legge resi necessari dalla natura assolutamente indifferibile dell'intervento normativo (gli esempi più frequenti si riscontrano nelle materie quali avversità naturali, impegni internazionali, ordine pubblico e difesa, norme finanziarie di immediata applicazione). Nel periodo preso in considerazione, 7 provvedimenti pos-

sono essere ricompresi nella categoria dei decreti di emergenza, pari al 18% del totale.

*b) decreti di integrazione, correzione o applicazione transitoria della normativa vigente:* si tratta di quei decreti che realizzano sostanzialmente interventi che vanno dalla regolazione «minuta» di manutenzione legislativa, alla modifica di discipline di settore, al prolungamento della vigenza di disposizioni o norme contenute in precedenti provvedimenti. Nel periodo preso in considerazione, sono 29 (76%) i decreti-legge riconducibili a questa categoria.

*c) decreti che intervengono sulla legislazione che qualifica le «politiche di settore»:* tali interventi possono definire un complesso di strumenti (amministrativi o finanziari) per l'attuazione di politiche settoriali ovvero modificare le regole generali di determinati settori normativi; nel periodo considerato sono 2 i decreti ascrivibili a tale tipologia.

Nel grafico che segue sono indicati i dati relativi alla *tipologia degli interventi* nel periodo considerato:



Con particolare riguardo agli interventi di urgenza adottati nel secondo semestre del 1999 e nel primo semestre del 2000, si rileva inoltre che sono stati emanati diversi decreti che contengono una disciplina «ponte», in attesa dell'approvazione definitiva della legge ordinaria o dell'emanazione di regolamenti previsti da disposizioni vigenti, in seguito alla quale vengono lasciati decadere o, essendo ancora in corso di conversione, vengono abrogati dalla stessa legge che ne recepisce il contenuto sostanziale.

Sempre dal punto di vista qualitativo, nel periodo luglio 1999-luglio 2000, si riscontra una minore incidenza degli interventi emendativi delle Camere, sia con riguardo alla percentuale dei decreti convertiti con modificazioni (75% contro l'80% dei due semestri precedenti), sia sotto il profilo dell'entità delle modificazioni introdotte. In particolare si osserva

una tendenza al contenimento del numero dei commi contenuti nei provvedimenti convertiti: i commi dei 24 decreti legge convertiti, esclusi quelli relativi all'entrata in vigore, ma tenuto conto delle modifiche apportate dalle leggi di conversione, sono 215, mentre nei due semestri precedenti assommavano a 344 (in 25 decreti-legge).

### 3.3 Conclusioni

Quanto all'evoluzione in atto nel complesso della legislatura, si rileva che:

- il numero dei decreti emanati nella XIII legislatura dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale, nonostante una leggera ripresa nei primi mesi del 1999, si è ridotto ulteriormente (3,2 decreti al mese) rispetto al dato del giugno 1999, in cui la media mensile dei decreti fino a quel momento emanati era pari a 3,4;

- si conferma inoltre il dato contenuto nei precedenti rapporti, per cui soltanto una minoranza di decreti-legge riguarda situazioni di emergenza o di imprevedibilità, quali, in particolare, le calamità naturali o le missioni internazionali;

- in particolare, in merito alla tipologia dei provvedimenti, si riscontra il ricorrere periodico di decreti che contengono una disciplina «ponte», in attesa dell'approvazione definitiva della legge ordinaria, in seguito alla quale vengono lasciati decadere o, essendo ancora in corso di conversione, vengono abrogati dalla stessa legge che ne recepisce il contenuto sostanziale.

Per quanto riguarda in particolare il raffronto tra il periodo luglio 1998-luglio 1999 e il periodo luglio 1999-luglio 2000, si riscontrano i seguenti elementi:

- un lieve aumento dei decreti emanati (3,2 contro il 2,8);
- una flessione dei decreti convertiti in legge (63% contro il 73%);
- un significativo ricorso allo strumento del decreto-legge per interventi di microlegislazione o di manutenzione normativa (ventinove su trentotto), tra i quali figurano anche tre tipici decreti-provvvedimento;
- una riduzione quantitativa del contenuto dei singoli decreti-legge e una minore incidenza delle proposte emendative delle Camere (i decreti convertiti con modificazioni sono il 75% dei decreti convertiti contro l'80% dei due semestri precedenti).

## 4. LA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA

### 4.1. *Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi*

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

Nonostante tale previsione, tuttavia, si rileva nel periodo gennaio - giugno 2000 una tendenza verso un sensibile decremento nel numero di leggi contenenti abrogazioni espresse (10 leggi), che trova corrispondenza nell'assenza di provvedimenti interamente abrogati.

#### *Abrogazioni contenute in leggi ordinarie*

	1996	1997	1998	1999	2000	Totale
Totale leggi pubblicate	78	194	170	209	65	716
Leggi contenenti abrogazioni espresse	17	24	26	39	10	116
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	4	8	---	4	1	17
Provvedimenti interamente abrogati	6	4	5	16	0	31

Sul versante dei decreti legislativi, invece, appare significativo il dato relativo alle abrogazioni operate. Nel 1999 e nel 2000 si registra, infatti, un aumento di decreti legislativi contenenti abrogazioni espresse e di provvedimenti interamente abrogati. Va inoltre rilevato che, a fronte dei 327 decreti legislativi emanati nell'arco di tutta la legislatura, vengono contestualmente soppressi ben 134 atti normativi (pari a quasi il 41% del numero dei nuovi provvedimenti adottati).

Al riguardo va inoltre registrata una sensibile diminuzione nel 2000, di formule di abrogazione innominata contenute nei decreti legislativi emanati (si passa dalle 15 del 1999 alle 4 dei primi sei mesi del 2000).

I dati in proposito sono riportati nella tabella seguente:

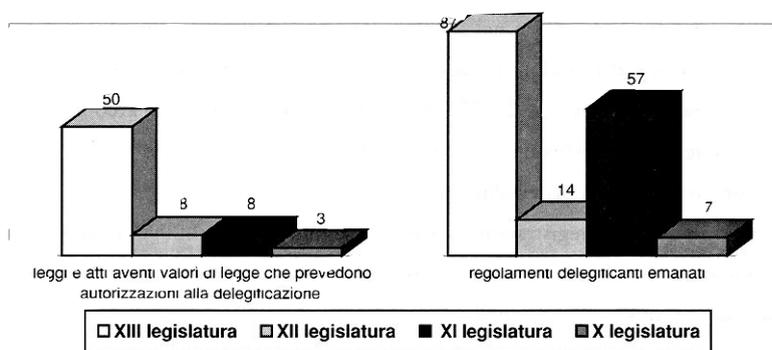
*Abrogazioni contenute in decreti legislativi*

	1996	1997	1998	1999	2000	Totale
Decreti legislativi emanati	22	81	69	106	49	327
Decreti legislativi contenenti abrogazioni espresse	10	31	39	59	27	166
Decreti legislativi contenenti formule di abrogazione innominata	1	7	14	15	4	41
Provvedimenti interamente abrogati	2	13	48	61	10	134

Per quanto riguarda, infine, la semplificazione attuata con i regolamenti di delegificazione va rilevato che i 21 provvedimenti di questo tipo emanati nel periodo dal 1 luglio 1999 al 30 giugno 2000 hanno abrogato interamente 25 provvedimenti fra cui 9 leggi<sup>12</sup>.

#### 4.2 La delegificazione

Nel quadro riassuntivo che segue sono riportati i dati relativi ai regolamenti delegificati emanati nelle ultime legislature:

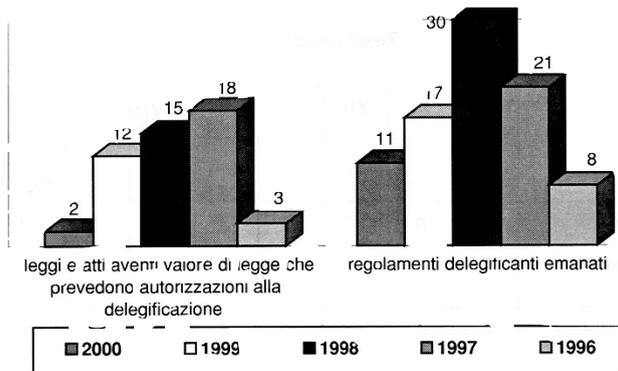


<sup>12</sup> Si rileva la maggior parte delle abrogazioni sono disposte dal D.P.R. n. 554 del 1999, regolamento sui lavori pubblici, che ha abrogato interamente 14 provvedimenti di cui 7 leggi.

<i>Legislatura</i>	<i>Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione</i>	<i>Regolamenti delegificanti emanati nella legislatura</i>
XIII	50	87
XII	8	14
XI	8	57
X (*)	3	7

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

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



<i>Legislatura</i>	<i>Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione</i>	<i>Regolamenti delegificanti emanati nella legislatura</i>
XIII (totali)	50	87
2000	2	11
1999	12	17
1998	15	30
1997	18	21
1996	3	8

(\*) L'aggiornamento dei dati è al 30 giugno 1999. Per la X legislatura i dati si riferiscono alle leggi e regolamenti successivi alla data di entrata in vigore della L. 400/88.

4.3 *I testi unici*

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l'emanazione di testi unici, va rilevato che nel periodo 1° luglio 1999 – 30 giugno 2000 si è registrata l'emanazione di un solo provvedimento di questo tipo. Il 28 agosto 2000, in un periodo successivo a quello preso in considerazione in questo Rapporto, è stato emanato il decreto legislativo recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, emanato ai sensi dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265.

*Testi unici*

	X	XI	XII	XIII				
				1997	1998	1999	2000	Totale legislatura
Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici	5	6	2 <sup>13</sup>	5 <sup>14</sup>	3	8	1	17
Testi unici emanati	3	2	—	—	2	1	—	3

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

I testi unici saranno emanati sulla base del programma di riordino normativo presentato in Consiglio dei ministri il 15 settembre 2000, secondo gli indirizzi che sono stati definiti dalle Camere (risoluzione 6-00119, votata il 19 ottobre 1999 dalla Camera dei deputati; risoluzione 6-00048, votata il 24 novembre 1999 dal Senato) a seguito della presentazione, il 6 luglio 1999, della prevista relazione sul programma di riordino.

<sup>13</sup> L'art. 45, co. 15 della L. 144 del 1999 ha da ultimo ulteriormente prorogato al 31 marzo 2000 il termine per l'emanazione del testo unico relativo alla disciplina dei regimi pensionistici obbligatori, già differito dalla L. 417/96, dalla L. 449/97 e dalla L. 448 del 1998.

<sup>14</sup> Il termine per l'emanazione del testo unico sui beni culturali e ambientali previsto dalla L. 352 del 1997, originariamente di un anno dalla data di entrata in vigore della legge, è stato prorogato di sei mesi dalla L. 191 del 1998 e di ulteriori sei mesi dalla L. 122 del 1999.

La partecipazione italiana alla costruzione dell'Unione europea costituisce uno dei principali fattori di produzione normativa. Tale fattore agisce sia in modo diretto, attraverso gli strumenti di trasposizione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, sia in modo indiretto, attraverso la predisposizione di normative nei più rilevanti comparti delle attività economiche e industriali, volte alla modernizzazione dei mercati, tramite la loro apertura e regolamentazione secondo modelli coerenti con i processi di integrazione europea e di globalizzazione dell'economia.

Per un verso o per un altro possono essere rintracciate alcune politiche legislative che sono strettamente connesse a tale processo: dalla legislazione immediatamente connessa all'introduzione dell'euro a quella necessaria a favorire le condizioni per attivare i processi di liberalizzazione e di privatizzazione nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni, dei trasporti, delle poste, del commercio); dalla regolamentazione dei mercati (mercati finanziari, credito, consorzi agrari, regolamentazione del diritto di sciopero, locazioni immobiliari) alla creazione delle condizioni per la competitività (semplificazione, sportello unico) fino alle politiche fiscali.

*a) l'attuazione della normativa comunitaria*

La trasposizione del diritto comunitario nell'ordinamento interno costituisce un processo estremamente complesso nel quale sono coinvolti una pluralità di attori e di strumenti che devono essere coordinati tra loro e con il sistema giuridico (ma anche sociale, economico e culturale) nazionale.

Il ruolo più attivo del Parlamento rimane quello relativo alla cd. fase «discendente» del recepimento della normativa comunitaria, che avviene con l'oramai consolidato strumento della legge comunitaria annuale, come previsto dalla «legge La Pergola» (legge 9 marzo 1989, n. 86). Essa mantiene, sotto il profilo dei tempi, la sua attualità di strumento cardine per il recepimento delle direttive comunitarie, senza per questo esaurire lo spettro degli strumenti a disposizione.

Il recepimento delle direttive comunitarie avviene infatti anche al di fuori della legge comunitaria annuale, con gli ordinari strumenti legislativi.

vi ovvero in via amministrativa. In particolare, l'attuazione in via amministrativa degli atti normativi comunitari è possibile, sia per il Governo che per le regioni, a condizione che le raccomandazioni o le direttive comunitarie non riguardino materie già disciplinate con legge o coperte da riserva di legge.

A questi strumenti si aggiungono, a seguito di modifiche alla «legge La Pergola» introdotte in applicazione del principio di sussidiarietà, l'attuazione diretta da parte delle regioni ordinarie e delle province autonome nelle materie di competenza concorrente che si affianca a quella già prevista dalla L. 86 del 1989, nelle materie di competenza esclusiva, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome, nonché la possibilità, sempre in applicazione del principio di sussidiarietà, di recepimento attraverso intese tra le parti sociali.

Occorre, infine, sottolineare anche i poteri normativi delle Autorità indipendenti nell'attuazione del diritto comunitario che in diversi ambiti — come quello della tutela della concorrenza o dell'attuazione dei principi del mercato interno e dei processi di liberalizzazione — possono trovare un significativo terreno di espansione.

#### b) *la fase ascendente*

La partecipazione parlamentare alla cd. «fase ascendente» di creazione del diritto comunitario, fino ad oggi estremamente debole essendosi il Parlamento concentrato prevalentemente sulla fase di attuazione della normativa comunitaria, si sta finalmente rafforzando. Ne sono chiaro indice alcuni eventi che nel corso dell'anno hanno delineato una maggiore partecipazione del Parlamento sia all'attività delle istituzioni dell'Unione europea che all'attività del Governo presso di esse.

Questa tendenza è favorita anche da alcune innovazioni normative come, per esempio, il «Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali» allegato al Trattato di Amsterdam il quale ha disposto, proprio con l'obiettivo di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale comunitario, che i documenti di consultazione della Commissione siano trasmessi ai Parlamenti e che le proposte legislative della Commissione siano fornite in tempo utile ai Parlamenti disponendo che queste vengano messe all'ordine del giorno del Consiglio dopo sei settimane dalla presentazione della Commissione, salvo casi di urgenza.

È evidente che questo indirizzo necessita di un corrispondente impegno politico ed organizzativo del Governo: molto ci si attende, pertanto, dalla recente riforma dell'organizzazione del Governo e dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri che, nelle materie comunitarie, potenzia il ruolo di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio.

Esiste tuttora in capo al Governo un obbligo (posto dapprima con l'art. 14 della legge comunitaria 1995-1997 e, successivamente, con l'art. 3

della legge di ratifica del trattato di Amsterdam) di trasmissione al Parlamento e alle Regioni dei progetti di atti comunitari. La scarsa congruità — se non proprio una contraddittorietà — di tali disposizioni ha in qualche modo reso farraginoso la piena implementazione dell'esame parlamentare dei progetti di atti comunitari. A tali difficoltà cerca ora di porre rimedio l'articolo 6 del disegno di legge comunitaria 2000 (già approvato dalla Camera e attualmente all'esame del Senato) il quale prevede l'obbligo di trasmissione per i progetti degli atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee, nonché per gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni. Tali atti devono essere trasmessi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro competente per le politiche comunitarie, contestualmente alla loro ricezione, alle Camere per l'assegnazione alle Commissioni parlamentari competenti, nonché alle regioni anche a statuto speciale e alle province autonome, indicando la data presunta della loro discussione o adozione in sede comunitaria. Le Commissioni hanno 45 giorni di tempo dalla data di trasmissione per formulare osservazioni e solamente allo scadere di tale termine il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione degli atti dell'Unione. Tra gli atti sottoposti all'obbligo di comunicazione sono stati ricompresi anche quelli riguardanti la politica estera e la sicurezza comune e la cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale.

Sul piano dell'attività parlamentare nella fase ascendente occorre segnalare inoltre l'esame, svolto ai sensi dell'art. 126-bis del regolamento, del programma legislativo della Commissione europea per l'anno 2000 e obiettivi strategici 2000-2005 che ha coinvolto tutte le Commissioni permanenti, per le parti di rispettiva competenza, e si è concluso con l'approvazione in Assemblea di una risoluzione nella quale si impegna il Governo, in particolare, ad attuare tempestivamente gli adempimenti di sua competenza per il migliore svolgimento dell'esame parlamentare dei documenti relativi al programma legislativo dell'Unione europea e a riferire sistematicamente nel corso dell'anno alle Commissioni competenti della Camera sugli sviluppi dei procedimenti di definizione delle politiche dell'Unione europea, in particolare di quelli riferiti ai temi individuati come prioritari dalla Camera nel corso dell'esame dei documenti relativi al programma legislativo dell'Unione europea.

### *c) le riforme regolamentari e legislative*

La sistematicità e la regolarità della partecipazione del Parlamento italiano all'attività dell'Unione europea si è accresciuta nel corso dell'anno ed è stata guidata da importanti riforme del regolamento della Camera dei deputati intervenute nel 1999. Tali riforme, finalizzate ad incidere maggiormente sui contenuti della normativa comunitaria ed in generale sul livello

di conoscenza dell'attività delle istituzioni europee, hanno consentito il rafforzamento della partecipazione del parlamento all'attività dell'Unione europea sotto i seguenti profili:

– le competenze legislative della XIV Commissione (art. 126) sono state pienamente equiparate a quelle delle altre Commissioni permanenti, eliminando l'esclusione della sede legislativa e di quella redigente, mantenendosi la funzione di Commissione «filtro» sui progetti di legge ed estendendola agli schemi di atti normativi del governo per tutti i profili di compatibilità comunitaria.

– la legge comunitaria (nuovo articolo 126-ter) e la relazione annuale (in precedenza semestrale) sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario (art. 126-bis) vengono adesso esaminate congiuntamente. Il nuovo articolo 126-ter ha poi tracciato una procedura «speciale» per l'esame del disegno di legge comunitaria, definendone tempi e modalità in modo da garantirne un esame celere, focalizzato sulla XIV Commissione in funzione referente, ma completo, per consentire un raccordo orizzontale con le Commissioni competenti per materia;

– la valutazione della legislazione nazionale sotto il profilo della compatibilità comunitaria ha assunto un ruolo peculiare nell'ambito del procedimento legislativo divenendo parte integrante dell'istruttoria legislativa in Commissione (ai sensi dell'art. 79, comma 4 del R.C.) (artt. 126-96-ter).

Il quadro è completato dalle norme di raccordo relative all'esame degli atti comunitari previste dal disegno di legge comunitaria 2000 attraverso la razionalizzazione degli obblighi di comunicazione e informazione a carico del Governo relativi agli atti normativi comunitari.

PARTE II

TENDENZE E PROBLEMI DELLA  
LEGISLAZIONE REGIONALE

a cura del CNR, Istituto di Studi sulle Regioni



## NOTA INTRODUTTIVA E SINTESI

Il presente Rapporto, relativamente all'anno 1999 e al primo semestre dell'anno 2000, evidenzia alcuni profili ritenuti significativi delle tendenze e dei problemi emergenti nella legislazione delle regioni, con risvolti importanti anche sulla loro organizzazione politico-amministrativa.

I capitoli 1, 2, 3 e 4, sviluppano delle considerazioni sui temi della semplificazione, organizzazione e informazione. Per l'analisi in essi svolta si è fatto riferimento al materiale di sintesi predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati, sulla base di un questionario, formulato dallo stesso Servizio.

Gli altri capitoli hanno, invece, ad oggetto specifiche tipologie (capitoli 5 e 6) o settori (capitolo 7) della legislazione regionale e sono basati su una ricognizione delle leggi regionali rilevanti, effettuata dall'Istituto di Studi sulle Regioni.

In particolare, il Rapporto esamina alcuni aspetti fondamentali della trasparenza e funzionalità dei processi decisionali e dell'azione di governo delle regioni.

A questo scopo vengono considerate alcune caratteristiche della legislazione, valutandone anche i riflessi sulla forma di governo regionale e sui rapporti tra regioni ed enti locali.

Nel *capitolo 1* viene messo in luce l'impegno regionale a combattere l'inflazione legislativa. In particolare, in certe regioni, appare piuttosto consistente il numero delle abrogazioni, anche se in alcuni casi permangono forme di abrogazione implicita o con formule generiche, che tendono a rendere oscura e di difficile conoscibilità la materia trattata. Manca, invece, con qualche eccezione, un impegno più deciso e generale verso il coordinamento della legislazione, in particolare mediante leggi organiche o testi unici.

Nel *capitolo 2* viene rilevato il fenomeno ampio e frequente del rinvio da parte delle leggi regionali ad ulteriori atti normativi e/o a piani e programmi. Ciò viene fatto, in molti casi, in modo tale da realizzare uno snellimento della funzione legislativa, che risulta così orientata principalmente alla fissazione di principi e criteri. Tuttavia, emerge in più casi il rischio che si determini uno spostamento eccessivo di temi e problemi a fasi decisionali ulteriori, spesso complesse e dagli esiti incerti. Il sistema dei rin-

vii, inoltre, appare al momento svolgersi in maniera empirica, sia sotto il profilo della presenza o meno e (nel primo caso) del contenuto e sostanza dei criteri e principi, sia sotto il profilo degli organi o soggetti alle competenze dei quali viene fatto rinvio.

Un sistema più chiaro e razionale di rapporti tra la funzione legislativa da un lato e quella regolamentare, di governo e di piano dall'altro, richiede in realtà un chiarimento sulla forma di governo regionale, in particolare in ordine ai rapporti giunta-consiglio, quale potrà venire dall'attuale fase di revisione statutaria. Infine, anche il rinvio alla competenza degli enti locali per l'adozione di piani e altri atti, mentre evidenzia lo sviluppo di una prospettiva di più forte collaborazione tra la regione e tali enti, pone l'esigenza che si affronti in maniera generale la revisione della distribuzione delle funzioni e dei poteri tra i vari livelli di governo in ambito regionale, come richiede peraltro una compiuta realizzazione dei processi di conferimento di funzioni indotti dall'attuazione del D.lgs. n. 112/1998.

Nel *capitolo 3*, per il profilo relativo alle procedure di informazione, consultazione e partecipazione, viene innanzitutto rilevato come il dato di maggior significato rappresentato dalle diverse esperienze regionali sia costituito dal tendenziale passaggio da un modello consultivo c.d. tradizionale, di tipo essenzialmente procedurale nell'ambito delle attività assembleari, ad un sistema caratterizzato dal forte sviluppo di strumenti stabili di raccordo istituzionale, peraltro sempre più strettamente connessi alle attività degli esecutivi.

Non mancano, in realtà, numerose testimonianze concernenti l'ampia portata che le procedure di informazione e consultazione rivestono ancora nell'ambito dell'attività legislativa. Al riguardo, però, si riscontrano valutazioni di carattere assai differenziato, con una gamma di giudizi che vanno da considerazioni totalmente scettiche in ordine agli effetti della consultazione, a giudizi invece più positivamente rivolti a sottolineare l'efficacia degli strumenti di informazione e partecipazione sul processo di formazione delle leggi.

La novità di maggior peso, come già si accennava, è costituita però dallo sviluppo generalizzato di forme stabili di raccordo istituzionale e di concertazione, che sembra caratterizzare l'esperienza regionale di questi ultimi anni. In particolare, emerge come i processi attuativi delle leggi Bassanini abbiano costituito elementi di forte impulso non solo per la creazione di sedi istituzionali di confronto laddove non presenti, ma anche per la riforma di quelle già esistenti, per lo più finora scarsamente valorizzate. Emblematiche, al riguardo, le esperienze relative alle Conferenze regionali-enti locali, come sedi di raccordo istituzionale del sistema delle autonomie territoriali e i Consigli regionali dell'economia e del lavoro, sedi privilegiate della rappresentanza degli interessi economico-sociali.

Nel *capitolo 4* dedicato alle attività non legislative del consiglio si rileva che, secondo i dati forniti dalle regioni, vi è innanzitutto un esiguo numero di regolamenti (inferiore rispetto a periodi antecedenti) ed una rilevante quantità di atti non legislativi amministrativi, non di rado con un contenuto generale, che si connotano per una estrema eterogeneità di denominazione, di forma e di contenuto (atti di programmazione, di indirizzo, di amministrazione attiva, consultiva e di controllo, atti ispettivi, ordini del giorno).

In particolare emerge: a) una distinzione tra regioni con un'attività non legislativa del consiglio poco consistente o microsettoriale; regioni (le più numerose) in cui l'attività in esame ha assunto un grande rilievo qualitativo e quantitativo; regioni con una chiara prevalenza di specifici tipi di atti (di indirizzo, ispettivi e consultivi); b) un'altra e più importante distinzione tra regioni in cui, con riguardo all'attività in considerazione, si nota un ampliamento delle competenze della giunta (con un discostamento dunque della prassi dalle previsioni statutarie che attribuiscono rilevanti funzioni non legislative, soprattutto amministrative, al consiglio) e regioni nelle quali si è realizzata, invece, una costante convergenza tra prassi e previsioni statutarie, sia pure soprattutto per certi tipi di atti.

Nel *capitolo 5* si individuano le linee di tendenza emergenti dalla legislazione regionale di carattere provvedimentale. Si constata che tali atti sono di tre tipi. Nella stragrande maggioranza si tratta di leggi di finanziamento specifico (c.d. leggi di spesa), spesso decisamente microsettoriali: la forma legislativa è, in questi casi, imposta dalla necessità di variazione del bilancio. Vi è poi un gruppo, poco ampio, di leggi provvedimento di natura istituzionale la cui forma è richiesta dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali, dagli Statuti, dalla legislazione statale o, quantomeno, dalla stessa legislazione regionale (di carattere organico). Vi sono, infine, atti legislativi liberamente approvati dalle regioni in luogo di atti di natura amministrativa (regolamenti o provvedimenti amministrativi di carattere specifico o generale): in questo caso, la ricorrenza di un tale fenomeno, pur in mancanza di una «riserva di amministrazione», è sintomo di una patologia del sistema regionale, in quanto segnala un'alterazione del corretto rapporto tra Legislativo ed Esecutivo, nonché il rischio della lesione del principio del «giusto procedimento», con ripercussioni negative sulla tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

Il *capitolo 6* prende in esame le leggi finanziarie delle regioni: uno strumento di programmazione la cui importanza è sottolineata dal D.lgs. n. 76/2000 sulla riforma della contabilità regionale. Dall'analisi emergono alcuni elementi positivi: un crescente numero di regioni che adotta la legge finanziaria e una maggiore tempestività della sua approvazione. Tuttavia, tali provvedimenti sono spesso formulati in modo tale da essere di difficile lettura — soprattutto per i non addetti ai lavori — e piuttosto com-

plici, sia perché si articolano in un numero elevato di disposizioni, sia perché la maggior parte delle norme è di tipo ordinamentale e organizzativo. Un puntuale recepimento dei principi dettati dal D.lgs. n. 76/2000 potrebbe, a questo proposito, portare ad un miglioramento sensibile della situazione.

Infine, nel *capitolo 7* è stato effettuato un esame della legislazione regionale nel settore sanitario sulla base di una raccolta di circa 190 leggi. In tale raccolta sono state incluse anche alcune leggi relative a materie estranee alla sanità, dato che lo stato di salute della popolazione è influenzato anche dagli interventi in altri settori. Ciò vale, in particolare, per l'ambiente, al quale la legislazione regionale ha attribuito un peso molto rilevante, come dimostra l'elevato numero di leggi adottate in materia. Si è riscontrata, inoltre, la tendenza, da parte delle regioni a concentrare in ciascuno degli anni di riferimento (1998, 1999 ed il primo semestre del 2000) la produzione normativa su determinate materie, probabilmente per effetto della normativa statale. Per quanto riguarda l'aspetto prettamente quantitativo, nel periodo esaminato si è rilevata una generale propensione delle regioni ad emanare un numero ridotto di leggi nel settore sanitario.

## 1. RIDUZIONE E SEMPLIFICAZIONE DELLO STOCK NORMATIVO

### 1.1 *Strumenti e modi di semplificazione*

Numerosi sono gli strumenti con i quali può modificarsi, ridursi e semplificare il «troppo diritto» da cui è afflitto, tanto quanto l'ordinamento statale, anche l'ordinamento regionale.

Tra i diversi modi di modificare la legislazione preesistente (sostituzioni, abrogazioni secche, inapplicazioni, integrazioni e deroghe), la rilevazione ha privilegiato l'istituto dell'abrogazione (totale o parziale) esplicita di leggi e regolamenti, nonché la redazione di testi unici, anche se meramente compilativi.

L'eliminazione espressa di numerose leggi inutili già in vigore e che giacciono, spesso, dimenticate in qualche angolo dell'ordinamento (e il blocco del varo di ulteriori leggi inutili che continuano ad essere approvate) contribuirebbe, se accompagnata anche da una «buona qualità» dell'atto normativo (es. redazione corretta del testo, agevole decifrabilità) a rendere meno difficile per il cittadino e l'operatore del diritto, l'individuazione delle regole da applicare.

### 1.2 *L'impegno regionale a combattere l'inflazione normativa*

Passando nei dettagli ad una analisi critica degli elementi che scaturiscono dalla rilevazione del Servizio Studi della Camera e considerando l'incidenza (almeno per alcune regioni) delle leggi di attuazione del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, oltre che sul riordino delle competenze e delle procedure anche sul riordino normativo, il primo dato che risulta chiaro è l'impegno regionale a combattere l'inflazione legislativa. Manca, invece, lo stesso impegno verso il coordinamento (ad opera di testi unici) delle numerose disposizioni che si sono stratificate, in circa 30 anni di attività legislativa, senza alcun disegno generale e organico e a danno, quindi, della certezza del diritto.

È auspicabile, in questo senso, un intervento successivo all'operazione di decongestionamento dell'universo normativo, tra l'altro necessariamente preventivo rispetto al coordinamento dei testi, che resta ancora un tipo di intervento episodico e marginale. La Regione Sicilia

*Limitato  
riordino  
normativo  
mediante  
testi unici*

*Il dato più  
significativo:  
la Regione  
Toscana*

rinvia a due testi unici meramente compilativi approvati, tra l'altro, nel 1960 (t.u. delle leggi per l'elezione dei consigli comunali della regione, ampiamente superato dalla legislazione regionale sulla elezione diretta del sindaco) e nel 1979 (t.u. delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'amministrazione regionale). La Provincia autonoma di Trento sottolinea l'uso di tali strumenti, soprattutto negli anni '80. Rileva, inoltre, che la funzione di semplificazione normativa, tipica di un testo unico, è esercitata, attualmente, con la redazione di leggi generali per materia (ad eccezione di casi isolati, come i tributi e il personale, per i quali gli interventi legislativi risultano poco coerenti). Anche nella Regione Veneto, l'esperienza di testi unici è stata sperimentata in passato con la redazione di un t.u. in materia di personale (L.reg. n. 12 del 1991), disapplicato in numerose disposizioni a seguito dell'emanazione del D.lgs. n. 29 del 1993, ma ancora oggi riferimento normativo fondamentale su cui si effettuano novellazioni espresse per la normativa regionale in materia di stato giuridico del personale. Per altre regioni, Puglia e Sardegna, l'esigenza della predisposizione di testi unici è affrontata a livello di studio, anche se, per la Sardegna, merita sottolineare l'impegno concreto verso l'elaborazione di una proposta di legge di unificazione della normativa in materia di industria, presentata nel 1999 senza giungere però all'approvazione. Infine, meritano di essere segnalati il caso della Regione Piemonte che, con L.reg. n. 16 del 1999, ha emanato il testo unico delle leggi sulla montagna e l'esperienza della Regione Toscana che verso la fase finale della legislatura ha elaborato alcune proposte di legge concernenti intere materie, alcune delle quali denominate testo unico, allo scopo di unificare in un unico atto normativo l'intera disciplina. Le proposte in questione, discusse ed approvate, riguardano la materia delle strutture e delle professioni turistiche (L.reg. n. 42 del 2000), la materia dell'organizzazione e del personale (L.reg. n. 26 del 2000), la materia forestale (L.reg. n. 32 del 2000). Un altro testo unico, in materia di recupero edilizio, non è giunto all'approvazione del consiglio. Inoltre, merita segnalare, sempre per la Regione Toscana, l'emanazione di una serie di leggi che hanno operato un riordino organico (e non unico e completo) di un determinato settore di competenze regionali. Basta citare la L.reg. n. 16 del 2000 in materia di farmacie; la L.reg. n. 22 del 2000 sull'organizzazione del Servizio sanitario regionale; la L.reg. n. 35 del 2000 di disciplina degli incentivi alle attività produttive; la L.reg. n. 45 del 2000 sulle attività di spettacolo e la L.reg. n. 52 del 2000 sulle procedure di autorizzazione delle attività edilizie. Un caso analogo in questo senso è quello della Provincia autonoma di Trento che con la L.p. n. 6 del 1999, sul sostegno all'economia, ha ridisciplinato organicamente più materie, riunendo la normativa sparsa in numerose leggi che, una per materia, prevedevano ad es. contributi ad imprese commerciali, industriali, artigiane, ecc. Ha,

quindi, proceduto all'abrogazione di leggi (12) e di singole disposizioni (29 articoli) contenute nelle diverse leggi.

### 1.3 Prevale il riordino mediante abrogazione

Per quanto riguarda più propriamente l'oggetto principale della rilevazione (segnalazione del numero delle leggi abrogate esplicitamente al fine della determinazione del numero delle leggi regionali vigenti) emerge una sostanziale differenziazione tra le regioni che hanno risposto al questionario.

*Prevale il criterio dell'abrogazione esplicita*

La prima riguarda la rilevanza/consistenza del numero delle leggi (o partizioni di legge) abrogate. Per alcune regioni, infatti, il numero è molto limitato (Abruzzo, Calabria, Sardegna e Sicilia). In particolare, l'Abruzzo ha abrogato solo la legge sull'organizzazione degli uffici e dei servizi; la Calabria 8 leggi integralmente e 3 con abrogazioni parziali; la Sardegna 6 leggi integralmente e 4 abrogazioni di parti rilevanti di leggi preesistenti; la Sicilia 12 leggi integralmente ed una serie di articoli sparsi in vari provvedimenti legislativi. Per altre regioni, invece, il numero delle abrogazioni risulta molto consistente (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Prov. Aut. Bolzano, Prov. Aut. Trento, Veneto). In particolare, l'Emilia Romagna, grazie all'incidenza della L.reg. n. 3 del 1999, di attuazione del D.lgs. n.112 del 1998, ha abrogato 125 leggi e 20 regolamenti, anche se il totale delle leggi abrogate è pari a 147 nel 1999 e 41 nel primo semestre del 2000; il Friuli Venezia Giulia ha abrogato 38 leggi interamente e 11 parzialmente; la Liguria 400 con la sola L.reg. n. 34 del 1999, c.d. legge di semplificazione; la Lombardia 265 nel periodo di riferimento e di queste 241 grazie alla L.reg. n. 15 del 1999, recante appunto modifiche e abrogazioni legislative per la realizzazione dei progetti regionali di sviluppo; la regione Marche ha abrogato 35 leggi e 2 regolamenti per intero, più 13 articoli e 18 commi o parti di commi; il Piemonte 31 leggi pregresse. Per la Puglia, il dato significativo riguarda il 1998; infatti, la legge di semplificazione n. 28 ha ripulito il sistema normativo abrogando espressamente 126 leggi già abrogate in modo implicito e 90 leggi inapplicate. La Regione Toscana ha provveduto al riordino normativo con due leggi di semplificazione, dimostrando, così concretezza e continuità nel disegno di riordino; infatti, la L.reg. n. 12 del 1999 ha abrogato espressamente 358 leggi e la L.reg. n. 19 del 2000 374 leggi e 25 regolamenti. L'Umbria con la legge di semplificazione n. 30 del 1999 ha disposto l'abrogazione espressa di 146 leggi e 4 regolamenti. La Provincia autonoma di Bolzano è intervenuta a snellire

*Le abrogazioni in cifre*

l'universo normativo con l'abrogazione totale di 13 leggi provinciali, con 26 abrogazioni parziali e con una abrogazione c.d. innominata (abrogazione implicita per incompatibilità). La Provincia autonoma di Trento ha abrogato 6 leggi provinciali e 124 articoli di leggi. Il dato più rilevante è, comunque, quello riferibile al 1998, con l'abrogazione, ad opera della L.p. di semplificazione n. 15, di 120 leggi provinciali. Infine, la Regione Veneto ha abrogato 20 leggi nel 1999 e nel 2000, con la L.reg. n. 15, 127 leggi, più altre 12 con altri atti normativi. È opportuno, inoltre, segnalare altre due esperienze della regione che, con due leggi finanziarie (n. 6 del 1995 e n. 6 del 1997), è intervenuta ad abrogare espressamente 178 leggi con la prima e 58 leggi con la seconda. Per la Regione Valle d'Aosta esiste solo il dato complessivo, cioè non di esclusivo riferimento al 1999/2000, di 451 leggi abrogate rispetto all'intera produzione normativa (1950-maggio 2000) e di 1935 leggi formalmente vigenti. Quest'ultimo dato è stato fornito anche dalle regioni che hanno indicato le abrogazioni per gli anni oggetto della rilevazione. Il numero delle leggi vigenti è di 800 (incluse quelle contenenti disposizioni finanziarie) in Emilia Romagna, 711 in Liguria, 532 in Toscana (escluse quelle di bilancio), 350 nella Provincia autonoma di Trento. Probabilmente, le regioni (o, almeno, alcune) che hanno potuto fornire il dato complessivo sono quelle che meglio hanno realizzato l'operazione di «disboscamento» dell'ordinamento. Quantificare la normativa vigente risulta, sicuramente, più facile dopo la preventiva e secca cancellazione di leggi e regolamenti inutili e/o inapplicati. Un caso particolare è costituito dalla Regione Piemonte che a fronte delle 1739 leggi emanate riesce a quantificare il dato sulla vigenza (812 leggi), il dato sulle abrogazioni complessive (305) e il dato più critico di leggi non operanti (622), il che rappresenta la premessa per una vera e propria «pulizia» normativa.

*Le leggi  
vigenti  
in cifre*

*Tipologia  
delle leggi  
di  
abrogazione*

La seconda differenziazione riguarda il tipo di legge utilizzata per l'abrogazione. Alcune regioni lo hanno fatto intervenendo con singole leggi di settore (Abruzzo, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Marche, Sardegna, Sicilia, Province autonome di Trento e Bolzano), altre dando attuazione al D.lgs. n. 112 del 1998 (Emilia Romagna), altre ancora adottando una vera e propria legge di semplificazione (Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana e Veneto, Provincia autonoma di Trento). Per completezza, occorre sottolineare che quest'ultimo indirizzo è seguito anche dalla Valle d'Aosta. La regione, infatti, ha redatto (e votato dal Consiglio regionale il 7 giugno 2000) un progetto di legge diretto alla razionalizzazione del sistema normativo, prevedendo l'abrogazione esplicita di 131 leggi e 4 regolamenti regionali.

*Abrogazioni  
implicitate e  
generiche*

Infine, altro dato da segnalare è, purtroppo, la permanenza di abrogazioni implicite e di formule generiche di abrogazione di tutte le

norme in contrasto o incompatibili. È il caso delle regioni Calabria, Piemonte, Sardegna, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta.

Le abrogazioni implicite o l'inapplicazione rendono «oscura» e di difficile conoscibilità l'intera disciplina di una materia; una maggiore chiarezza, magari mediante la «costituzionalizzazione» (nello Statuto) della formula dell'abrogazione esplicita contribuirebbe a rafforzare il processo di semplificazione che, comunque, è già stato avviato negli ordinamenti regionali. L'abrogazione esplicita è, dunque, lo strumento che dovrà diventare la regola per realizzare, nel contempo, una concreta semplificazione della normativa vigente ed una maggiore conoscibilità della stessa.

## 2. SNELLIMENTO DELLE LEGGI REGIONALI E COMPLESSITÀ DEI PROCESSI DECISIONALI

### 2.1 *Le tendenze emergenti: prospettive di snellimento della funzione legislativa e problemi posti dai rinvii ad ulteriori fasi decisionali*

In ordine alla rilevazione svolta dal Servizio Studi della Camera con riferimento alle «leggi di organizzazione», intese come leggi che prevedono l'emanazione di ulteriori leggi, di regolamenti o di atti regolativi o di piano in genere, si può constatare innanzitutto che i dati forniti sono piuttosto eterogenei e comunque parziali (hanno risposto le regioni Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto e le province autonome di Trento e Bolzano). In alcuni casi, inoltre, le regioni hanno prodotto una ricostruzione e valutazione complessiva e in altri una elencazione di leggi, con più o brevi informazioni sul loro contenuto.

*Prevale il rinvio ad ulteriori atti normativi e di piano*

Con riferimento all'obiettivo conoscitivo della rilevazione, si può constatare che in tutte le leggi segnalate dalle regioni vi è una tendenza inequivocabile e importante in direzione di un ampio rinvio ad atti regolativi ulteriori — a secondo dei casi: leggi, regolamenti, deliberazioni, direttive — e/o a piani e programmi. Nello stesso senso si esprimono le ricostruzioni e valutazioni di tipo complessivo fornite da alcune regioni. Va segnalato, inoltre, che i rinvii possono avere i più vari contenuti, andando dalla definizione di normative di dettaglio, la messa a punto di modalità per la stessa attuazione della legge, alla determinazione di criteri tecnici, di criteri per l'assegnazione e il riparto di risorse, di criteri per l'individuazione di beneficiari, fino alla più generica determinazione di direttive e indirizzi. Tuttavia occorre sempre fare riferimento al contenuto reale dell'atto al quale si rinvia per comprenderne l'effettiva natura, potendo la sua denominazione formale non essere sempre indicativa in proposito.

*Snellimento della funzione legislativa*

Considerata nel suo insieme e vista la rilevanza assunta, tale tendenza appare un indice piuttosto deciso di una trasformazione della funzione legislativa regionale, che appare orientarsi sempre più verso la determinazione di principi, di criteri, di metodi e sistemi decisionali, lasciando poi ad una fase decisionale ulteriore — normativa, di direttiva

o di piano — la parte più ampia e dettagliata della definizione delle attività da svolgere.

Da questo punto di vista, non vi è dubbio che la tendenza in questione può costituire un passo avanti importante da un lato verso la semplificazione, lo snellimento, la stessa chiarezza e trasparenza della funzione legislativa e dall'altro — pur ponendosi dei problemi di rivalutazione delle funzioni di controllo e di verifica delle assemblee — verso una più precisa definizione delle funzioni regolative, di indirizzo e di piano.

Per altro verso, dai risultati della stessa rilevazione effettuata appaiono confermate alcune difficoltà, per altro già ben note, ed emergere alcuni ulteriori elementi che inducono a riflettere sui rischi connessi alla tendenza in esame, in particolare continuando questa a svolgersi senza riferimento ad un quadro normativo, sia pure diverso da regione a regione, ma comunque certo e stabile.

La prima — nota — questione riguarda il fatto che la funzione di indirizzo politico-amministrativo resta, a livello regionale, in gran parte indivisa tra consiglio e giunta, come conferma la rilevazione stessa, senza che siano chiari i motivi per i quali un determinato atto di tipo normativo o di piano — nelle diverse regioni e/o nella stessa regione — venga ora attribuito al consiglio, ora alla giunta. Ciò da un lato può suscitare interrogativi sul senso e sull'esigenza reale di certi rinvii, in particolare ad ulteriori attività del consiglio (con una semplificazione perciò solo apparente); dall'altro, per quanto riguarda i rinvii ai poteri della giunta, dubbi sulla opportunità e sulla stessa legittimità delle scelte così effettuate.

Passando a considerare i rischi della tendenza in esame, il primo — piuttosto evidente in certi casi — è appunto quello del verificarsi di un vero e proprio rinvio — a volte pressoché completo — della stessa complessità dei processi decisionali. Vi sono peraltro leggi che richiedono un numero quanto mai ampio di provvedimenti — normativi o di piano — attuativi, spesso anche con passaggi, come risulta dalla rilevazione (v. ad esempio le risposte della Emilia Romagna e della Lombardia), «a cascata» o, comunque, molto articolati tra vari livelli decisionali, che comportano coordinamenti e «incastrati», in assenza dei quali tutta l'attività prevista può bloccarsi. Inoltre, c'è da domandarsi se, nel disporre i rinvii in questione, si sia tenuto conto della capacità reale di soddisfare nei tempi indicati gli adempimenti richiesti.

Sorgono, dunque, dei dubbi sulla funzionalità e sulla possibile efficacia di quanto previsto e disposto, finendo per altro verso la legge, in quanto tale, per perdere quasi del tutto la sostanza e la capacità operativa, che pur dovrebbe comunque avere per la soluzione dei problemi da affrontare, e divenendo un atto meramente formale di apertura

*Rischi e  
problemi  
dei rinvii*

*Complessità  
dei processi  
decisionali*

*“Svuotamento”  
della  
funzione  
legislativa*

di un processo decisionale dal futuro incerto e, casomai, destinato a seguire modalità e ottenere risultati indipendenti dalla legge di avvio.

Il secondo rischio che appare emergere dalla rilevazione è, infatti, proprio quello che si vada ad uno svuotamento della legge e alla sua utilizzazione — in mancanza e in sostituzione di una più certa e stabile determinazione di competenze (in particolare della giunta in sede statutaria) — solo come strumento di mera legittimazione dell’operato ulteriore degli organi regionali. Ciò sembra avvenire in tutti quei casi, evidenziati anche dalla rilevazione effettuata, di rinvii detti «liberi» (v., ad esempio, le risposte dell’Emilia Romagna e anche della Sardegna che fa riferimento in generale a casi di norme di rinvio presenti nelle leggi finanziarie) in cui nella legge sono assenti, oppure sono quanto mai generici, i criteri e principi ai quali gli atti ulteriori dovrebbero fare riferimento.

## *2.2. L’effettivo snellimento delle leggi regionali, accompagnato dalla funzionalità dei processi decisionali, richiede di ridefinire la forma di governo regionale*

Un profilo che emerge in maniera evidente dalla rilevazione svolta con il questionario è il carattere per lo più empirico che assume il sistema dei rinvii legislativi ad atti ulteriori.

*Il sistema  
empirico  
dei rinvii*

Ciò può constatarsi innanzitutto, come appena accennato, per quanto riguarda l’esistenza o meno (e — nel primo caso — la più o meno precisa definizione) dei criteri e dei principi relativi alle attività da svolgere. In secondo luogo, in ordine al — di nuovo già accennato — rinvio a atti del consiglio o della giunta, senza che vi sia — come le stesse regioni sottolineano in alcuni casi, nelle loro risposte al questionario — un preciso criterio di distinzione in ordine all’attribuzione della competenza ad un organo invece che all’altro, anche nella stessa materia.

Non mancano i casi in cui, poi, il rinvio è effettuato genericamente alla regione (v., ad esempio, Emilia Romagna), dovendosi in tal caso fare riferimento alla distribuzione di competenze stabilita dallo statuto regionale. Non si può escludere tuttavia l’insorgere, a questo proposito, di difficoltà interpretative, con evidenti ripercussioni sull’andamento dei processi decisionali richiesti.

Ciò detto, sembra tuttavia possibile constatare — rispetto al modello di governo regionale adottato dagli statuti regionali vigenti, tendenzialmente di tipo assembleare, sia pure con un certo «recupero» di poteri di indirizzo politico della giunta — una oscillazione ormai piuttosto decisa verso la concentrazione di un’ampia parte di poteri in capo alla

giunta. Anche se in vari casi — ma non sempre, il che conferma il carattere empirico degli sviluppi in corso — ciò avviene richiedendo che l'operato della giunta venga almeno accompagnato dal parere della commissione consiliare competente (v. ad esempio le risposte dell'Emilia Romagna, delle Marche e della Sardegna).

*Concentrazione di poteri in capo alla Giunta*

Inoltre — sia pure sempre all'interno della tendenza ora accennata — può notarsi in certi casi l'indicazione della legge di far precedere l'atto decisorio della giunta da un più generale atto del consiglio: ad esempio (v. Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria) attribuzione alla giunta di piani operativi annuali nel quadro di un piano pluriennale o di criteri generali predisposti dal consiglio. Può anche accadere, però, che per lo svolgimento di una data attività ulteriore, anche di piano o comunque di tipo generale, attribuita alla competenza del consiglio sia prevista l'iniziativa della giunta (v. Emilia Romagna, Marche, Umbria, Veneto); il che si verifica a volte anche per i regolamenti, nelle regioni ordinarie di competenza — come è noto — del consiglio. Va per altro segnalato che — pur risultando in genere l'attività regolamentare in quanto tale scarsamente richiamata dalle leggi regionali (v., però, il rinvio espresso all'attività regolamentare in alcune leggi della Toscana e dell'Umbria) — non mancano casi (Marche, Puglia, Umbria, Veneto) in cui viene fatto rinvio ad una funzione di tipo regolamentare o comunque normativo (ad esempio: determinazione di criteri, disciplina procedimenti, classificazioni, normative tecniche) della giunta, sia pure a volte richiedendo che venga sentita la Commissione consiliare competente.

Indicativo delle tendenze in corso appare anche il caso della Sardegna che nella risposta fornita segnala — rispetto ad una tradizione passata in cui il rinvio alla competenza consiliare per gli atti di piano e programma era più frequente — un caso, nel periodo considerato dalla rilevazione, di attribuzione di competenza al consiglio, che però, si sottolinea, non a caso riguarda il piano annuale della pubblicità istituzionale della regione. La rilevazione conferma, poi, come i poteri anche regolamentari della giunta siano la regola nelle regioni speciali e nei casi delle province autonome di Trento e Bolzano. Peraltro alcune leggi della Sicilia prevedono l'attribuzione di poteri regolamentari, di determinazione di criteri, di direttiva, ecc. direttamente al presidente della regione, da esercitare in genere su proposta dell'assessore competente.

La rilevazione della tendenza in questione — che appare muoversi ormai in maniera decisa, ancorché, come si è detto, empirica, senza che emerga una logica precisa dei processi decisionali seguiti — segnala dunque l'importanza e la centralità che il tema dei rapporti consiglio-giunta assume nella ridefinizione della forma di governo regionale, ora

*Centralità della ridefinizione dei rapporti Giunta - Consiglio*

resa possibile in sede di revisione statutaria in base alla legge costituzionale n. 1 del 1999.

Sarà così possibile stabilire dei modelli decisionali più certi e stabili, assicurando in tal modo una più chiara attribuzione delle responsabilità, con effetti positivi sia in ordine alla funzionalità dei processi decisionali sia in ordine alla loro chiarezza e comprensibilità per tutti i soggetti interessati e la cittadinanza regionale in generale.

### *2.3. Vantaggi della fissazione di principi e procedure più certe e stabili per lo svolgimento dei processi decisionali*

In attesa delle risistemazioni possibili in sede di revisione degli statuti, merita comunque di essere segnalato come dalla rilevazione risulti che in almeno alcune regioni — per il complesso dei processi decisionali o per alcune parti specifiche dell'attività regionale — si sia affermato l'orientamento di seguire determinati quadri di riferimento normativamente stabiliti.

*L'esistenza di regole predefinite: un aiuto ai processi decisionali*

Se ciò può sicuramente determinare una qualche rigidità (anche se per la verità più apparente che reale, data la possibilità per ogni nuova legge di modificare le norme quadro contenute in una fonte equivalente), per altro verso si tratta di una impostazione e prassi che, quando effettivamente seguita (come appare dalle risposte delle Marche), sembra avere assicurato degli elementi di riferimento in grado di aiutare lo svolgimento e il funzionamento dei processi decisionali; sia definendo i percorsi dei vari organi regionali e i loro rapporti, sia offrendo maggiori certezze ad altri soggetti, tra i quali innanzitutto gli enti locali, e quindi tutti gli altri soggetti interessati pubblici e privati.

*Il caso della Regione Marche*

Va, a questo proposito, segnalato il caso della Regione Marche che, stando ai risultati della rilevazione, ha orientato fino ad oggi i processi decisionali su una prassi definita sulla base della legge n. 6/1992 relativa alle procedure di programmazione, provvedendo altresì ad assicurare una rappresentanza stabile agli enti locali mediante una apposita Conferenza e prevedendo espressamente occasioni di chiamata in causa ed intervento di organizzazioni e associazioni di interessi.

Va sottolineato per altro — sempre in base ai risultati della rilevazione sul caso delle Marche — come la creazione di una prassi stabile nel senso appena visto può avere ritorni importanti anche in ordine ai processi decisionali ascendenti, favorendo la collaborazione tra i vari organi regionali e i soggetti operanti nel contesto regionale in ordine alla formazione delle decisioni legislative e politico amministrative, con vantaggi indubbi per la razionalità e completezza delle decisioni adottate.

Da segnalare altresì il caso della Regione Sardegna (L. n. 20/1998) che, seguendo una linea di sviluppo legislativo già adottata da altre Regioni, ha stabilito un quadro di riferimento per i processi decisionali relativi all'adozione di provvedimenti attinenti ad interventi e procedimenti comunitari (con un ruolo del consiglio, di indirizzo e di approvazione dei programmi elaborati e concordati dalla giunta con gli organi nazionali e internazionali, e un ruolo più operativo e di trattativa della giunta).

Altre regioni hanno, inoltre, adottato leggi sulle procedure di programmazione, sulle modalità per la cooperazione e il partenariato internazionale (Toscana, Umbria) e previsto forme di rappresentanza e partecipazione, in particolare degli enti locali (oltre le Marche, la Sicilia e la Puglia che ha istituito la Conferenza dei Presidenti delle Comunità montane).

#### *2.4. La prospettiva di una maggiore collaborazione tra la regione e gli enti locali richiede anche una razionale ridefinizione della distribuzione delle funzioni*

Va segnalato in certi casi (ad esempio Sardegna, la Calabria) il rinvio ad atti — per lo più piani di intervento — che spetta porre in essere a enti locali o enti funzionali (v. ad esempio l'Abruzzo per il rinvio agli statuti) infraregionali. Anche se il tipo di rilevazione effettuata non consente di entrare in merito alle motivazioni e ragioni puntuali delle scelte concretamente effettuate, si tratta di un profilo importante che, se a volte sembra dipendere dal dovuto rispetto delle competenze di altri soggetti, in altri potrebbe essere indice di una semplificazione e snellimento dei processi decisionali dell'ente regione a favore di un ruolo decisionale più ampio degli enti locali o funzionali chiamati in causa. Più in generale indice di un tendenziale definirsi di una «comunità regionale» o «regione-comunità», nella quale si attenuano le divisioni (e a volte contrapposizioni) tra ente regione e altri enti, soprattutto territoriali, che entrano appunto in modo più organico a far parte di tale «comunità», pur mantenendo la loro indipendenza. Si segnala, per altro verso, che le leggi in certi casi richiedono che all'atto dell'ente locale faccia seguito un ulteriore atto del consiglio o della giunta regionale.

*Lo sviluppo della collaborazione con gli enti locali*

In ogni caso, appare piuttosto evidente come — a seguito della crescita delle attribuzioni regionali e, quindi, anche della complessità decisionale a tale livello — sia divenuto sempre più attuale, se si vuole evitare il sovraccarico e la confusione istituzionale, il problema di definire una razionale e più chiara distribuzione dei poteri tra i vari livelli

di governo territoriale (e anche con gli enti funzionali), come condizione indispensabile di sviluppo di «società regionali» funzionali e competitive.

*Passi avanti  
e alcune  
incertezze  
nella  
attuazione  
regionale  
del D.lgs.  
112/1998*

Una considerazione specifica meritano, infine, le leggi delle regioni emanate in attuazione dei D.lgs attuativi della legge n. 59/1997 e in particolare del D.lgs n. 112/1998 (v. Abruzzo, Emilia Romagna, Marche, Veneto), la cui importanza è del tutto evidente tenendo conto anche della scelta del legislatore nazionale di dare alle regioni un ruolo centrale in ordine alla determinazione delle funzioni degli enti locali infraregionali. Le leggi emanate nel periodo considerato dalla rilevazione confermano il procedere — sia pure con una certa difficoltà — delle riforme preordinate dalla legislazione nazionale. Per altro verso, anche se le leggi segnalate dalla rilevazione effettuata non seguono la scelta, pure da altre regioni adottata, di disporre veri e propri rinvii generalizzati, è comunque evidente in esse il ricorso a spesso numerosi ulteriori atti di attuazione, specificazione, completamento. Ciò è probabilmente indice di difficoltà oggettive delle regioni nel portare avanti, nei tempi per la verità piuttosto ridotti richiesti dalla legislazione statale, un processo riformatore indubbiamente complesso. Potrebbe, però, essere anche indice di una tendenza a rinviare problemi e questioni spesso delicate ma che, comunque, vanno affrontati per dare senso e concretezza a quel processo (basta pensare all'esigenza di punti di riferimento certi al fine dell'attribuzione delle risorse) altrimenti destinato a creare ulteriori incertezze per tutto il sistema degli enti locali.

Le informazioni più dettagliate che la rilevazione fornisce sul caso della legge dell'Emilia Romagna consentono di verificare che, a fronte di una legge indubbiamente complessa (con importanti intenti di semplificazione e di riforma della legislazione, di revisione dei procedimenti, ecc.), si è ricorso ad un ampio numero (79) di rinvii a provvedimenti di natura diversa, puntualmente enumerati per categorie nella risposta fornita dalla regione (si tratta di 21 leggi, di 15 atti del consiglio, di 31 della giunta e di 12 rinvii ad atti genericamente attribuiti all'ente regione).

Anche la Sicilia, prevedendo il conferimento agli enti locali di funzioni che non richiedano l'esercizio unitario a livello regionale ed elencando le funzioni riservate alla regione, rinvia ad una successiva legge l'individuazione delle funzioni da delegare nell'ambito di quelle riservate e a regolamenti di esecuzione per l'individuazione dei procedimenti di competenza delle province e dei comuni e di altri aspetti rilevanti.

In ogni caso la prospettiva di una riconsiderazione e un riordino complessivo — al di là del conferimento — di tutto il sistema delle funzioni degli enti locali resta ancora da realizzare, innanzitutto attraverso

l'attuazione dei vari atti ai quali le leggi in questione fanno riferimento (contiene ad esempio un rinvio alla redazione di testi unici la legge della Regione Marche) ed inoltre, quando necessario, attraverso ulteriori iniziative di riordino della normativa regionale.

Per concludere, dalla rilevazione risulta confermata anche l'importanza che la fase di riforma in corso — avente in particolare ad oggetto la revisione degli statuti regionali da parte delle stesse regioni — assume, oltre che per una nuova definizione dei rapporti tra gli organi regionali, altresì per quella dei rapporti tra la regione e gli enti territoriali, al fine di creare le condizioni per una più stabile e funzionale articolazione dei processi decisionali.

*Opportunità  
di un  
riordino  
complessivo  
delle  
funzioni*

### 3. PROCEDURE DI INFORMAZIONE, CONSULTAZIONE E PARTECIPAZIONE

#### 3.1 *Dalla consultazione procedimentale alla partecipazione-concertazione istituzionale*

I dati che risultano pervenuti con riguardo al punto d) del questionario «Procedure di informazione», sono relativi a 15 regioni (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto).

Gli elementi desumibili dalle risposte al questionario riguardano profili diversi delle attività di informazione, consultazione e partecipazione di soggetti esterni alle attività della regione e appaiono peraltro non del tutto omogenei, con la conseguenza di rendere non sempre agevole la loro comparazione e una organica lettura di sintesi.

*Dal modello  
tradizionale  
di  
consultazione  
...*

Da rilevare, in via preliminare, come le risposte delle regioni si riferiscano, per quanto riguarda le attività di informazione, per lo più alle forme consultive e conoscitive svolte presso il consiglio (e in particolare nelle commissioni permanenti od anche in commissioni speciali), e a quelle attuate presso la giunta regionale, in entrambi i casi con riguardo sia (e prioritariamente) alla fase di predisposizione ed esame dei testi legislativi, sia alla fase di valutazione e monitoraggio delle politiche legislative.

*... al nuovo  
sistema di  
partecipazione  
e  
concertazione*

Dai dati a disposizione, ma anche a ragione di una tendenza oggi ampiamente riscontrata, emerge però con particolare evidenza come il punto di maggiore rilievo desumibile dall'evoluzione istituzionale ed ordinamentale delle realtà regionali di questi ultimi anni, sia costituito dall'affermarsi a fianco del modello tradizionale delle forme di consultazione ed informazione, di un nuovo ed «innovativo» sistema di partecipazione-consultazione-concertazione degli attori del mondo sociale, professionale e produttivo, nonché delle istituzioni locali.

Il modello tradizionale, codificato essenzialmente negli statuti regionali e nei regolamenti interni degli organi (in particolare in quelli dei consigli), è rivolto prevalentemente a garantire un intervento nel procedimento legislativo nella sede assembleare, secondo quelli che pos-

sono essere considerati gli strumenti classici a disposizione principalmente delle commissioni permanenti (attività consultive, istruttorie, conoscitive, di studio; audizioni, incontri, ecc.). Le nuove forme della consultazione e dell'informazione vanno invece affermandosi innanzitutto attraverso la previsione di specifici organismi permanenti a composizione mista, sia a carattere settoriale che, in quanto rappresentativi dell'universo di ciascuna categoria di soggetti esterni, a competenza generale (v. le conferenze regioni-autonomie locali o le conferenze regionali dell'economia e del lavoro), nonché attraverso un rafforzamento comunque delle istanze consultive e partecipative presso gli esecutivi regionali, piuttosto che presso le sedi consiliari, aventi ad oggetto non solo la fase istruttorie del procedimento legislativo, ma anche più generali scelte di politica regionale e i connessi profili attuativi.

### 3.2 *Le procedure di informazione e di consultazione nell'attività delle commissioni consiliari*

Il primo e naturale profilo di approfondimento concerne le attività di informazione e di consultazione svolte presso il consiglio, prevalentemente dalle commissioni nella fase di predisposizione e di istruzione dei provvedimenti legislativi. A tale riguardo le risposte delle regioni offrono delle indicazioni che sembrano far emergere, oltre a una qualche diversità sul piano quantitativo, una considerazione piuttosto scettica nei confronti del c.d. modello tradizionale di consultazione e partecipazione dei soggetti esterni alla attività (legislativa) della regione. Alla compiutezza delle previsioni normative (statutarie e regolamentari) non corrisponderebbe cioè, sul piano della efficacia e forse, ancor prima, su quello della effettività, una adeguata incidenza degli interventi esterni sul prodotto decisionale regionale.

*Scetticismo delle Regioni sul modello tradizionale*

In qualche caso emergono però esplicite e assai significative indicazioni, che attestano l'affermarsi, in termini sempre più incisivi, di specifici processi consultativi, affidati a commissioni speciali, riguardanti processi organici di riforma ordinamentale, organizzativa e funzionale del sistema regionale. Emblematica a questo riguardo l'esperienza della Lombardia per l'attuazione delle cc.dd. leggi Bassanini, che ha visto un articolato processo consultativo che ha coinvolto, con la istituzione di una commissione speciale presso il consiglio e di uno specifico tavolo di confronto presso la giunta, gli enti locali e quelli funzionali, ma anche i soggetti rappresentativi del mondo economico e sociale.

*L'affermarsi di specifici processi di consultazione*

La specificità del modello consultivo della Lombardia (ma v. anche l'Emilia Romagna, che aveva istituito presso la giunta uno specifico tavolo di confronto) per l'attuazione delle leggi Bassanini — come emer-

*I casi della Lombardia e dell'Emilia Romagna*

ge dal questionario — è dovuta però in larga parte al mancato avvio in quella realtà regionale (come in altre) della Conferenza regionale delle autonomie locali (prevista successivamente proprio dalla L.reg. Lombardia 1/2000, nonché dalla L.reg. Emilia Romagna 3/1999, di attuazione del D.lgs. 112/98); laddove invece già operative, le conferenze hanno costituito il luogo naturale della consultazione tra regione ed altre istituzioni locali per la definizione delle scelte attuative del sistema regionale nel suo complesso (v. oltre).

### 3.2.1 *La difficile quantificazione dei processi di consultazione*

Per quanto concerne le indicazioni quantitative che si ricavano dalle risposte ai questionari riferite alle attività consultive svolte dalle commissioni consiliari, va innanzitutto precisato che queste sono di natura assai diversificata e mostrano comunque una difficoltà di fondo nella quantificazione dei processi informativi e di consultazione.

Un primo gruppo di regioni indica in termini generici il dato quantitativo delle procedure di informazione e di consultazione, ritenendolo comunque di un qualche peso specifico rispetto alle attività legislative (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Sardegna, Umbria, Veneto).

Altre regioni, invece, indicano specificamente il numero delle consultazioni e degli incontri tenuti presso le commissioni, con dati che differiscono però anche notevolmente: per l'anno 1999 risulta che in Lombardia le commissioni abbiano avuto 47 incontri con soggetti esterni a fronte di 211 sedute, mentre 93 sono le consultazioni relative a procedimenti legislativi svolte dalle commissioni consiliari della provincia autonoma di Trento; nelle Marche è indicato il solo dato relativo alle audizioni (17) delle cinque commissioni permanenti, mentre per il Friuli Venezia Giulia risulta che siano state adottate procedure di informazione solo con riguardo a sei leggi rispetto alle 30 leggi regionali approvate nel 1999.

*I dati  
numerici  
di alcune  
regioni*

### 3.2.2 *L'incidenza delle procedure consultive e di informazione sul processo decisionale regionale*

Una prima notazione di carattere generale è che sembra emergere una diversa valutazione dell'efficacia e della rilevanza delle attività di informazione e consultazione rispetto all'attività legislativa (e politica) del consiglio.

Alcune regioni rilevano come le attività di informazione e consultazione di soggetti esterni siano ampiamente praticate nel corso del pro-

*La diversa  
valutazione  
regionale  
in termini  
...*

cesso legislativo in consiglio (anche sulla base delle previsioni statutarie e di quelle dei regolamenti interni), ma risultino di scarsa efficacia e rilevanza ai fini della redazione normativa (v. Abruzzo, che denuncia la mancanza di una precisa, organica e funzionale modalità di attuazione; Emilia Romagna; Puglia; Umbria, che denuncia un ricorso eccessivo alla consultazione, in forme peraltro non sempre strettamente attinenti all'argomento in oggetto e comunque rispondenti più ad esigenze «politiche» che istruttorie).

... svalutativi

Più sfumata la valutazione di altre regioni.

La Regione Marche, che rileva il numero limitato delle attività consultive in sede di commissioni consiliari relativamente alle sole leggi più rilevanti, evita di esprimere una valutazione sulla efficacia delle attività di consultazione, in quanto per prassi delle commissioni consiliari le proposte di legge vengono licenziate prive di relazioni scritte.

...problematici

La Lombardia, invece, con riguardo alle consultazioni, audizioni e incontri svolti dalle commissioni consiliari permanenti e speciali, mentre sottolinea il rilevante dato quantitativo, rileva l'assenza di indicatori specifici che permettano la valutazione dell'efficacia rispetto al procedimento legislativo. Ciò nonostante, non manca di sottolineare, sulla base dell'esperienza, una serie di elementi svalutativi delle stesse attività consultive: il carattere prevalentemente formale e rituale nel procedimento legislativo; la riluttanza della maggioranza all'utilizzo delle procedure consultive rispetto all'esigenza di privilegiare la rapidità della decisione e la propensione invece dell'opposizione per il rilancio di proposte minoritarie; il crescente affermarsi di sedi consultive aventi come referenti l'esecutivo, anche per quanto riguarda la progettazione legislativa, con la conseguente svalutazione complessiva degli strumenti conoscitivi in sede assembleare (v. anche Umbria).

Di tenore diverso il giudizio espresso dalle province autonome di Trento e di Bolzano. Nel primo caso la efficacia delle consultazioni in commissioni è ritenuta non del tutto scarsa, anche se il livello di maggiore incidenza viene riscontrato in ordine ai provvedimenti legislativi di settore a carattere organico. La Provincia di Bolzano, a sua volta, attesta come la prassi e l'esperienza dimostrino che le attività di informazione e di consultazione — principalmente rispetto a disegni di legge di ampia portata — vengano a produrre degli effetti diretti nel processo di formazione delle leggi, in quanto le osservazioni e le proposte di esperti e rappresentanti dei soggetti esterni, sono recepite dagli assessori provinciali o inserite nel testo legislativo dai membri delle commissioni legislative.

...positivi

Per altro verso anche la Regione Sardegna sottolinea l'incidenza delle audizioni dei soggetti interessati nell'ambito delle attività del consiglio; audizioni per lo più richieste dagli stessi soggetti esterni, che in

tal modo vengono a svolgere addirittura una funzione di impulso della stessa attività legislativa.

Anche il giudizio della Regione Piemonte è di segno tendenzialmente positivo, in quanto, pur dovendo riscontrare il carattere «rituale» dell'istituto della consultazione, rileva l'utilità dello strumento per l'attività istruttoria, in particolare con riferimento alla predisposizione di «testi a fronte». Inoltre le potenzialità connesse con l'affermarsi di una «Assemblea digitale», sono sottolineate dal Piemonte, che prospetta significativi sviluppi delle forme di consultazione e di informazione attraverso nuovi strumenti telematici.

Infine, la Sicilia sempre con riguardo alle attività consultive delle commissioni consiliari, riconosce una notevole efficacia di tali procedure nell'attività legislativa, in quanto rivela utile strumento di arricchimento degli elementi di conoscenza e di giudizio per il legislatore e strumento di dialogo con la società civile.

### *3.3 Le forme di partecipazione e concertazione istituzionale*

*I nuovi  
organismi  
consultivi -  
partecipativi*

Il dato di maggiore novità che sembra possa ricavarsi dalle esperienze regionali di questi ultimi anni è, come già accennato in precedenza, quello relativo allo sviluppo di un modello di consultazione-partecipazione-concertazione fondato sulla previsione di specifici organismi collegiali, caratterizzati — seppur con varianti significative da regione a regione — da una valenza rappresentativa dei soggetti esterni, chiamati ad esprimere pareri, proposte, intese, ecc.

Le risposte date al questionario contribuiscono solo parzialmente a mettere in risalto la portata del nuovo sistema, anche se non mancano specifici riferimenti sul punto.

In via generale è segnalata la previsione da parte di «molte» leggi regionali di organismi collegiali con funzioni propositive e consultive (Marche), ma anche l'esistenza di un «gran numero» di organi consultivi che, pur allocati presso l'esecutivo, interloquiscono anche con il consiglio (Sardegna).

Si tratta di un fenomeno non nuovo, che però di recente sembra assumere una valenza maggiore, in particolare per quanto riguarda la previsione ex novo o anche la rivitalizzazione di organismi di rappresentanza sia degli enti locali che delle categorie del mondo sociale, economico e produttivo.

*L'impulso  
delle leggi  
Bassanini*

Da rilevare, nello specifico, come da ultimo proprio i processi di attuazione regionale delle cc.dd. leggi Bassanini e, in particolare, molte delle leggi regionali di attuazione del D.lgs. 112/98, si siano caratterizzate oltre che per la ripartizione delle funzioni amministrative tra i

livelli territoriali, anche per il loro carattere ordinamentale e di ridefinizione dei rapporti complessivi tra i soggetti (non solo istituzionali) del sistema regione.

In questo contesto, le procedure consultive e di informazione, se hanno costituito un terreno importante ed imprescindibile per la definizione in sede regionale delle scelte attuative della L. 59, allo stesso tempo proprio da un tale processo avviato dal legislatore statale hanno tratto nuovo impulso per la istituzione degli organismi collegiali di consultazione a livello regionale.

### 3.3.1 *Gli strumenti di raccordo istituzionale nel sistema regionale delle autonomie*

Emblematico è il caso delle conferenze Regioni-enti locali.

Vari organismi di raccordo e confronto tra Regione ed enti locali erano stati previsti già in anni passati, seppure in forme e con natura molto diversa. Già prima della L. 142/90 talune regioni erano intervenute in proposito (Risoluzione Toscana 26.5.1981, Comitato d'intesa fra regione - ANCI, URPT e UNCEM; L.reg. Umbria 26.4.1985, n. 35, Istituzione della Conferenza delle autonomie locali; L.reg. Puglia 24.5.1985, n. 43, Istituzione del Comitato d'intesa fra regione, comuni, province e comunità montane della Puglia; L.reg. Emilia Romagna 27.2.1984, n. 6; L.reg. Friuli Venezia Giulia, 9.3.1988, n. 10; L.reg. Lombardia 29.4.1988, n. 20, Istituzione del comitato di intesa regione-enti locali), anche se sul piano dell'effettività l'incidenza delle conferenze sull'attività delle regioni sembra essere stata piuttosto ridotta.

Successivamente si assiste a due ulteriori fasi di sviluppo delle esperienze delle Conferenze regioni-autonomie locali.

La prima riconducibile in buona misura alla attuazione dei principi della L. 142/90 e del sistema di rapporti tra enti autonomi territoriali che ne dovrebbe scaturire (v. L.reg. Marche n. 5.9.1992, n. 46, Conferenza regionale delle autonomie; L.reg. Marche 20.2.1995, n. 20, Comitato d'intesa regione - ANCI - UPI - UNCEM - AICCRE - Lega delle autonomie locali; L.reg. Toscana 19.7.1995, n. 77, Sistema delle autonomie in Toscana: poteri amministrativi e norme generali di funzionamento — previsione di un Comitato di rappresentanti del sistema delle autonomie locali, art. 3 —; L.reg. Basilicata 28.3.1996, n. 17, Principi di coordinamento del sistema regionale delle autonomie in Basilicata — previsione della Conferenza permanente delle autonomie, art. 2 —; L.reg. Abruzzo 18.4.1996, n. 21, Istituzione della Conferenza permanente regione enti locali; L.reg. Campania 28.11.1996, n. 26, Istituzione della Conferenza permanente regione-autonomie locali).

*Le conferenze prima della L. 142/90*

*Due ulteriori fasi di sviluppo*

B) *L'attuazione  
della  
L. 59/97*

La seconda, invece, connessa maggiormente con l'attuazione della L. 59/1997, con l'obiettivo di rafforzare il coinvolgimento delle autonomie locali nel processo di conferimento delle funzioni amministrative e, più in generale, di rinsaldare i rapporti e le forme di partecipazione-consultazione degli enti locali nel sistema regione.

Alcune leggi regionali istitutive delle Conferenze, pur essendo coeve o addirittura precedendo, anche se di poco, la stessa l. 59, sembrano risentire fortemente — e nonostante il prevalente intento attuativo dei disposti della L. 142 e in special modo dell'articolo 3 -, dell'impianto di fondo del processo dei conferimenti prefigurato nella legge di delega del 1997 (v. L.reg. Lazio n. 4/1997, Conferenza regione-autonomie locali; L.reg. Liguria n. 16/1997, Conferenza permanente regione-autonomie locali; L.reg. Veneto n. 20/1997, Conferenza permanente regione-autonomie locali).

Nelle regioni che si erano già dotate di analoghe conferenze, l'attuazione regionale della L. 59 e, in particolare, quella del D.lgs. 112/98, produrrà per un verso l'effetto di aumentare notevolmente l'attività delle Conferenze spesso inerti, mentre per altro verso comporterà anche un'opera di revisione (più o meno profonda) o almeno una conferma degli istituti di raccordo ad opera delle stesse leggi di ripartizione delle funzioni amministrative (v. L.reg. Abruzzo n. 72/1998 e n. 11/1999; L.reg. Basilicata n. 7/1999; L.reg. Lazio n. 14/1999).

In altri casi, invece, l'occasione della attuazione da parte delle regioni dei conferimenti, costituirà il momento per la istituzione delle Conferenze o per la loro completa novazione rispetto ad esperienze passate (v. L.reg. Emilia Romagna n. 3/1999; L.reg. Lombardia n. 1/2000; L.reg. Molise n. 34/1999; L.reg. Piemonte n. 34/1998; L.reg. Toscana n. 22/1998; L.reg. Umbria n. 34/1998).

*Alcune  
tendenze  
di fondo*

A voler tentare una qualche sommaria individuazione di alcune linee di tendenza desumibili dagli sviluppi normativi più recenti, anche alla luce di talune delle risposte elaborate per il questionario (v. ad es. Emilia Romagna, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto) sembra possa ritenersi che:

- la legislazione regionale tende ad una progressiva istituzionalizzazione di sedi stabili di raccordo, partecipazione e consultazione tra regione ed enti locali, con competenza tendenzialmente generale per le questioni di interesse locale;

- la composizione delle conferenze, caratterizzata prevalentemente da rappresentanti degli esecutivi regionali e degli enti locali, è volta ad attrarre nella sfera dell'esecutivo regionale, piuttosto che in quella del consiglio, la collocazione istituzionale e l'attività delle conferenze (anche sulla scorta dei modelli nazionali della conferenza Stato-regioni, di quella Stato-città-autonomie locali e dell'Unificata);

– ciò non esclude che gli interventi in chiave propositiva, consultiva e di confronto realizzati nelle conferenze possano costituire — siano o meno espressamente richiesti — interventi di qualità nell’ambito delle attività legislative (ma non solo) degli organi assembleari.

### 3.3.2 I consigli regionali dell’economia e del lavoro

Le regioni non mancano inoltre di sottolineare la rilevanza anche di ulteriori organismi consultivi.

In particolare è evidenziato il ruolo — almeno in termini potenziali — dei Consigli regionali dell’economia e del lavoro (C.R.E.L.).

Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad istituti in taluni casi già previsti dalla legislazione regionale meno recente (v., ad es., L.reg. Sicilia n. 6/1988; L.reg. Piemonte n. 43/1994; L.reg. Valle d’Aosta n. 70/1994; L.reg. Puglia n. 10/1995; L.reg. Abruzzo n. 77/1996; L.reg. Basilicata n. 30/1997), la cui incidenza però sembra destinata a rafforzarsi nella prospettiva di garantire una sede stabile di consultazione e di concertazione tra la regione e le forze sociali, produttive e sindacali.

*Le prime esperienze*

Anche per questo profilo appare significativa l’esperienza più recente dell’Emilia Romagna, che istituzionalizza la conferenza regionale per l’economia e il lavoro con la L.reg. 3/1999, di attuazione del D.lgs. 112/98; così facendo la regione opera contestualmente alla definizione di una sistema articolato e stabile di raccordi, che si articola — nel rinnovato contesto delle competenze regionali e locali — sia sul versante delle autonomie locali (Conferenza regione-autonomie locali), sia su quello delle forze economiche e sindacali (Conferenza regionale per l’economia e il lavoro), sia su quello degli organismi e delle associazioni rappresentative del terzo settore (Conferenza regionale del terzo settore).

*Il caso dell’Emilia Romagna*

#### 4. LE ATTIVITÀ NON LEGISLATIVE DEL CONSIGLIO REGIONALE TRA TENDENZE ASSEMBLEARISTICHE E NUOVI POTERI DELLE GIUNTE REGIONALI

##### 4.1 Individuazione tipologica degli atti non legislativi delle regioni

Queste attività hanno assunto un sempre maggiore rilievo nei lavori del Consiglio regionale ed è molto complessa, come in seguito noteremo, la loro analisi, trattandosi di atti di diversa natura ed avendo ciascuna regione seguito differenti criteri di classificazione del materiale fornito.

In particolare, si farà riferimento agli atti di programmazione generale e settoriale; agli atti di amministrazione attiva, di controllo e consultiva; agli ordini del giorno, agli atti attraverso cui si esprime la funzione ispettiva del consiglio (mozioni, interpellanze, interrogazioni e risoluzioni); agli atti non legislativi che si concludono con documenti di indirizzo; alle attività conoscitive ed a quelle relative all'acquisizione di documenti; ai pochi regolamenti e atti normativi secondari, deliberati dalle regioni.

*Casi di  
attività non  
legislativa  
poco  
consistente...*

Passando ad esaminare la materia più analiticamente, riferendoci ai dati forniti dalla rilevazione del Servizio Studi della Camera, si deve notare come alcune regioni abbiano svolto, nell'ultimo decennio, un'attività non legislativa del consiglio del tutto settoriale e poco consistente. Tale tipo di attività risulta anzi assente nel caso della Regione Abruzzo.

*... e  
rilevante*

Al contrario, ha assunto un grande rilievo in altre regioni: nella Regione Calabria, per via dell'approvazione di un certo numero di programmi regionali; nell'Emilia-Romagna, in cui dopo la revisione dello Statuto regionale del 1971, operata nel 1990, si è valorizzata la centralità del consiglio, con riguardo all'aumento delle funzioni legislative, di indirizzo, di controllo e di ispezione politica, anche se sono stati espressamente riservati al consiglio i soli atti non normativi che qualificano e specificano l'indirizzo politico-amministrativo della regione, con esclusione di tutti gli altri; nel Friuli-Venezia Giulia, con riferimento ai pareri su atti della giunta espressi dalle commissioni consiliari; nella Liguria, in cui sono stati rilevanti (complessivamente si tratta di 21 atti), nel

biennio 1999-2000, i pareri propedeutici all'emanazione del definitivo atto di pianificazione urbanistica da parte della giunta (piani regolatori e loro varianti ai piani territoriali di coordinamento); nella Regione Marche, con il notevole numero di pareri su atti della giunta (113), espressi dalle commissioni consiliari e previsti nelle leggi precedenti al periodo considerato.

Peraltro, quest'attività in altre regioni assume ulteriori connotati tipologici.

Nella Regione Lombardia, ad esempio, sono stati numericamente elevati gli atti di amministrazione attiva e di controllo, in particolare nell'anno 1999, essendo stati rispettivamente 67 e 93.

*Ulteriori  
tipologie  
della attività  
non  
legislativa*

Nella Sardegna, invece, sono rilevanti l'o.d.g.-voto su fenomeni di criminalità ed i sequestri di persona, l'attività svolta in 31 riunioni dalla Commissione speciale per la revisione dello Statuto e l'ordine del giorno, approvato il 26 febbraio 1998, sull'Autonomia speciale della Sardegna nel processo di revisione costituzionale, a cinquant'anni dall'emanazione dello Statuto. I dati forniti dalla Sardegna, peraltro, indicano un rilevante numero di atti ispettivi e di indirizzo. Con riferimento all'XI legislatura gli atti più importanti (soprattutto con riferimento al contenuto) sono quelli relativi ai rapporti giunta-Governo, che attengono alle politiche nazionali, pur non mancando numerosi atti concernenti le politiche regionali, tra cui quelli più significativi riguardano le materie del turismo, dei beni culturali, della sanità e dei rapporti con l'UE.

Merita anche un richiamo l'attività non legislativa dell'Assemblea siciliana, in cui è fondamentale il «voto d'Aula» sul documento di programmazione economico-finanziario, espresso ai sensi dell'articolo 2, della L.reg. n. 10 del 1999 (mentre è di competenza delle commissioni assembleari il parere sugli atti di programmazione settoriale) e l'attività di indirizzo politico dell'Assemblea regionale, con la discussione e l'approvazione di mozioni ed ordini del giorno. Questi ultimi, in modo particolare, hanno espresso orientamenti ed impegnato la giunta regionale o l'Assemblea a specifici comportamenti, spesso anche nei confronti di organi non regionali, ovvero a svolgere accertamenti ed attività conoscitive ed hanno raggiunto un considerevole numero (specie con riferimento agli ordini del giorno) durante la XII legislatura. Talvolta, inoltre, dopo l'approvazione di ordini del giorno o di mozioni sono state nominate commissioni speciali di indagine e di studio o commissioni speciali per l'esame di determinati disegni di legge.

Nelle regioni ad autonomia speciale Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, da ultimo, sono rispettivamente da porre in evidenza le molte proposte di delibera del consiglio ed i provvedimenti deliberativi (atti amministrativi e proposte di regolamento) e l'attività ispettiva nel suo

complesso. Per il Trentino-Alto Adige, più precisamente, sono da citare la proposta di delibera del consiglio n. 1 del 1999, sulla determinazione del numero degli assessori regionali e l'adeguamento della composizione della giunta regionale alla consistenza dei gruppi linguistici rappresentati dal Consiglio regionale stesso e le proposte di delibera nn. 3 e 4 del 1999, entrambe sulla modifica dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Nella Regione Valle d'Aosta i provvedimenti deliberativi (atti amministrativi, proposte di regolamento, risoluzioni ed ordini del giorno) sono stati numerosi, pur se in diminuzione dal 1997 al 1999 (da 236 a 163); l'attività ispettiva è stata, invece, costantemente in crescita (il numero delle interrogazioni, delle interpellanze e delle mozioni era di 158 nel 1997 ed è salito a 414 nel 1999).

#### 4.2 I dati forniti dalle regioni tra previsioni statutarie e prassi

*Eterogeneità  
di forma e  
contenuto  
degli  
atti non  
legislativi*

Il coacervo di atti non legislativi sin qui segnalati si connota per una estrema eterogeneità di forma e contenuto, a seconda dei dati forniti dalle singole regioni. Va tenuto conto, inoltre, che in alcune regioni e nelle province autonome il numero di tali atti è esiguo con un ruolo del tutto settoriale (si tratta del citato caso dell'Abruzzo), mentre in altri enti (Provincia autonoma di Bolzano) l'approvazione di atti non legislativi e di documenti di indirizzo o programmatici da parte del Consiglio provinciale non è prevista dallo Statuto speciale o dal regolamento interno del consiglio stesso.

L'insieme di questi atti è previsto dagli Statuti ordinari e speciali, affianco alle funzioni normative del consiglio, soprattutto allo scopo di assegnare al consiglio stesso un ruolo preminente e centrale nella forma di governo regionale e nelle diverse fasi di determinazione dell'indirizzo politico regionale. Di massima gli atti possono essere distinti: a) in atti di direzione, controllo e vigilanza sull'attività della giunta e dell'intera amministrazione regionale e sull'esercizio delle funzioni delegate agli enti locali; b) in formulazione di proposte e pareri nell'ambito dell'adozione di programmi regionali e in partecipazione (tramite le commissioni) alla loro stessa elaborazione; c) in deliberazioni relative ai rapporti con gli enti locali o in atti di determinazione degli indirizzi generali per l'attività degli enti e delle aziende dipendenti dalla regione.

Per le regioni ad autonomia ordinaria, inoltre, si deve ricordare, oltre a queste ultime funzioni, la potestà regolamentare (che negli enti regionali speciali è di competenza della giunta) la quale, tuttavia, nei dati forniti è numericamente esigua e presente soltanto nei dati di al-

cune regioni (nella Lombardia, ad esempio, sono soltanto tre i regolamenti approvati dal consiglio nel biennio 1999-2000).

Con particolare attenzione al primo gruppo di atti, si deve notare che gli Statuti regionali hanno dato al consiglio, alle commissioni ed ai singoli consiglieri importanti poteri, tra cui quello di interrogazione, interpellanza e mozione, il diritto di ottenere informazioni dagli uffici della regione o dagli enti o aziende da essa dipendenti, riconosciuto ad ogni consigliere, nonchè il potere delle commissioni consiliari di chiedere l'intervento alle proprie riunioni del Presidente e dei membri della giunta ed anche dei funzionari regionali.

Ciononostante, si deve rilevare che, sulla scorta dei dati in esame, l'evoluzione dell'attività non legislativa del Consiglio regionale, distinguibile, per sommi capi, in funzioni di indirizzo, programmazione ed alta amministrazione, soltanto in alcune regioni ha reso effettivamente primario, nella prassi, il ruolo che questo stesso organo svolge sia nella determinazione che nell'attuazione dell'indirizzo politico ed amministrativo regionale; pur essendo stati, sul tema, sempre più rilevanti i compiti di consulenza e di controllo sull'attività amministrativa regionale svolti dalle commissioni consiliari (il riferimento riguarda soprattutto i dati forniti dall'Emilia-Romagna, dalla Lombardia e dalla Sardegna).

*Consulenza e controllo: i rilevanti compiti delle Commissioni consiliari*

Ed, infatti, affianco alla menzionata esigenza di individuazione ed esecuzione consiliare dell'indirizzo politico si è operato un costante trasferimento di funzioni alla giunta regionale, in modo particolare di delibere di varia natura che, pur riguardando in diversi casi l'ordinaria amministrazione, rientrano nella fase attuativa dell'indirizzo politico regionale.

*Il rafforzamento dei poteri della Giunta*

Quindi, sembra opportuno osservare che i dati considerati, specie in alcune realtà regionali, sembrano porre in luce un discostamento della prassi (soprattutto quantitativo, ma anche qualitativo) dalle previsioni statutarie, in ordine appunto all'evoluzione effettiva del riparto di funzioni tra la giunta ed il consiglio. Anche se altri dati evidenziano una maggiore convergenza, tra previsioni statutarie e prassi per svariati atti o di direzione o di vigilanza del consiglio stesso.

È sufficiente ricordare, con riguardo alla prima ipotesi avanzata, il caso dell'Emilia-Romagna, che contiene, comunque, diverse sfaccettature, proprio perchè, come sopraricordato, si è cercato di valorizzare la centralità del consiglio, pur nell'ambito di un conferimento più ampio di funzioni amministrative di diverso tipo alla giunta; i dati, poi, forniti dal Friuli-Venezia Giulia, in cui sono menzionate per l'anno 1999 ben 10 delibere della giunta su un totale di 17 pareri annui e quattro piani-criteri e programmi approvati dalla giunta stessa, e per l'anno 2000 tre piani-criteri e programmi approvati da

*Le previsioni statutarie sul ruolo del Consiglio: spesso rispettate*

quest'ultima; i numerosi pareri propedeutici all'emanazione del definitivo atto di pianificazione urbanistica da parte della giunta (21) riportati dalla Liguria per il biennio 1999-2000, che sono nettamente preponderanti rispetto agli atti a contenuto programmatico approvati nello stesso periodo dal consiglio (7); l'attività non legislativa del consiglio della regione Umbria che, con riferimento ai provvedimenti strettamente amministrativi ed ai piani attuativi in vari settori, viene espressamente definita «non del tutto in linea con lo Statuto».

In altre regioni, viceversa, vi è un ampio numero di atti non legislativi del consiglio anche se soprattutto nell'ambito di attività ispettive, di controllo, di riordino o di approvazione dell'operato della giunta. Ci si riferisce, più precisamente, alla Valle d'Aosta, che presenta una cospicua attività deliberativa, ispettiva e di prese d'atto del consiglio; alla Regione Sardegna, in cui si indicano nel periodo di tempo considerato ben 1316 interrogazioni presentate e numerose mozioni (184) ed interpellanze (549), oltre che un crescente numero di atti non legislativi relativi alle politiche regionali ed a quelle nazionali approvate dall'organo consiliare; alla Puglia, dove sono 10 i piani e programmi predisposti dalla giunta ed approvati dal consiglio in soli 18 mesi.

Ne consegue che si devono trarre conclusioni inevitabilmente problematiche proprio perchè i rilievi effettuati imporrebbero una verifica empirica ed articolata degli effettivi meccanismi di funzionamento della forma di governo regionale, in particolare della dialettica consiglio-giunta e della stessa suddivisione dei tipi di attività amministrativa regionale.

## 5. LEGISLAZIONE REGIONALE DI CARATTERE PROVVEDIMENTALE

### 5.1 I dati ricavabili dalla classificazione tipologica della normazione

Dai dati raccolti attraverso il questionario inviato alle regioni per l'elaborazione del presente rapporto risulta che ben 251 leggi su un totale di 1363 (pari a più del 18%) sono state classificate, per tipologia normativa, come legislazione di carattere provvedimentale.

Questo dato, apparentemente molto preciso, sconta tuttavia il fatto che i criteri di classificazione utilizzati dalle varie regioni appaiono piuttosto disomogenei e non sempre utilizzabili al fine di una valutazione complessiva. Ciò rende sconsigliabile addentrarsi su analisi percentuali. Se dunque si deve registrare, in prima approssimazione, una incidenza delle leggi provvedimento che varia tra circa il 50% della Basilicata e circa il 2 per cento della Lombardia, a una considerazione appena più attenta risulta evidente che, al di là di una registrazione di fenomeni di mera tendenza, molto probabilmente i criteri di classificazione della legislazione di carattere provvedimentale sono stati assai più laschi in Basilicata che in Lombardia.

*L'incidenza  
delle leggi  
provvedimento:  
dal 2% al 50%*

L'analisi dei dati raccolti è volta pertanto semplicemente all'individuazione di alcune linee tendenziali quali si riscontrano dalla legislazione censita sulla base della classificazione operata dalle singole regioni. A tal fine va tenuto presente che non sono valutabili i dati delle regioni che hanno comunicato il numero complessivo delle leggi classificate come provvedimentali senza indicazione degli estremi identificativi dei singoli atti (Abruzzo, Liguria, Marche, Molise, Umbria, Valle d'Aosta).

### 5.2 Analisi della legislazione regionale di carattere provvedimentale

La stragrande maggioranza di queste leggi si presentano come leggi di finanziamento specifico nell'ambito dei grandi settori in cui operano le regioni (c.d. leggi di spesa). Recanti di volta in volta provvidenze, contributi e altre forme di incentivi indirizzati al soddisfacimento di

*Leggi di  
finanziamento  
specifico*

diritti sociali e di doveri di solidarietà, nonché alla valorizzazione di beni, risorse o attività economiche o alla tutela di beni immateriali collettivi (salute, ambiente, patrimonio storico-culturale, pace, culto, ecc.).

In tutti questi casi, che si presentano a volte anche decisamente microsettoriali (come ad es. la L.reg. Veneto n. 5/1999 recante «contributi per il sostegno, la salvaguardia e la diffusione della voga veneta») la scelta di intervenire con atto legislativo risulta imposta dalla necessità di variazione del bilancio per far fronte all'obbligo di copertura finanziaria. A prescindere pertanto dall'opportunità di singoli interventi così settoriali, una volta prospettata l'erogazione della spesa, diventa un'esigenza istituzionale l'approvazione di tali atti da parte del consiglio regionale in forma di legge. È connaturale al sistema esistente, cioè, che le singole leggi di spesa debbano essere approvate con la medesima forma prescritta per la legge di bilancio. Il Legislativo regionale è posto in grado, in tal modo, di esercitare il suo fondamentale ruolo di controllo politico sull'operato della giunta.

*Leggi  
provvedimento  
di natura  
istituzionale*

Accanto alla numerosa serie degli interventi settoriali di spesa per cui è necessaria la variazione del bilancio in corso di esercizio, si può registrare un'altra piccola serie di leggi provvedimento di natura istituzionale, che si possono così definire in quanto la forma di legge è richiesta dalla costituzione o dalle leggi costituzionali della Repubblica o dagli statuti regionali (riserva di legge-provvedimento).

A questa categoria di leggi di natura provvedimentale vanno ricondotte, ad esempio, la L.reg. Basilicata n. 10/1999 sull'adozione della bandiera regionale e sulle modalità d'uso e di esposizione; due diverse leggi regionali del Trentino-Alto Adige sulla variazione della circoscrizione territoriale di alcuni comuni (L.reg. 3 e 10 del 1999); la L.reg. Puglia n. 6/2000 recante «riduzione della dotazione organica» della regione; la L.reg. Sardegna n. 21/1999 che dispone un (micro)trasferimento di alcune funzioni alle Province (in materia di controllo e lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante); nonché alcune leggi che istituiscono o partecipano all'istituzione di Enti o Società di interesse regionale (ad es. L.reg. Emilia-Romagna n. 7/1999, partecipazione della regione alla s.r.l. «Reggio Children - centro internazionale per la difesa e la promozione dei diritti e delle potenzialità di tutti i bambini»; l.r. Emilia-Romagna n. 8/1999, partecipazione della regione nelle società terme di Salsomaggiore s.p.a. e terme di Castrocaro s.p.a.).

In altri casi, l'atto legislativo di natura provvedimentale può essere richiesto dalla legge dello stato o da una legge regionale di disciplina organica della materia. A questa categoria possono essere ricondotte le leggi che approvano o apportano variazioni a piani paesistici e territoriali (ad es. L.reg. Basilicata n. 17 e 31 del 2000). È da tenere conto,

però, che adesso i numerosi dubbi avanzati dalla dottrina sulla legittimità costituzionale dell'approvazione di tali atti con legge hanno trovato almeno parziale riscontro nella recente sentenza n. 225/1999 della Corte costituzionale.

Alla stessa categoria possono essere ricondotte le leggi che istituiscono parchi o riserve naturali (L.reg. Basilicata n. 28/1999 e n. 39/2000) o che fissano il calendario venatorio (L.reg. Toscana n. 32/1999 e n. 28/2000).

In altri casi ancora è riscontrabile una serie di atti legislativi liberamente approvati in luogo di provvedimento, anche se la forma di legge non è richiesta da fonti sopraordinate (o quantomeno equiparate). La ricorrenza di tale fenomeno, pur in mancanza di una «riserva di amministrazione», è sintomo di patologia del sistema regionale in quanto in grado di determinare un'alterazione del corretto rapporto tra consiglio e giunta e, più in generale, del rapporto tra legge e provvedimento amministrativo, con la possibile ripercussione negativa sulla tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini e il rischio di lesione del principio del giusto procedimento (si veda ancora la sentenza della Corte costituzionale sopra citata).

*La  
legislazione  
provvedimen-  
mentale  
"libera"*

Vi è da registrare in primo luogo una serie di atti legislativi approvati in luogo di regolamento.

Si tratta di un fenomeno molto diffuso a livello di normazione regionale, ma che a seguito dello spostamento del potere regolamentare dal consiglio alla giunta, operato per implicito direttamente dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, dovrà naturalmente tendere ad un forte ridimensionamento sin dal prossimo anno.

*Leggi in  
luogo di  
regolamenti*

Sono con ogni probabilità da ricondurre a questa categoria, ad es.:

– la L.reg. Basilicata n. 155/1999 recante «nuove modalità di calcolo di parametri urbanistico-edilizi finalizzati a migliorare la qualità funzionale degli edifici»;

– la L.reg. Basilicata n. 37/2000 recante «disciplina per la costruzione delle serre e dei tunnel serre»;

– la L.reg. Veneto n. 16/1999 recante «disposizioni in materia di conversione di autorizzazioni per l'esercizio dei mestieri affini, disciplinati dall'articolo 1 della legge 14 febbraio 1963, n. 161 in attività di estetista e dell'attività di barbiere in parrucchiere per uomo e donna»;

– la L.reg. Basilicata n. 1/1999 sui «prodotti a base di latte tradizionalmente fabbricati».

Accanto a questi casi più evidenti vi è poi una serie di altri atti legislativi di natura sostanzialmente regolamentare ma la cui approvazione si giustifica — analogamente a quanto già visto sopra — per la necessità di autorizzazione di spesa con variazione del bilancio (v. ad es. L.reg. Basilicata n. 23/2000, «norme per il risarcimento dei danni cau-

sati alle produzioni zootecniche dalla fauna selvatica o inselvatichita»), per la necessità della previsione di sanzioni amministrative (ad es. quelle previste dalla L.reg. Basilicata n. 29/2000, «disciplina dell'orario, dei turni e delle ferie delle farmacie della regione»), dalla necessità di derogare, abrogare o modificare la previgente legislazione regionale (v. ad es. l'abrogazione di norme contenuta nella L.reg. Basilicata n. 26/1999, «definizione del costo e contributo per il trasporto pubblico regionale e locale con decorrenza dall'esercizio 1999») o dalla necessità di autorizzare la giunta regionale a stipulare un'apposita convenzione con un altro ente pubblico (L.reg. Emilia-Romagna, n. 4/1999, «disposizioni in materia di tasse automobilistiche regionali).

In tutti questi o analoghi casi si sarebbe potuto optare, ovviamente e preferibilmente, per la non legificazione o per la delegificazione delle materie trattate, nel contesto — magari — di un'ideale legge regionale di delegificazione secondo i principi fissati dall'articolo 20 della legge n. 59/1997 e successive modificazioni e integrazioni (c.d. legge Bassanini). A ostacolare una simile tendenza si pone tuttavia, in questi casi, la natura fortemente specifica (microsettoriale) dei singoli interventi censiti come provvedimenti.

Sono da registrare infine alcuni altri casi di atti legislativi adottati in luogo di più idonei provvedimenti amministrativi:

– si può richiamare, in primo luogo, la L.reg. Basilicata n. 12/1999 che disciplina le modalità di informazione sull'estrazione petrolifera nella regione. Si tratta di legge emanata in luogo di un provvedimento amministrativo conformativo di identico contenuto.

– si può richiamare inoltre la L.reg. Calabria n. 9/1999, «Collaborazione coordinata e articolata tra regione Calabria e la Lega Italiana contro i tumori della Calabria», atto chiaramente emanato in luogo di un più idoneo atto di natura convenzionale.

– si può segnalare ancora la L.reg. Sardegna n. 12/1999, che costituisce l'atto di trasferimento al Comune di Portotorres di un complesso immobiliare, nonché di regolarizzazione del titolo di possesso dell'immobile da parte dei detentori (provvedimento di sanatoria).

– si possono notare, infine, una serie di atti legislativi adottati per l'inquadramento di personale nei ruoli regionali (L.reg. Calabria n. 6/1999, «disposizioni per l'inquadramento in ruolo di personale a tempo indeterminato del consiglio regionale»; L.reg. Basilicata n. 29/1999, «Personale CIFDA — Trasferimento ed inquadramento nei ruoli regionali»; L.reg. Puglia, n. 36/1999, «norma di inquadramento del personale ex azienda regionale per l'equilibrio faunistico (AREF) ed ex ente regionale di sviluppo agricolo della Puglia (ERSAP). Anche in questi casi si tratta di atti di natura certamente amministrativa, disposti direttamente dalla legge (c.d. *ope legis*).

## 6. LEGGI FINANZIARIE DELLE REGIONI: PROVVEDIMENTI COMPLESSI E DI DIFFICILE LETTURA

### 6.1 *Le regioni che hanno adottato una legge finanziaria nel periodo 1.1.1999 - 31.8.2000*

Un aspetto interessante sul quale richiamare in primo luogo l'attenzione è certamente quello delle regioni che, nel periodo qui considerato, hanno adottato provvedimenti normativi denominati «Legge finanziaria». Allo stadio attuale, infatti solo alcune si sono dotate di questo strumento di programmazione. Nel 1999 lo hanno fatto, come risulta dalla tabella 1,9 regioni delle quali 4 a statuto speciale, compresa la Provincia autonoma di Trento, e 5 a statuto ordinario. Di queste 9 regioni, inoltre, 6 sono del nord, una del centro (le Marche) e due del Sud (la Sardegna e la Calabria). Nel 2000, almeno fino al 31 agosto, il numero di regioni sale complessivamente a 12 — aggiungendosi l'Abruzzo, la Sicilia e la Provincia autonoma di Bolzano. Quelle del meridione passano quindi a 4 e sono presenti tutte le amministrazioni ad autonomia speciale.

*9 leggi  
nel 1999 e  
12 nel 2000*

Come si vedrà meglio nel paragrafo conclusivo, la caratteristica della non obbligatorietà della legge finanziaria regionale viene in un certo senso ufficializzata dal D.lgs. n. 76 del 2000, il quale tuttavia impone alle regioni una precisa scelta di campo: quelle che decideranno di adottare questo strumento di programmazione dovranno definirne con legge i contenuti e dovranno adottarlo in ogni esercizio <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Alcune regioni sembrano già avere effettuato una scelta contraria all'adozione della legge finanziaria. Ad esempio essa non figura nell'elenco degli strumenti di programmazione della Toscana di cui all'articolo 5 della L.reg. 11 agosto 1999 n. 49 «Norme in materia di programmazione regionale». In tale articolo sono invece inclusi il documento di programmazione economica e finanziaria e, ovviamente, i bilanci. Il primo «specifica gli obiettivi a breve termine indicando le principali destinazioni delle risorse (lett. b, comma 1) mentre i secondi «quantificano le risorse finanziarie e stabiliscono gli stanziamenti di spesa» (lett. d, comma 1). Dai contenuti del D.P.E.F specificati all'art. 9 della stessa legge, si evince che questo documento, da approvare con risoluzione del consiglio e da pubblicare nel BUR, in pratica sostituisce la legge finanziaria nel fornire alla giunta le indicazioni necessarie alla predisposizione dei bilanci annuali e pluriennali della regione.

## 6.2 I tempi di approvazione: normalmente soddisfacenti, salvo alcune eccezioni

Nel periodo preso in esame nessuna regione è riuscita ad approvare la legge finanziaria prima dell'inizio dell'esercizio sul quale essa è destinata ad incidere: ma bisogna riconoscere che, allo stadio attuale, un esito diverso sarebbe stato di fatto impossibile, dato che le leggi finanziarie dello Stato — normalmente ricche di importanti disposizioni sulla finanza regionale — vengono sempre adottate nel mese di dicembre <sup>2</sup>.

*Nel 2000  
dieci leggi  
approvate  
entro  
febbraio*

Le regioni, tuttavia, si dimostrano ugualmente sensibili al problema, certo non secondario, della tempestività dell'approvazione, dato che delle 12 leggi finanziarie del 2000, 10 risultano approvate entro i primi due mesi dell'anno: le uniche eccezioni sono quelle di Marche e Calabria, arrivate al traguardo, rispettivamente, il 23 marzo ed il 28 agosto. Sotto tale profilo si nota un certo miglioramento rispetto al 1999. In questo esercizio sono state approvate complessivamente 11 leggi finanziarie, delle quali 3 rappresentano casi particolari riguardando non il bilancio di previsione, come normalmente dovrebbe avvenire, ma l'assestamento. Ciò vale sia per la Calabria e l'Emilia — che hanno approvato ciascuna due leggi finanziarie, una con il bilancio di previsione ed una (rispettivamente, la n. 27 del 13/9/99 e la n. 32 del 22/11/99) in sede di assestamento — sia per la Provincia autonoma di Trento, che il 23/8/99 ha emanato una legge finanziaria (la L.p. n. 1) «per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 1999 e pluriennale 1999-2001» <sup>3</sup>. Le leggi finanziarie che determinano gli equilibri del bilancio di previsione sono quindi 8 e di queste solo 5 sono state approvate entro i primi due mesi dell'anno.

## 6.3 La leggibilità: un aspetto che può essere migliorato

Le leggi finanziarie, in quanto strumenti di programmazione, oltre a dover essere approvate tempestivamente, dovrebbero essere documenti comprensibili anche per i non addetti ai lavori. Per fornire alcune indicazioni sia pure di larga massima su questo aspetto — che, comun-

<sup>2</sup> Bisogna osservare che la Provincia autonoma di Trento è riuscita a promulgare la legge finanziaria per il 1999 entro il 1998 con la L.p. n.13. Come rilevato dal Consiglio della stessa provincia nelle sue osservazioni alla versione preliminare del presente testo, essa riesce «pressoché sempre» ad «approvare» la legge finanziaria prima dell'esercizio al quale si riferisce, anche se la promulgazione avviene normalmente nell'anno successivo per motivi tecnici e cioè per l'attesa del visto governativo.

<sup>3</sup> Si veda, tuttavia, quanto affermato alla precedente nota.

que, anche nelle leggi finanziarie dello Stato sembra assai carente — sono state prese in esame una serie di caratteristiche: il numero degli articoli e, soprattutto, il numero dei commi; la presenza di suddivisioni per materia e della titolazione dei singoli articoli; la presenza di allegati.

Dai dati riportati nella tabella 1 emergono subito due aspetti. Il primo è che le regioni tendono a mantenere costante nel tempo il modello di legge finanziaria da ciascuna adottato. Il secondo è che tali modelli sono abbastanza diversificati tra loro.

Per quanto riguarda il numero delle disposizioni presenti in ciascuna legge, ai due estremi si collocano la Lombardia ed il Friuli Venezia Giulia: 7 commi nel caso della prima, contro più di 670 nel caso della seconda. Le leggi finanziarie delle altre regioni hanno un numero di commi compreso tra i 100 e i 200, salvo alcune eccezioni: la Provincia autonoma di Trento (21 nel 1999 e 23 nel 2000), l'Emilia Romagna (73 e 60), la Provincia autonoma di Bolzano e l'Abruzzo (rispettivamente 57 e 71 solo per il 2000, non risultando «leggi finanziarie» per il 1999). Ai fini della comparazione tra leggi di diverse regioni, far riferimento al numero dei commi, piuttosto che al numero degli articoli, appare più appropriato. Infatti alcune regioni — ed in particolare il Friuli — hanno adottato un modello di legge per certi aspetti simile a quello dello Stato ( pochi articoli suddivisi in numerosi commi), mentre altre hanno preferito puntare su articoli con un numero di commi estremamente contenuto (ciò vale soprattutto per l'Abruzzo, il Veneto e l'Emilia Romagna, dove, mediamente, ogni articolo non ha più di 2 commi) <sup>4</sup>.

*Il numero  
dei commi:  
da 7 ad  
oltre 670*

Le leggi finanziarie, avendo comunque l'obiettivo di garantire gli equilibri di bilancio, intervengono necessariamente su un ventaglio molto ampio della legislazione regionale di spesa. Inoltre, come si vedrà meglio al punto successivo, quasi sempre con le leggi finanziarie vengono introdotte modifiche alla legislazione vigente che vanno molto al di là degli aspetti puramente finanziari e contengono altresì norme che prevedono nuove forme di intervento o modificano l'organizzazione delle regioni, degli enti da essa dipendenti nonché, in alcuni casi, degli enti locali. Ci si attenderebbe, dunque, che il legislatore regionale si preoccupasse di facilitarne la lettura introducendo nelle leggi l'articolazione per materia e la titolazione degli articoli, nonché corredando tali documenti di un indice, di note esplicative e di alcuni allegati essenziali.

*Alcuni utili  
supporti  
alla lettura:*

<sup>4</sup> Un modo per ridurre il numero di disposizioni delle leggi finanziarie può essere quello di ricorrere ai «collegati». Questa strada è stata scelta, in particolare, dalla Provincia autonoma di Trento a partire dal 1998.

a) *suddivisione  
per materia e  
titolazione  
articoli*

La suddivisione per materia è presente in tre casi sia nelle leggi finanziarie del 1999 (Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Calabria) che in quelle per il 2000 (Provincia autonoma di Bolzano, Abruzzo e Calabria). Sicuramente migliore è la situazione per la titolazione degli articoli, sempre presente nelle leggi per il 2000, salvo che in quelle dell'Abruzzo e della Calabria.

b) *allegati*

Come si è più volte ricordato, uno degli obiettivi delle leggi finanziarie è quello della rimodulazione delle spese per gli esercizi a cui fanno riferimento il bilancio annuale e quello pluriennale. Tutte le leggi finanziarie hanno dunque almeno tale allegato.

Manca, tuttavia, il quadro dimostrativo delle modalità di copertura delle nuove o maggiori spese presente solo nelle leggi finanziarie della Provincia autonoma di Trento. Sulle altre regioni il problema viene risolto inserendo nell'articolato una formula di rito con la quale si dichiara, ad esempio nel caso del Friuli, che «il maggiore onere complessivo conseguente alle nuove autorizzazioni previste dalla presente legge trova copertura nel quadro del bilancio pluriennale per gli anni 1999-2001 e del bilancio per l'anno 1999» (articolo 24 della L.fin. 1999). Al riguardo va anche segnalato il caso della Sicilia: nell'articolo 1 della L.fin. 2000, sul modello di quanto avviene nelle leggi finanziarie dello Stato, viene indicato il livello massimo del saldo netto da finanziare ed il livello massimo del ricorso al mercato finanziario.

Sempre per quanto riguarda gli allegati, in quelli delle leggi finanziarie delle regioni speciali e delle province autonome si riscontrano, in alcuni casi, informazioni sicuramente interessanti su temi di grande rilievo, come la finanza locale: ad esempio nelle leggi della Valle d'Aosta l'elenco (ed il relativo importo annuale e pluriennale) dei trasferimenti vincolati a favore degli enti locali e, in quelle della provincia di Trento, l'elenco (ed il relativo importo annuale e pluriennale) di tutti i tipi di trasferimenti sempre a favore degli enti locali.

#### 6.4 *I contenuti: prevalgono i «provvedimenti omnibus»*

L'analisi effettuata permette di distinguere i provvedimenti esaminati in due grandi categorie: quella in cui le norme hanno in misura nettamente prevalente contenuti esclusivamente di tipo finanziario (variazioni di spesa, variazione delle aliquote dei tributi regionali, autorizzazioni all'accensione di mutui, rifinanziamento di leggi in vigore, trasferimento ad esercizi successivi di autorizzazioni di spesa già finanziate ma non impegnate, ecc.); quella in cui, accanto a disposizioni di carattere finanziario, se ne riscontrano altre — e spesso in misura nettamente prevalente — di tipo ordinamentale o organizzatorio. Nella

prima categoria, in effetti, si possono far rientrare solo le leggi della Lombardia — le disposizioni delle quali, in pratica, non sono altro che un rinvio alle tabelle allegate — e quelle dell'Emilia Romagna che, come si è già accennato, riportano in forma descrittiva solo variazioni di spesa o rifinanziamenti di leggi in vigore.

Tutte le altre leggi finanziarie regionali qui esaminate devono invece essere fatte rientrare nella seconda delle categorie sopra richiamate. In pratica sembra che, finora, nelle regioni in cui si è deciso di adottare una «legge finanziaria», tale scelta sia stata motivata non tanto dall'esigenza di disporre di un ulteriore strumento di programmazione (rispetto al bilancio annuale e pluriennale) ma piuttosto da quella di disporre di una via preferenziale per apportare modifiche alla legislazione vigente nei settori più disparati<sup>5</sup>. Come si vedrà meglio nel paragrafo conclusivo, con il recepimento da parte delle regioni del D.lgs. n. 76 non dovrebbe essere più possibile adottare leggi finanziarie di questo tipo e ciò potrebbe comportare la necessità, per le regioni, di un cambiamento di rotta probabilmente non facile da adottare.

*Ampia  
presenza  
di norme  
ordinamentali  
e  
organizzatorie*

### 6.5 Alcuni esempi

Di seguito si riportano alcuni esempi dei contenuti delle norme di tipo ordinamentale e/o organizzatorio, scelti tra le fattispecie più frequenti o, comunque, di particolare interesse, essendo in questa sede impossibile un esame analitico ed esaustivo.

La previsione di nuove forme di intervento è presente in quasi tutte le leggi finanziarie esaminate e, nella maggior parte dei casi, esse affidano alla giunta il potere di disciplinare in modo puntuale le relative procedure di attuazione (beneficiari, stanziamenti, forme di presentazione delle domande, ecc.). Esempi di questo tipo sono: l'articolo 5 della L.fin. 1999 del Friuli (interventi nel settore abitativo, con istituzione del buono casa), l'articolo 6 della L.fin. 1999 delle Marche (finanziamenti della ricerca a sostegno della programmazione regionale), l'articolo 13 della L.fin. 1999 della Sardegna (stanziamenti a favore dei comuni per il personale precario destinato ad interventi in materia di ambiente), l'articolo 51 della L.fin. 1999 delle Marche (realizzazione di accordi programma con gli enti locali per manifestazioni culturali).

*Nuove  
forme di  
intervento*

<sup>5</sup> Come è stato messo in evidenza dal Consiglio regionale del Veneto nelle osservazioni da esso avanzate alla versione preliminare di questo testo, la caratteristica di legge «omnibus» può essere favorita dal fatto «che solo per questa tipologia di leggi è possibile procedere alla promulgazione con stralcio delle disposizioni censurate dal Governo in sede di controllo tenuto conto della formula che accompagna il rinvio».

Rientra in questo ambito anche l'assegnazione di nuovi contributi specifici, a favore di enti regionali o di singoli enti locali, per fare fronte ad esigenze particolari.

*Modifiche  
ai poteri  
della Giunta  
e dei  
dipartimenti*

Tra le modifiche delle competenze della giunta o di specifici dipartimenti vanno menzionate, oltre alle deleghe alla giunta per la definizione puntuale delle norme di attuazione dei nuovi interventi previsti dalle finanziarie, anche le disposizioni che modificano i preesistenti poteri della giunta e dei dipartimenti soprattutto allo scopo di rendere più efficiente ed efficace l'azione di governo. Al riguardo si possono citare: l'articolo 10-*bis* della L.reg. 27/1999 della Calabria (legge finanziaria di assestamento) con il quale si affida all'assessorato Bilancio e programmazione la responsabilità del controllo di gestione, introdotto dal comma 1 dello stesso articolo «come metodo permanente di verifica dei risultati»; l'articolo 4 comma 13 della L.fin. 1999 del Friuli (attribuzione alla giunta del potere di dare direttive alla Friulia S.p.a. per l'istituzione dello sportello unico); l'articolo 35 della L.fin. 1999 delle Marche (ridefinizione dei poteri del dirigente del servizio bilancio in alcuni casi specifici); l'articolo 31 della L.fin. 1999 della Sardegna (attribuzione alla giunta di escludere la VIA — disciplinata nello stesso articolo — per alcuni progetti del Pop 1994-96); l'articolo 23 della L.fin. 2000 della Regione Abruzzo, con il quale si attribuisce alla giunta il potere di determinare le risorse da destinare alla programmazione negoziata. Abbastanza frequente è anche l'attribuzione di poteri alla giunta per rendere più spedita l'utilizzazione dei fondi comunitari. Al riguardo si possono citare: l'articolo 3 della L.fin. 1999 del Friuli (che, modificando una precedente legge regionale, istituisce in bilancio un fondo unico per il finanziamento dei programmi comunitari e attribuisce alla giunta specifiche competenze in merito alla sua gestione); l'articolo 3 della L.reg. n. 27/1999 della Calabria (legge finanziaria di assestamento) che definisce i poteri della giunta in materia di riprogrammazione degli interventi finanziati con fondi comunitari; l'articolo 7 della L.fin. 1999 delle Marche con cui si attribuisce alla giunta il potere di integrare le risorse del FSE e di definire gli interventi finanziabili.

*Istituzione  
di nuovi  
organismi*

Per quanto riguarda l'istituzione di nuovi organismi si può citare: l'articolo 15 della L.reg. 27/1999 della Calabria (legge finanziaria di assestamento), con il quale si crea la Società regionale per la gestione della rete viaria trasferita con il D.lgs. 112 e, per la stessa regione, il comma 8 dell'articolo 5 della L.fin. 2000, con il quale si attribuisce alla giunta il compito di provvedere alla organica costituzione dell'Autorità regionale ambientale; l'articolo 8 della L.fin. 2000 della Provincia autonoma di Bolzano con il quale, al comma 2, si autorizza l'istituzione di una «agenzia per il servizio civile», al fine di garantire il coordinamento tra il servizio pubblico e le organizzazioni di volontariato. Per

quanto concerne la modifica delle competenze di organismi esistenti si può fare riferimento all'articolo 29 della L.fin. 1999 della Sardegna che detta una nuova disciplina (e assegna ulteriori fondi) per gli enti operanti nel settore dei beni culturali, o all'articolo 10 della L.fin. 1999 del Veneto che modifica le competenze della Veneto Sviluppo.

La modifica di leggi regionali in vigore è talmente diffusa nelle leggi finanziarie esaminate da rendere poco utile una esemplificazione dei loro contenuti. Si può comunque osservare che esse hanno un peso particolare nelle leggi delle regioni Friuli, Sardegna, Veneto, Abruzzo, Calabria e della Provincia autonoma di Bolzano — per cui anche fare solo degli esempi diviene difficile. Spesso, la modifica di norme vigenti è accompagnata dall'abrogazione di precedenti norme il cui contenuto è in contrasto con le nuove disposizioni, e ciò anche con il ricorso a formule generiche o, come nel caso della Calabria (articolo 37-*bis* della L.fin. 2000), con modalità che prevedono una possibile applicazione transitoria delle norme abrogate, in attesa di nuove leggi in materia. Tra le leggi modificate, si riscontrano spesso anche quelle in materia di personale della regione o di enti strumentali. Rientrano in questo ambito: l'articolo 4 della L.fin. 1999 del Veneto sul personale delle aziende forestali e l'articolo 72 della stessa legge relativo all'organizzazione amministrativa e all'ordinamento del personale della regione; l'articolo 26 della L.fin. 2000 della Provincia autonoma di Bolzano che ammette l'accesso del gruppo linguistico ladino ai ruoli del personale scolastico e a tutti gli organici dell'amministrazione provinciale; l'articolo 4 della L.fin. 1999 del Friuli che, oltre a prevedere una serie di finanziamenti a favore delle ASL, interviene anche in materia di retribuzione del loro personale. Va infine citato il caso della Valle d'Aosta che, con la legge finanziaria, ridetermina ogni anno la pianta organica, l'ammontare del fondo retribuzioni nonché i limiti di stanziamento per gli straordinari e le trasferte.

A prescindere da assegnazioni agli enti locali per specifici interventi, nelle leggi finanziarie regionali si trovano anche norme a carattere generale sulla finanza locale. Ciò si verifica soprattutto nel caso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Sempre a titolo di esempio si possono citare i casi seguenti: l'articolo 1 della L.fin. 1999 del Friuli, con il quale si fissano le quote di compartecipazione a determinate entrate tributarie della regione per la quantificazione dei trasferimenti agli enti locali; l'articolo 11 della L.fin. 1999 della Sardegna che introduce modifiche alla L.reg. 25/93 sui trasferimenti agli enti locali; l'articolo 4 della L.fin. 2000 della Provincia autonoma di Bolzano con quale si determina, per il 2000, la dotazione dei fondi destinati agli enti locali; l'articolo 1 della L.fin. 1999 della Provincia autonoma di Trento, che fissa l'ammontare di tutti i trasferimenti per gli enti locali

*Modifiche  
di leggi  
regionali  
in vigore*

*Norme  
sulla finanza  
locale*

da effettuare nel bilancio annuale 1999 e nel relativo bilancio pluriennale. Sempre nelle regioni a statuto speciale si trovano anche norme che incidono sull'ordinamento contabile degli enti locali. In questo gruppo si possono far rientrare: l'articolo 9 della L.fin. 1999 della Valle d'Aosta che obbliga gli enti locali a destinare ad investimenti una quota minima di determinate entrate iscritte nei loro bilanci e l'articolo 10 della L.fin. 2000 della Provincia autonoma di Bolzano che disciplina le modalità per il ricorso all'indebitamento dei comuni. Interessanti, tuttavia, sono anche alcune disposizioni adottate dalle regioni ordinarie. Ad esempio: l'articolo 9 della L.fin. 1999 delle Marche con cui si disciplina e si finanzia un fondo per il concorso regionale ai programmi degli enti locali e l'articolo 14 della stessa legge che istituisce il fondo regionale per la montagna; l'articolo 22 della L.fin. 1999 del Veneto che fissa le modalità di finanziamento delle funzioni delegate alle province rinviando, fino all'emanazione di nuove norme, ad una precedente legge regionale; l'articolo 22 della L.fin. 2000 della Regione Abruzzo, con il quale si autorizzano gli enti locali ad utilizzare le economie sui mutui della Cassa Depositi e Prestiti anche per il finanziamento di nuovi progetti, senza alcun «parere o autorizzazione» da parte della regione (comma 5).

*Norme  
tributarie*

Pur non risultando particolarmente frequenti, meritano infine di essere citate le norme in materia di tributi regionali. In alcuni casi si tratta solo della modifica delle aliquote vigenti e quindi di disposizioni del tutto adatte ad essere inserite nelle leggi finanziarie. Al riguardo si possono citare, ad esempio, l'articolo 38 della L.fin. 1999 delle Marche con il quale si determina l'importo dell'addizionale regionale sui canoni per le utenze di acque pubbliche e gli articoli 1, 2 e 3 della L.fin. 2000 della Regione Abruzzo con i quali, rispettivamente, si modificano gli importi del tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti, dei canoni per le concessioni marittime e dell'addizionale regionale sul consumo di gas metano. In altri, invece, vengono adottate disposizioni di portata più ampia. Ad esempio l'abolizione di tributi, come avviene in Friuli per una serie di tasse sulle concessioni regionali (art. 10 della L.fin. 1999), o l'indicazione di criteri generali per la loro gestione, come nella Provincia autonoma di Bolzano per la tassa automobilistica e l'Irap (art. 1 della L.fin. 2000).

#### *6.6 Probabili difficoltà per il recepimento delle norme del D.lgs. 76/2000 in materia di leggi finanziarie regionali*

Il D.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999,

n. 208», interviene anche in materia di leggi finanziarie regionali. L'articolo 1 «Finanza regionale e strumenti di programmazione finanziaria e bilancio», dopo aver affermato al comma 1 che «la finanza regionale concorre con la finanza statale e locale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea ed opera in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale», e dopo aver disposto al comma 2 che «le impostazioni delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio della regione si ispirano al metodo della programmazione finanziaria», al comma 3 recita:

*I principi  
del D.lgs.  
76/2000*

«La regione può altresì adottare, in connessione con le esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge finanziaria regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale ed è disciplinata con legge regionale, in coerenza con quanto previsto all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni».

Dal testo sopra riportato emergono tre principi ai quali tutte le regioni, comprese quelle a statuto speciale, dovranno necessariamente attenersi a partire dal 1 gennaio 2001 (essendo fissato al 31 dicembre del 2000 il termine ultimo per il recepimento del decreto) <sup>6</sup>:

a) l'adozione di una legge finanziaria da parte delle regioni resta una scelta facoltativa;

b) nel caso in cui la regione decidesse di adottare tale strumento di programmazione dovrà anche preventivamente disciplinarne in via generale i contenuti con apposite norme di legge;

c) le leggi finanziarie regionali non potranno contenere norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio e potranno intervenire solo sulla legislazione vigente e solo al fine di garantire il rispetto degli equilibri di bilancio, in linea con quanto previsto, per le leggi finanziarie dello Stato, dalla L. 362 del 1988 e, da ultimo, dalla L. n. 208 del 1999.

*Esclusione  
delle norme  
ordinamentali  
e  
organizzatorie*

<sup>6</sup> Il termine per il recepimento del D.lgs. n. 76 è previsto al comma 2 dell'articolo 4. Nello stesso comma si afferma anche che «a decorrere dal 1° gennaio 2002, il mancato adeguamento della legislazione regionale ai principi del presente decreto è rilevabile quale vizio di legittimità della legge regionale di approvazione del bilancio in sede di esame da parte dei competenti organi statali ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione».

La razionalità dei principi sopra indicati non sembra possa essere messa in discussione, anche alla luce di quanto è avvenuto, almeno fino agli anni '90, per le leggi finanziarie dello Stato, spesso utilizzate dal governo per far approvare rapidamente innovazioni nei settori più disparati e nuovi interventi anche a carattere molto specifico, tanto da meritare l'appellativo di «provvedimenti omnibus».

*Regioni che  
si sono già  
adeguate*

Per quanto riguarda l'obbligo delle regioni di emanare norme generali sui contenuti, i tempi e le modalità di approvazione delle rispettive leggi finanziarie, va sottolineato che alcune si sono già adeguate. Con riferimento ai provvedimenti normativi emanati nel periodo qui preso in esame, disposizioni in materia si riscontrano nella L.reg. Abruzzo del 3 marzo 1999 n. 12, nella L.reg. Sicilia 27 ottobre 1999 n. 10, nella L.reg. Liguria del 13 dicembre 1999 n. 39 e nella L.reg. Umbria del 13 febbraio 2000 n. 13. Anche se le leggi citate sono state tutte approvate prima dell'emanazione del D.lgs. 76, le disposizioni sui contenuti delle finanziarie sembrano sostanzialmente coerenti con le indicazioni di cui al punto c) della precedente elencazione. Ad esempio, il comma 2 dell'articolo 1 della L.reg. Liguria n. 39, aggiungendo l'articolo 1-*bis* alla L.reg. 42/1977 sulla contabilità regionale — oltre ad imporre alla giunta di presentare entro il 30 settembre di ogni anno, contestualmente al bilancio annuale e pluriennale, il disegno di legge finanziaria e i disegni di legge ad essa collegati — disciplina l'oggetto delle future leggi finanziarie escludendo esplicitamente che esse possano contenere «norme di delega di funzioni o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio». In queste regioni, dunque, il recepimento del D.lgs. 76, per la parte attinente alle leggi finanziarie, in pratica può ritenersi già avvenuto.

*Regioni in  
cui il  
recepimento  
appare più  
complesso*

Difficoltà non indifferenti potrebbero invece incontrare le regioni le leggi finanziarie delle quali sono state esaminate nei precedenti paragrafi. Come si è visto, in esse sembra essersi infatti consolidata l'abitudine ad utilizzare questo strumento di programmazione per obiettivi che vanno molto oltre quello della garanzia degli equilibri di bilancio: ad esempio, introduzione di rilevanti modifiche ai contenuti della legislazione vigente; avvio di nuovi interventi di spesa precedentemente non previsti, istituzione di nuove agenzie o enti regionali, abrogazione di norme, introduzione del controllo di gestione, modifica dei poteri della giunta e, nel caso delle regioni a statuto speciale, disposizioni riguardanti l'ordinamento contabile degli enti locali. Anche se l'introduzione di queste norme all'interno della legge finanziaria potrebbe trovare una giustificazione pratica in termini di riduzione dei tempi di approvazione, è evidente che ciò sacrifica fortemente la trasparenza dell'azione di governo. Un puntuale rispetto dei principi sui contenuti delle leggi finanziarie regionali previsti nel D.lgs. 76, sembra dunque certamente da auspicare.

Tabella 1  
*Alcune caratteristiche generali delle leggi finanziarie regionali  
 approvate dall'1.1.1999 al 30.8.2000*

*Anno 1999*

<i>Regione</i>	<i>num. legge</i>	<i>data</i>	<i>articoli</i>	<i>commi</i>	<i>max commi per art.</i>	<i>media commi per art.</i>	<i>suddiv per materia</i>	<i>titolo articoli</i>	<i>allegati</i>
Valle d'Aosta	1	12/01/99	36	104	8	2,9	no	si	si
P.A. Trento	1	23/08/99	6	21	8	3,5	no	no	si
Friuli V.G.	4	15/02/99	26	706	93	27,2	si	si	si
Sardegna	1	18/01/99	39	138	12	3,5	si	si	si
Lombardia	3	22/01/99	2	7	6	3,5	no	si	si
Veneto	7	22/02/99	83	156	6	1,9	no	si	si
Emilia-Romagna	5	28/04/99	67	73	3	1,2	no	si	si
Emilia-Romagna	32	22/11/99	38	47	3	1,2	no	si	si
Marche	7	11/05/99	43	121	10	2,8	no	si	si
Calabria	14	24/05/99	43	178	9	3,6	si	no	si
Calabria	27	13/09/99	18	117	17	5,1	no	no	si

*Anno 2000*

<i>Regione</i>	<i>num. legge</i>	<i>data</i>	<i>articoli</i>	<i>commi</i>	<i>max commi per art.</i>	<i>media commi per art.</i>	<i>suddiv per materia</i>	<i>titolo articoli</i>	<i>allegati</i>
Valle d'Aosta	1	03/01/00	42	126	8	3,0	no	si	si
P.A. Bolzano	2	25/01/00	30	57	9	1,9	si	si	si
P.A. Trento	1	30/01/00	8	23	7	2,9	no	si	si
Friuli V.G.	2	22/02/00	11	678	212	61,6	no	si	si
Sicilia	8	17/03/00	42	112	10	2,7	si	si	si
Sardegna	4	20/04/00	62	174	12	2,8	si	si	si
Lombardia	3	14/01/00	2	7	6	3,5	no	si	si
Veneto	5	28/01/00	105	195	5	1,8	no	si	si
Emilia-Romagna	15	28/02/00	55	60	2	1,1	no	si	si
Marche	21	23/03/00	44	121	13	2,8	no	si	si
Abruzzo	6	09/02/00	35	71	6	2,0	si	no	si
Calabria	14	28/08/00	54	281	26	5,2	si	no	si

## 7. UNA PANORAMICA SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE IN SANITÀ

### 7.1 *Il contesto*

*La riforma  
sanitaria*

Il settore sanitario in Italia, negli anni novanta, è stato caratterizzato da un processo evolutivo volto a creare un nuovo assetto basato principalmente sulla razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, sull'individuazione di strumenti in grado di garantire un accesso ai servizi più equo e sulla revisione del rapporto tra sanità pubblica e quella privata. Con razionalizzazione si intende non solo intervenire per ridurre la spesa, ma anche predisporre azioni in grado di riallocare, redistribuire e qualificare risorse e servizi.

Le politiche di programmazione sanitaria, fino alla riforma dell'inizio degli anni novanta (D.lgs. 502/92 e successive modifiche), hanno puntato sull'offerta sanitaria in particolare mediante l'introduzione di elementi di concorrenza e l'assegnazione di un ruolo maggiore al privato. Con la recente riforma ter (D.lgs. 229/99), è stato dato più rilievo alla programmazione, che ha assunto nuovamente un ruolo centrale e, soprattutto, è stata presa in considerazione la componente della domanda, vale a dire le problematiche collegate alla salute dei cittadini.

*Una visione  
più ampia  
della salute*

La visione della salute, ormai, non è più solo medica, ma riguarda la «salute della popolazione». Il settore in oggetto può essere esaminato, quindi, solo attraverso un discorso plurisetoriale ed intersettoriale che coinvolge anche l'ambiente, soprattutto in termini di inquinamento. Tale visione è sottostante il piano sanitario nazionale 1998-2000.

### 7.2 *Gli scopi dell'analisi*

Il presente lavoro è finalizzato ad effettuare una ricognizione della normativa regionale e delle province autonome relativa al settore sanitario. Una mappatura della legislazione in tale settore, infatti, consente di realizzare una comparazione tra regioni, comprese le province autonome di Bolzano e di Trento, in termini sia quantitativi (numero di leggi, anno di emanazione), sia qualitativi (materie privilegiate).

L'analisi è attuata su una base dati composta dai provvedimenti normativi emanati dalle regioni e dalle province autonome nel periodo 1998-2000 (ci si riferisce al 1° semestre 2000). Le leggi sono classificate in base a due criteri: materia e anno. Ciascuna legge è, infatti, collocata nella materia di riferimento in base all'anno di emanazione: 1998, 1999 e 2000.

*Il periodo  
esaminato*

Tra le materie relative al settore sanitario, quelle ritenute significative rispetto alle finalità del presente lavoro sono le seguenti: ambiente; assistenza; attività di controllo; attività di volontariato; convenzioni; farmaceutica; finanziamenti e contributi; istituti di cura; ospedali; personale; pubblica amministrazione; sanità integrativa; Servizio sanitario nazionale; unità sanitarie locali ed aziende e veterinaria e zootecnia. Per quanto riguarda la materia «Servizio sanitario nazionale», considerato l'interesse generale rispetto a tale ambito d'intervento, per le regioni o province autonome prive di leggi nel periodo 1998-2000 si è tenuto conto dell'ultima legge di riferimento. Ciò perché si è ritenuto che l'anno di emanazione di tali leggi avrebbe permesso di verificare la capacità delle regioni e delle province autonome di cogliere l'evoluzione della recente normativa nazionale in materia sanitaria.

*Le materie  
selezionate*

I dati elaborati nel presente lavoro sono risultati di difficile lettura proprio perché basati su una demarcazione tra materie che, in realtà, non è più così ben delineata. D'altra parte, la scelta di suddividere la normativa per materie è stata determinata anche dalla volontà di verificare la tendenza delle regioni e delle province autonome a privilegiare aspetti innovativi del settore sanitario o, al contrario, ad intervenire su ambiti cosiddetti tradizionali.

### 7.3 *Quante leggi?*

Suddividendo le regioni in base al numero di leggi emanate nel periodo 1998-2000 (196 leggi selezionate in totale), si è giunti a tali risultati:

- 1<sup>a</sup> fascia: Toscana (38 leggi) e Abruzzo (33).
- 2<sup>a</sup> fascia: Marche (15); Piemonte (13); Emilia Romagna (12); Veneto (10).
- 3<sup>a</sup> fascia: Lazio (9); Lombardia (8); Calabria, Liguria e Puglia (7); Umbria (6); Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta (5); Basilicata, Campania, Provincia autonoma di Trento e Sicilia (4); Molise e Sardegna (2); Friuli Venezia Giulia (1).

*La limitata  
produzione  
normativa  
regionale*

L'analisi quantitativa delle leggi regionali e di quelle delle province autonome ha evidenziato come la maggior parte delle regioni (13 su 19) e le 2 province autonome si siano collocate nella terza fascia, avendo emanato un numero di leggi particolarmente limitato (inferiore a 10). Di tale fascia, fanno parte le regioni del Mezzogiorno ad eccezione dell'Abruzzo, quelle a statuto speciale e qualche regione del centro-nord (Lazio, Liguria, Lombardia ed Umbria).

È interessante osservare che nella terza fascia, per quanto riguarda la produzione normativa sanitaria, si trovano regioni molto diverse in termini socioeconomici.

La Regione Lombardia, ad esempio, ha raggiunto lo stesso livello normativo della Calabria e della Puglia, le quali comunque si sono dimostrate le regioni più attive tra quelle del Mezzogiorno.

È da notare, inoltre, che anche una regione come l'Emilia Romagna, considerata tradizionalmente avanzata in campo amministrativo, presenta un numero di leggi ridotto.

*Due regioni  
particolar-  
mente attive*

Da evidenziare che le leggi delle regioni Abruzzo e Toscana hanno inciso in maniera preponderante sul totale della normativa selezionata (71), come dimostrato anche dal forte distacco in termini quantitativi tra i provvedimenti normativi emanati da queste regioni appartenenti alla 1<sup>a</sup> fascia (oltre 30 leggi) rispetto a quelli delle regioni rientranti nella 2<sup>a</sup> fascia (10-15 leggi) e nella 3<sup>a</sup> fascia (0-9 leggi).

Nel 1999 sono state emanate più leggi rispetto all'anno precedente (80 leggi contro 65): le regioni che hanno fatto riscontrare un incremento della normativa in questo anno sono state il Veneto (+6); la Puglia (+5); l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria e la Valle d'Aosta (+4); la Liguria e l'Emilia Romagna (+2).

Le regioni che, al contrario, hanno fatto registrare un calo della normativa rispetto al 1998 sono state la Toscana (-6), la Provincia autonoma di Trento e la Sicilia (-4) e l'Umbria (-2).

Il primo semestre 2000 ha evidenziato un aumento delle leggi delle regioni Marche (+6) e Piemonte (+4) rispetto al biennio precedente.

#### 7.4 *Su quali materie?*

Per quanto riguarda le materie, dall'analisi dei dati relativi alla normativa regionale ed a quella provinciale sembra che la disciplina delle stesse non sia avvenuta sulla base delle valutazioni da parte delle singole regioni rispetto alle proprie peculiarità, ma sia stata condizionata da altri elementi, come ad esempio la tendenza a livello nazionale a dare rilievo, in un determinato periodo, a qualche aspetto del sistema sanitario.

Ciò è suggerito dall'assenza di linee comportamentali simili da parte di regioni appartenenti a determinate aree geografiche o che presentano caratteristiche comuni. Al contrario, si è riscontrato in ciascuno dei tre anni di riferimento un interesse generale da parte delle regioni rispetto a qualche materia. Infatti, le regioni hanno privilegiato nel 1998 il Servizio sanitario nazionale (14 leggi), l'assistenza (13 leggi) e l'ambiente (10 leggi); mentre negli anni successivi hanno dimostrato interesse soprattutto per l'ambiente su cui si sono concentrate 24 leggi nel 1999 ed 11 nel primo semestre 2000. Di un certo rilievo è risultata anche la materia relativa ai finanziamenti ed ai contributi (10 leggi nel 1999 e ben 9 nel primo semestre 2000).

*Il peso sempre maggiore della materia "ambiente"*

Delle 24 leggi regionali in materia ambientale relative al 1999, quattro sono state emanate dal Veneto; tre dall'Emilia Romagna e dalla Puglia; due dall'Abruzzo, dalla Basilicata, dalle Marche e dalla Toscana; una dalla Calabria, dalla Liguria, dalla Lombardia, dal Molise, dal Piemonte e dalla Valle d'Aosta.

Al contrario, delle dieci leggi relative ai finanziamenti ed ai contributi registrate nel 1999, ben cinque sono state emanate dalla regione Abruzzo. La stessa regione ha presentato sempre nel 1999 ben tre leggi delle sei totali relative all'attività di controllo.

La materia «Servizio sanitario nazionale» merita un'analisi dettagliata in quanto, come precisato nella parte metodologica, per verificare l'atteggiamento delle regioni rispetto ad un campo così rilevante, per le regioni che non hanno emanato alcuna legge nel periodo di riferimento, sono state prese in considerazione le ultime leggi emesse.

Dall'analisi dei dati, è emerso che le regioni sono risultate attente al processo di riforma in corso soprattutto nel 1998, avendo fatto registrare ben 14 leggi regionali, di cui tre della Regione Toscana e due delle regioni Abruzzo e Marche e le rimanenti una per ciascuna delle seguenti regioni: Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte ed Umbria.

Negli anni successivi si è riscontrato, nell'ambito della materia «Servizio sanitario nazionale», un calo della normativa regionale risultata pari a cinque sia nel 1999, che nel 2000 (le leggi regionali del 2000 riguardano però solo il primo semestre).

Le cinque leggi regionali in campo sanitario del 1999 sono state emanate dalle regioni Abruzzo, Lazio, Molise, Piemonte e Toscana; mentre quelle del primo semestre 2000 dalle regioni Liguria, Lombardia e Marche (3 leggi). Le regioni più attive sono risultate quelle del centro-nord a statuto ordinario, avendo disciplinato la materia relativa al Servizio sanitario nazionale nel periodo 1998-2000 ed, in alcuni casi, con più leggi in uno stesso anno (Marche e Toscana). Inoltre, la maggior parte delle regioni del centro-nord a statuto ordinario, ha emana-

*Le regioni e il Servizio sanitario nazionale*

to più di una legge nel periodo di riferimento. Al contrario, le regioni del Mezzogiorno, ad eccezione della Campania, e le regioni a statuto speciale o hanno emanato l'ultima legge nel periodo precedente quello di riferimento (1995: Puglia; 1996: Calabria e Friuli Venezia Giulia) o non hanno disciplinato la materia come la Basilicata, la Sardegna, la Sicilia e la Valle d'Aosta. L'unica eccezione è rappresentata dal Veneto che ha emanato le ultime leggi di riferimento nel 1996 (2 leggi), discostandosi così dal comportamento delle altre regioni del centro-nord. L'Abruzzo è, invece, l'unica tra le regioni del Mezzogiorno ad aver emanato le leggi nel periodo di riferimento ed anche più di una in un singolo anno.

Per quanto riguarda la materia veterinaria e zootecnia, la gestione degli Istituti zooprofilattici sperimentali da parte di due regioni ha fatto riscontrare, in qualche caso, leggi comuni tra le regioni stesse. Si fa riferimento, in particolare, alle regioni Abruzzo e Molise; Lazio e Toscana; Marche ed Umbria; Emilia e Romagna e Lombardia.

L'analisi sopra illustrata esamina le leggi regionali riferite esclusivamente al settore sanitario ed a campi affini. Un altro capitolo del presente rapporto riguarda le leggi finanziarie regionali le quali, così come le leggi finanziarie nazionali, possono contenere norme che interessano il settore sanitario. A titolo di esempio, nel 1999 e nel primo semestre 2000, cinque regioni<sup>7</sup> hanno emanato leggi finanziarie contenenti norme di questo tipo. Le materie disciplinate riguardano principalmente il personale e l'utilizzo dei finanziamenti sanitari a livello locale.

### *7.5 È fattibile un'analisi economica?*

I dati sulla quantità delle leggi regionali in sanità hanno consentito un'analisi economico-geografica provvisoria. Infatti, sono emerse differenze tra regioni in base alle aree geografiche di riferimento, ma all'interno di tali aree si sono riscontrati ulteriori elementi di differenziazione che, in alcuni casi, hanno ridotto ed, in altri casi, hanno aumentato le distanze tra le regioni del centro-nord e quelle del Mezzogiorno.

Si può dire, pertanto, che l'analisi comparata deve essere effettuata non solo sulla base dell'area geografica di riferimento, ma tenendo conto anche delle caratteristiche socioeconomiche, secondo la logica

<sup>7</sup> L.reg. Valle d'Aosta n. 1/99, artt. 15 e 17; L.p. Provincia autonoma di Trento n. 1/99, art. 3; L.reg. Friuli Venezia Giulia n. 4/99, art. 4 commi 1-3 e 27-35; L.reg. Sardegna n. 1/99, art. 30; L.p. Provincia autonoma di Bolzano n. 2/2000, art. 6.; L.p. Provincia autonomia di Trento n. 1/2000, art. 3.

della politica regionale comunitaria<sup>8</sup>. L'Abruzzo, ad esempio, è una regione inclusa nell'area del Mezzogiorno d'Italia, ma a livello comunitario è stata ormai esclusa dalle regioni dell'Obiettivo 1 proprio perché ha raggiunto livelli socioeconomici pari a quelli delle regioni più avanzate. L'analisi della normativa regionale del settore sanitario ha evidenziato una dinamicità della regione Abruzzo, confermando in un certo senso le valutazioni effettuate in ambito comunitario. Anche la regione Molise è in una situazione di regime transitorio rispetto all'Obiettivo 1, ma dal punto di vista della legislazione sanitaria si è dimostrata piuttosto inattiva.

Più ardua, invece, è l'analisi della normativa relativa allo sviluppo socio-economico delle regioni. Come è ben noto, il Pil pro capite dimostra notevoli divari interregionali: la regione con il Pil pro capite più elevato è stata l'Emilia Romagna con circa 32 milioni di lire; mentre quella con il più basso è stata la Calabria con quasi 14 milioni. La media nazionale è stata leggermente superiore ai 24 milioni di lire (dati 1996). Anche relativamente alla spesa sanitaria pro capite, esistono differenze rilevanti tra le regioni del Mezzogiorno e quelle del centro-nord. Dai dati del «Rapporto sanità» contenuto nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese-1999, la spesa pro capite più bassa, registrata in Sicilia, è risultata pari a 1,6 milioni di lire; mentre quella più alta, relativa alla Provincia autonoma di Bolzano, è risultata pari a 2,1 milioni di lire. La media nazionale è stata pari a 1,7 milioni di lire (dati 1996).

*Attività  
legislativa e  
sviluppo  
socio  
economico*

Potrebbe essere interessante approfondire eventuali correlazioni tra queste differenze socioeconomiche e la quantità e la tipologia della legislazione regionale prodotta in campo sanitario.

Tale analisi promette di essere estremamente complessa, tuttavia alcuni elementi sono già stati riscontrati nel corso del presente lavoro. È stato già notato, per esempio, come alcune regioni ricche, nonché considerate avanzate dal punto di vista amministrativo (si pensi all'Emilia Romagna ed alla Lombardia) abbiano prodotto un numero di leggi relativamente ridotto, ponendosi sullo stesso piano di regioni con un livello di sviluppo socioeconomico relativamente basso e caratterizzate da notevoli carenze in campo amministrativo. Naturalmente, a tale analisi prettamente quantitativa sarebbe necessario affiancarne un'altra basata sull'esame dettagliato del contenuto della normativa delle singole regioni.

<sup>8</sup> Da evidenziare che per regione, a livello comunitario, si intende un'area geografica con determinate caratteristiche socioeconomiche, mentre la presente analisi comparata verte sulle regioni in senso amministrativo.

*Numero leggi per Regioni e Province Autonome e per anno,  
in ordine decrescente*

<i>Regioni e Province Autonome</i>	<i>N. leggi 1998</i>
Toscana	17
Abruzzo	12
Lazio	5
Provincia Autonoma di Trento	4
Umbria	4
Sicilia	4
Piemonte	3
Marche	3
Lombardia	2
Provincia Autonoma di Bolzano	2
Emilia Romagna	2
Campania	2
Veneto	1
Liguria	1
Puglia	1
Calabria	1
Sardegna	1
Valle d'Aosta	0
Friuli Venezia Giulia	0
Molise	0
Basilicata	0

*Numero leggi per Regioni e Province Autonome e per anno,  
in ordine decrescente*

<i>Regioni e Province Autonome</i>	<i>N. leggi 1999</i>
Abruzzo	16
Toscana	11
Veneto	7
Puglia	6
Calabria	5
Valle d'Aosta	4
Lazio	4
Emilia Romagna	4
Basilicata	4
Piemonte	3
Marche	3
Liguria	3
Umbria	2
Molise	2
Lombardia	2
Sardegna	1
Provincia Autonoma di Bolzano	1
Friuli Venezia Giulia	1
Campania	1
Sicilia	0
Provincia Autonoma di Trento	0

*Numero leggi per Regioni e Province Autonome e per anno,  
in ordine decrescente*

<i>Regioni e Province Autonome</i>	<i>N. leggi 1° semestre 2000</i>
Toscana	10
Marche	9
Piemonte	7
Emilia Romagna	5
Abruzzo	5
Lombardia	3
Liguria	3
Provincia Autonoma di Bolzano	2
Veneto	2
Campania	1
Calabria	1
Valle d'Aosta	1
Provincia Autonoma di Trento	0
Friuli Venezia Giulia	0
Umbria	0
Lazio	0
Molise	0
Puglia	0
Basilicata	0
Sicilia	0
Sardegna	0

*Numero leggi per Regioni e Province Autonome per anno*

<i>Regioni</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>1° semestre 2000</i>	<i>Totale *</i>
Piemonte	3	3	7	13
Valle d'Aosta	0	4	1	5
Lombardia	2	2	4	8
Provincia Autonoma di Bolzano	2	1	2	5
Provincia Autonoma di Trento	4	0	0	4
Veneto	1	7	2	10
Friuli Venezia Giulia	0	1	0	1
Liguria	1	3	3	7
Emilia Romagna	2	4	6	12
Toscana	17	11	10	38
Umbria	4	2	0	6
Marche	3	3	9	15
Lazio	5	4	0	9
Abruzzo	12	16	5	33
Molise	0	2	0	2
Campania	2	1	1	4
Puglia	1	6	0	7
Basilicata	0	4	0	4
Calabria	1	5	1	7
Sicilia	4	0	0	4
Sardegna	1	1	0	2
Totale*	65	80	51	196

\* Nel totale non sono conteggiate 5 leggi relative al Servizio Sanitario Nazionale emanate in anni precedenti il periodo 1998-2000.

**Sanità: leggi per Regioni e Province Autonome e per materia**  
1998

Regioni	Ambiente	Assistenza	Attività di controllo	Attività di volontariato	Convenzioni	Farmaceutica	Finanziamenti e contributi	Istituti di cura	Ospedali	Personale	Pubblica Amministr.	Sanità integrativa	Servizio Sanitario Nazionale	Unità Sanit. Locali ed Aziende	Veterinaria e zootecnica	Totale
Piemonte	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2
Provincia Autonoma Bolzano	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Provincia Autonoma Trento	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Veneto	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Emilia Romagna	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
Toscana	2	1	2	0	0	1	1	1	0	2	2	0	3	2	0	17
Umbria	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	4
Marche	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	3
Lazio	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	5
Abruzzo	0	4	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	2	0	2	12
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
Puglia	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sicilia	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	0	4
Sardegna	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>Totale</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>65</b>

**Sanità: leggi per Regioni e Province Autonome e per materia**  
1999

Regioni	Ambiente	Assistenza	Attività di controllo	Attività di volontariato	Convenzioni	Farmacaceutica	Finanziamenti e contributi	Istituti di cura	Ospedali	Personale	Pubblica Amministr.	Sanità integrativa	Servizio Sanitario Nazionale	Unità Sanit. Locali ed Aziende	Veterinaria e zootecnica	Totale
Piemonte	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	3
Vale d'Aosta	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4
Lombardia	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Provincia Autonoma di Bolzano	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Provincia Autonoma di Trento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	4	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	7
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Liguria	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3
Emilia Romagna	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4
Toscana	2	1	0	0	0	1	0	0	1	0	2	0	1	1	2	11
Umbria	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Marche	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3
Latino	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	4
Abruzzo	2	0	3	0	0	1	5	0	2	2	0	0	1	0	0	16
Molise	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
Campania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Puglia	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	6
Basilicata	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	4
Calabria	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	5
Sicilia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>Totale</b>	<b>24</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>80</b>

Sarabha leggi per Regioni e Province Autonome e per materia  
2000

Regioni	Audizione	Attestazione	Aurora di consiglio	Aurora di referendum	Conversione	Proseguimento	Proseguimento e conclusione	Inchiesta di tesi	Cognate	Urgente	Profilo Amministrativo	Statuto legislativo	Statuto Nazionale	Unita Locali di Amministrazione	Vendicando e recupero	Stato
Emilia-Romagna	2	1	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Vall'Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Lombardia	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4
Province Autonome di Bolzano	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Province Autonome di Trento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Repubblica di San Marino	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	3
Emilia Romagna	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	5
Toscana	2	2	0	0	0	0	2	0	2	1	0	0	0	1	1	20
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marche	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	9
Lazio	6	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	5
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CampANIA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Puglia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>58</b>

*Spesa sanitaria corrente pro capite al netto della mobilità - 1996*

<i>Regioni</i>	<i>Spesa pro capite (v.a.)</i>
Piemonte	1.740.641
Valle d'Aosta	1.947.215
Lombardia	1.804.699
Provincia Autonoma di Bolzano	2.134.585
Provincia Autonoma di Trento	1.884.888
Veneto	1.746.044
Friuli Venezia Giulia	1.766.799
Liguria	1.923.851
Emilia Romagna	2.005.343
Toscana	1.834.102
Umbria	1.692.918
Marche	1.811.970
Lazio	1.864.937
Abruzzo	1.704.731
Molise	1.649.380
Campania	1.618.071
Puglia	1.681.783
Basilicata	1.634.951
Calabria	1.664.472
Sicilia	1.603.514
Sardegna	1.726.847
Italia	1.760.277

milioni di lire — *Fonte:* Rapporto sulla Sanità 1999

*Pil pro capite per Regione - 1996*

<i>Regioni</i>	<i>Pil pro capite</i>
Piemonte	0,02809
Valle d'Aosta	0,03067
Lombardia	0,03121
Trentino Alto Adige	0,03024
Veneto	0,02941
Friuli Venezia Giulia	0,02959
Liguria	0,02779
Emilia Romagna	0,03179
Toscana	0,02613
Umbria	0,02325
Marche	0,02569
Lazio	0,02654
Abruzzo	0,02118
Molise	0,01867
Campania	0,01536
Puglia	0,01671
Basilicata	0,01611
Calabria	0,01391
Sicilia	0,01545
Sardegna	0,01725
Italia	0,02423

miliardi di lire a prezzi 1990 — *Fonte:* Istat — Italia in cifre



LA LEGISLAZIONE REGIONALE NEL SETTORE SANITÀ  
SCHEDE DELLE LEGGI PER REGIONE E PER MATERIA  
anni 1998/1999 - 1° semestre 2000

**Abruzzo**

• Ambiente

1999

Legge regionale 31 marzo 1999, n. 18 (B.U.R. 16/04/1999)

Modifiche ed integrazioni agli artt. 25, comma 1 e 26 comma 1, lett. a) della L.reg. 64/98 recante «Istituzione dell'Agencia regionale per la tutela dell'Ambiente (A.R.T.A.)»

Legge regionale 21 luglio 1999, n. 42 (B.U.R.A. 10/07/1999, n. 31)

Modifiche ed integrazioni alla L.reg. 10 maggio 1999, n. 27 «Attuazione del Decreto del Ministero dell'Ambiente 10.09.1998, n. 381, contenente il regolamento recante norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana»

2000

Legge regionale 23 marzo 2000, n. 52 (B.U.R. 12/04/2000, n. 12)

«Interventi finanziari urgenti per favorire la raccolta differenziata dei rifiuti»

• Assistenza

1998

Legge regionale 21 aprile 1998, n. 29 (B.U.R.A. 15/05/1998, n. 8)

«Modifiche ed integrazioni alle L.reg. n. 19/77, n. 69/78 e n. 60/83 concernenti provvidenze a favore dei nefropatici»

Legge regionale 28 luglio 1998, n. 57 (B.U.R.A. 4/08/1998, n. 16)  
Modifiche ed integrazioni alla L.reg. 20 giugno 1980, n. 60 «Interven-  
ti in favore dei cittadini portatori di handicap», già modificata ed inte-  
grata con L.reg. 28 agosto 1981, n. 34

Legge regionale 23 settembre 1998, n. 107 (B.U.R.A. 16/10/1998, n. 25)  
Integrazioni alla L.reg. 5 maggio 1998, n. 33: «Disposizioni in favore  
degli invalidi di guerra, civili di guerra e degli invalidi per servizio»

Legge regionale 23 settembre 1998, n. 108 (B.U.R. del 16/10/1998)  
Modifiche alla L.reg. 17 dicembre 1996, n. 135 recante: «Fondo socia-  
le regionale per l'espletamento dei servizi ed interventi in materia so-  
ciale e socio-assistenziale»

- Attività di controllo

1998

Legge regionale 10 marzo 1998, n. 18 (B.U.R.A. 24/03/1998)  
Integrazioni e modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1996, n. 127,  
recante «Norme in materia di servizio ispettivo sulle U.S.L.»

1999

Legge regionale 10 maggio 1999, n. 27 (B.U.R.A. 25/05/1999)  
«Attuazione del Decreto del Ministero dell'Ambiente 10.9.1998, n. 381,  
contenente il regolamento recante norme per la determinazione dei tetti  
di radiofrequenza compatibili con la salute umana»

Legge regionale 3 novembre 1999, n. 99 (B.U.R.A. 9/11/1999, n. 44)  
«Norme in materia di qualità e gestione ambientale delle piccole e  
medie imprese»

Legge regionale 3 novembre 1999, n. 101 (B.U.R.A. 09/11/1999, n. 44)  
«Istituzione di un comitato tecnico scientifico per la tutela della salute  
e la sicurezza nei luoghi di lavoro»

2000

Legge regionale 23 marzo 2000, n. 37 (B.U.R.A.12/04/2000, n. 12)  
Modifiche ed integrazioni alla L.reg. 31 luglio 1996, n. 61, recante  
«Approvazione del piano oncologico regionale»

- Farmaceutica

1999

Legge regionale 27 ottobre 1999, n. 91 (B.U.R. 03/11/1999, n. 42)  
«Modifica all'art. 2 della L.reg. 3.4.1990, n. 32, già modificata e inte-  
grata dalla L.reg. 31.3.1992, n. 23 (Fitofarmacie)»

- Finanziamenti e contributi

1998

Legge regionale 5 maggio 1998, n. 33 (B.U.R.A. 22/05/1998, n. 8-*bis*)  
«Disposizioni in favore degli invalidi di guerra, civili di guerra e degli invalidi per servizio»

Legge regionale 28 dicembre 1998, n. 160 (B.U.R. 29/12/1998)  
Rifinanziamento per l'anno 1998 della L.reg. 22 dicembre 1987, n. 99, inerente: «Erogazione di sussidi in favore di infermi di mente non ricoverati», così come modificata dalla L.reg. 15.11.1976, n. 114.

Legge regionale 28 dicembre 1998, n. 165 (B.U.R. 29/12/1998)  
«Finanziamento al Consorzio di Bonifica Centro per la costruzione di un acquedotto della zona industriale di Piano di Sacco - Città S. Angelo»

1999

Legge regionale 1 giugno 1999, n. 31 (B.U.R.A. 18/06/1999)  
«Rifinanziamento della L.reg. 17.12.1996, n. 139 - Istituzione del centro regionale per la diagnosi ed il trattamento delle malattie neuromuscolari»

Legge regionale 9 agosto 1999, n. 50 (B.U.R.A. 31/08/1999, n. 34)  
«Rifinanziamento della L.reg. 21 aprile 1998, n. 29, concernente provvidenze a favore dei nefropatici»

Legge regionale 9 agosto 1999, n. 51 (B.U.R.A. 31/08/1999, n. 34)  
Modifica all'art. 1 della L.reg. 11.2.99, n. 4 «Modifiche alla L.reg. 115/88 e concessione di contributi al Consiglio regionale e alle sezioni provinciali abruzzesi dell'Ente nazionale sordomuti»

Legge regionale 29 novembre 1999, n. 125 (B.U.R.A. 15/12/1999, n. 49)  
«Interventi per l'attivazione di R.S.A. pubbliche»

Legge regionale 23 dicembre 1999, n. 144 (B.U.R.A. 28/12/1999, n. 30)  
«Rifinanziamento della L.reg. 23.9.1997, n. 114 concernente: intervento di sostegno per la creazione e il potenziamento di collettivi di medicina di base e di un centro mobile di assistenza domiciliare del settore occupazione horizon-svantaggiati»

2000

Legge regionale 22 febbraio 2000, n. 14 (B.U.R.A.10/03/2000, n. 8-*bis*)  
«Integrazione finanziamento della L.reg. 22 luglio 1997, n. 67 avente per oggetto: Disposizioni a tutela della maternità delle donne non occupate»

- Ospedali

1999

Legge regionale 14 maggio 1999, n. 28 (B.U.R.A. 4/06/1999)  
«Modifica delle L.reg. 15 giugno 1988, n. 48 e 16 settembre 1998, n. 85 concernenti le norme per l'attuazione della Legge 16 marzo 1987, n. 115, recante disposizioni per la prevenzione e cura del diabete mellito»

Legge regionale 16 novembre 1999, n. 109 (B.U.R.A. 7/12/1999, n. 47)  
«Modifica alla L.reg. 14.5.1999 n. 28, recante disposizioni per la prevenzione e cura del diabete mellito»

2000

Legge regionale 14 gennaio 2000, n. 3 (B.U.R.A. 7/12/1999, n. 47)  
«Modifiche ed integrazioni alla L.reg. n. 77 del 2 agosto 1997 ed alla L.reg. n. 20 del 4.6.1991 (inquinamento da onde elettromagnetiche)»

- **Personale**

1999

Legge regionale 6 luglio 1999, n. 39 (B.U.R.A. 30/07/1999, n. 30)  
Modifica alla L.reg. 19 agosto 1996, n. 70 concernente «Disciplina del comando presso la Regione Abruzzo del personale proveniente dal comparto sanità»

Legge regionale 29 novembre 1999, n. 114 (B.U.R.A. 15/12/1999, n. 49)  
«Prevenzione dei problemi alcol-drogacorrelati e di formazione di operatori del settore socio-sanitario, del settore socio-educativo e del volontariato»

- **Servizio Sanitario Nazionale**

1998

Legge regionale 27 marzo 1998, n. 22 (B.U.R.A. 28/04/1998, n. 7-*bis*)  
«Norme per la programmazione e l'organizzazione dei servizi di assistenza sociale-Piano Sociale Regionale 1998/2000»

Legge regionale 29 luglio 1998, n. 62 (B.U.R.A. 07/08/1998, n. 17)  
Recepimento dell'atto di indirizzo e coordinamento contenuto nel D.P.R. 14.1.1997 avente per oggetto: «Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, in materia dei requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private»

1999

Legge regionale 2 luglio 1999, n. 37 (B.U.R.A. 27/07/1999, n. 29)  
«Piano Sanitario Regionale»

2000

Legge regionale 23 marzo 2000, n. 37 (B.U.R.A. 12/04/2000, n. 12)  
«Modifiche ed integrazioni alla L.reg.31 luglio 1996, n. 61, recante: Approvazione del piano oncologico regionale»

- Veterinaria e zootecnia

1998

Legge regionale 4 agosto 1998, n. 13 (B.U.R.A. 14/08/1998)

Modifiche ed integrazioni dell'art. 24 della L.reg. n. 1/79 ad oggetto «Regionalizzazione dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise «G. Caporale», ai sensi della legge 23 dicembre 1975, n. 745»

Legge regionale 23 dicembre 1998, n. 154 (B.U.R.A. 29/12/1998)

«Approvazione a sanatoria dei programmi di cui alla L.reg. 59/82, per l'attività svolta da parte dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise «G. Caporale» di Teramo nel periodo 1986-1992, con liquidazione del relativo compenso»

### **Basilicata**

- Ambiente

1999

Legge regionale 27 aprile 1999, n. 13 (B.U.R. 06/05/1999)

«Modifiche ed integrazioni alla L.reg. 19-5-1997, n. 27 istitutiva dell'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente in Basilicata»

Legge regionale 14 dicembre 1999, n. 34 (B.U.R. 16/12/1999)

«Abrogazione L.reg. n. 14 del 15/03/1996 - Disciplina transitoria ed urgente per lo smaltimento dei rifiuti»

- Finanziamenti e contributi

1999

Legge regionale 8 settembre 1999, n. 27 (B.U.R. 13/09/1999)

«Concessione di finanziamenti regionali a sostegno degli interventi di bonifica da amianto»

- Unità sanitarie locali ed aziende

1999

Legge regionale 1 febbraio 1999, n. 3 (B.U.R. 05/02/1999)

«Norme per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni di prevenzione spettanti al servizio sanitario regionale»

## **Calabria**

- **Ambiente**

1999

Legge regionale 3 agosto 1999, n. 20

«Istituzione dell’Agenzia Regionale per la protezione dell’Ambiente della Calabria A.R.P.A.C.A.L.»

- **Attività di volontariato**

1999

Legge regionale 7 agosto 1999, n. 22

«Istituzione dell’albo regionale della Società di Mutuo Soccorso»

- **Finanziamenti e contributi**

1998

Legge regionale 24 febbraio 1999, n. 5

«Norme per la promozione e lo sviluppo della pratica sportiva per le persone disabili»

1999

Legge regionale 3 agosto 1999, n. 20

«Istituzione dell’Agenzia Regionale per la protezione dell’Ambiente della Calabria A.R.P.A.C.A.L.»

- **Istituti di cura**

1999

Legge regionale 20 aprile 1999, n. 10

«Istituzione commissione speciale d’inchiesta sulle case di cura private»

- **Pubblica Amministrazione**

1999

Legge regionale 3 agosto 1999, n. 20

«Istituzione dell’Agenzia Regionale per la protezione dell’Ambiente della Calabria A.R.P.A.C.A.L.»

- Servizio sanitario nazionale  
1996  
Legge regionale 24 gennaio 1996, n. 2 (B.U.R. 24/01/1996, n. 9)  
«Norme per il riordino del servizio sanitario regionale»
- Veterinaria e zootecnia  
2000  
Legge regionale 3 marzo 2000, n. 4  
Modifiche ed integrazioni alla L.reg. 5 maggio 1990, n. 41 recante:  
«Istituzione anagrafe canina, prevenzione randagismo e protezione degli animali»

### **Campania**

- Ambiente  
1998  
Legge regionale 29 luglio 1998, n. 10 (B.U.R. 10/08/1998)  
«Istituzione dell’Agenzia Regionale per la protezione ambientale della Campania»
- Farmaceutica  
2000  
Legge regionale 8 febbraio 2000, n. 4 (B.U.R. 21/02/2000)  
Modifica dell’art. 10 della L.reg. 1° febbraio 1980, n. 7 concernente:  
«Norme sulla disciplina dell’orario dei turni e delle ferie delle Farmacie della Regione Campania»
- Servizio sanitario nazionale  
1998  
Legge regionale 26 febbraio 1998, n. 2 (B.U.R. 10/03/1998)  
«Piano regionale ospedaliero per il triennio 1997-1999»
- Unità sanitarie locali ed aziende  
1999  
Legge regionale 13 agosto 1999, n. 12 (B.U.R. 25/08/1998)  
Modifiche ed integrazioni all’art. 25 della L.reg. 3 novembre 1994, n. 32 «Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni - Riordino del Servizio Sanitario Regionale»

## **Emilia Romagna**

- **Ambiente**

1999

Legge regionale 18 maggio 1999, n. 9 (B.U.R. 21/05/1999, n. 66)  
«Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale»

Legge regionale 30 luglio 1999, n. 18 (B.U.R. 31/07/1999)

Modifiche alla L.reg. 19 aprile 1995, n. 44 «Riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agazia regionale per la prevenzione e l'ambiente "ARPA" dell'Emilia-Romagna»

Legge regionale 28 ottobre 1999, n. 28 (B.U.R. 02/11/1999)

«Valorizzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche rispettose dell'ambiente e della salute dei consumatori». Abrogazione delle leggi regionali n. 29/92 e n. 51/95

2000

Legge regionale 07/04/2000, n. 43 (B.U.R. 12/04/2000, n. 15)

«Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico. Prima attuazione del Piano regionale per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria»

- **Assistenza**

1998

Legge regionale 11 agosto 1998, n. 26 (B.U.R. 14/08/1998)

«Norme per il parto nelle strutture ospedaliere, nelle case di maternità e a domicilio»

2000

Legge regionale 25 febbraio 2000, n. 11 (B.U.R. 29/02/2000, n. 33)

Modifiche della L.reg. 12 maggio 1994, n. 19 «Norme per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517» e della L.reg. 20 dicembre 1994, n. 50 «Norme in materia di programmazione, contabilità, contratti e controllo delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere» ai sensi del D.lgs. 19 giugno 1999, n. 229.

- **Finanziamenti e contributi**

2000

Legge regionale 25 febbraio 2000, n. 11 (B.U.R. 29/02/2000, n. 33)

Modifiche della L.reg. 12 maggio 1994, n. 19 «Norme per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 di-

cembre 1992, n. 502, modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517» e della L.reg. 20 dicembre 1994, n. 50 «Norme in materia di programmazione, contabilità, contratti e controllo delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere» ai sensi del D.lgs. 19 giugno 1999, n. 229

- Ospedali

2000

Legge regionale 25 febbraio 2000, n. 11 (B.U.R. 29/02/2000, n. 33)  
Modifiche della L.reg. 12 maggio 1994, n. 19 «Norme per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517» e della L.reg. 20 dicembre 1994, n. 50 «Norme in materia di programmazione, contabilità, contratti e controllo delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere» ai sensi del D.lgs. 19 giugno 1999, n. 229

- Pubblica amministrazione

1998

Legge regionale 18 marzo 1999, n. 8 (B.U.R. 20/03/1999)  
«Disposizioni in materia di formazione degli operatori dei servizi sociali - modifiche alla L.reg. n. 39 del 1983 sulla formazione degli operatori socio-sanitari e integrazioni alla L.reg. n. 19 del 1979 (riordino, programmazione e deleghe della formazione alle professioni)»

- Servizio sanitario nazionale

1998

Legge regionale 12 ottobre 1998, n. 34 (B.U.R. 15/10/1998)  
«Norme in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie pubbliche e private in attuazione del D.P.R. 14 gennaio 1997, nonché di funzionamento di strutture pubbliche e private che svolgono attività socio-sanitaria e socio-assistenziale»

- Unità sanitarie locali ed aziende

1999

Legge regionale 9 dicembre 1999, n. 36 (B.U.R. 13/12/1999)  
«Sperimentazione di un sistema premiante delle aziende sanitarie regionali»

2000

Legge regionale 25 febbraio 2000, n. 11 (B.U.R. 29/02/2000, n. 33)  
Modifiche della L.reg. 12 maggio 1994, n. 19 «Norme per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517» e della L.reg. 20 dicembre 1994, n. 50 «Norme in materia di programmazione, contabilità, contratti e controllo delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere» ai sensi del D.lgs. 19 giugno 1999, n. 229»

- Veterinaria e zootecnia

2000

Legge regionale 1 febbraio 2000, n. 3 (B.U.R. 3/2/2000)  
«Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia Romagna»

### **Friuli Venezia Giulia**

- Attività di volontariato

1999

Legge regionale 12 luglio 1999, n. 21 (B.U.R. 14/07/1999)  
«Interventi per il riconoscimento e la valorizzazione della funzione sociale e di servizio delle Società di Mutuo Soccorso»

- Servizio sanitario nazionale

1996

Legge regionale 19 dicembre 1996, n. 49 (B.U.R. 18/12/1996, n. 51 – Suppl. Ord. 20/12/1996, n. 1)  
«Norme in materia di programmazione, contabilità e controllo del Servizio sanitario regionale e disposizioni urgenti per l'integrazione socio-sanitaria»

### **Lazio**

- Ambiente

1998

Legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 (B.U.R. 30/07/1998, n. 21 – S.O. n. 2)  
«Disciplina regionale della gestione dei rifiuti»

Legge regionale 6 ottobre 1998, n. 45 (B.U.R. 20/10/1998, n. 29 – S.O. n. 3)

«Istituzione dell'agenzia regionale per la protezione ambientale del Lazio (ARPA)»

- Assistenza

1998

Legge regionale 11 giugno 1998, n. 17 (B.U.R. 30/06/1998, n. 18)

«Modifiche alla legge regionale 9 luglio 1997, n. 24 e altre disposizioni in materia di tutela sanitaria delle attività sportive»

1999

Legge regionale 1 settembre 1999, n. 18 (B.U.R.L. 20/09/1999, n. 26)

«Norme per l'assistenza sanitaria specifica, preventiva, ortopedica e protesica a favore degli invalidi di guerra e degli invalidi civili per fatti di guerra»

- Attività di controllo

1998

Legge regionale 7 agosto 1998, n. 39 (B.U.R. 29/08/1998, n. 24 - S.O. n. 2)

«Modifica della L.reg. 14 luglio 1983, n. 48. Istituzione della commissione regionale unica per la salute mentale (C.R.U.Sa.M.) »

- Farmaceutica

1999

Legge regionale 19 gennaio 1999, n. 2 (B.U.R. 10/02/1999, n. 4)

«Procedure concorsuali a sedi farmaceutiche»

- Servizio sanitario nazionale

1998

Legge regionale 7 agosto 1998, n. 37 (B.U.R. 29/08/1998 – S.O. n. 2)

Modificazioni all'articolo 24 della L.reg. 16 giugno 1994, n. 18 «Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzioni delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere»

1999

Legge regionale 1 settembre 1999, n. 16 (B.U.R. 20/09/1999)

«Istituzione dell'agenzia di sanità pubblica della Regione Lazio (ASP)»

- Veterinaria e zootecnia

1999

Legge regionale 6 agosto 1999, n. 11 (B.U.R. 30/08/1999)

«Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle Regioni Lazio e Toscana»

## **Liguria**

- Assistenza

1999

Legge regionale 24 febbraio 1999, n. 8 (B.U.R. 10/03/1999, n. 5)

«Anticipazioni e rimborsi spese per cure all'estero per disabili. Modificazioni alla legge regionale 12 aprile 1994, n. 19 in materia di handicap»

- Finanziamenti e contributi

2000

Legge regionale 24 marzo 2000, n. 26 (B.U.R. 12/04/2000, n. 7)

«Estinzione delle gestioni liquidatorie in campo sanitario costituite ai sensi dell'art. 2 comma 14 della legge 28 dicembre 1995, n. 549»

- Pubblica amministrazione

1999

Legge regionale 10 febbraio 1999, n. 5 (B.U.R. 03/03/1999, n. 4)

«Attribuzione agli Enti locali e disciplina generale dei compiti e delle funzioni amministrative conferite alla regione dal decreto legislativo n. 112/1998 nelle materie *Tutela della salute e Servizi sociali*»

Legge regionale 11 novembre 1999, n. 34 (B.U.R. 01/12/1999, n. 17)

«Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale»

- Servizio sanitario nazionale

1998

Legge regionale 9 settembre 1998, n. 30 (B.U.R. 23/09/1998, n. 12)  
«Riordino e programmazione dei Servizi sociali nella Regione e modifiche alla legge regionale 8 agosto 1994, n. 42 in materia di organizzazione e funzionamento delle Unità Locali»

2000

Legge regionale 24 marzo 2000, n. 25 (B.U.R. 12/04/2000, n. 7)  
«Disciplina dell'organizzazione del servizio sanitario regionale»

- Veterinaria e zootecnia

2000

Legge regionale 22 marzo 2000, n. 23 (B.U.R. 12/04/2000, n. 7)  
«Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo»

## **Lombardia**

- Ambiente

1999

Legge regionale 4 agosto 1999, n. 16 (B.U.R. 19/08/1999)  
«Istituzione dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente - ARPA»

2000

Legge regionale 27 marzo 2000, n. 17 (B.U.R. 30/03/2000)  
«Misure urgenti in tema di risparmio energetico ad uso di illuminazione esterna e di lotta all'inquinamento luminoso».

- Assistenza

2000

Legge regionale 21 febbraio 2000, n. 9 (B.U.R. 25/02/2000)  
Modifiche ed integrazioni alla L.reg. 30 novembre 1981, n. 66 «Norme per la promozione dell'educazione sanitaria motoria e sportiva e per la tutela sanitaria delle attività sportive»

- Attività di volontariato  
1999  
Legge regionale 20 dicembre 1999, n. 25 (B.U.R. 23/12/1999)  
Integrazioni e modifiche alla L.reg. 29 dicembre 1980, n. 105 «Disciplina del servizio volontario di vigilanza ecologica»
  
- Servizio sanitario nazionale  
1998  
Legge regionale 30 gennaio 1999, n. 2 (B.U.R. 03/02/1998)  
«Istituzione, composizione e funzionamento del consiglio dei sanitari»  
2000  
Legge regionale 28 marzo 2000, n. 20 (B.U.R. 31/03/2000)  
«IV Piano Regionale Sangue e Plasma della Regione Lombardia per gli anni 1999/2001 (PRSP 1999/2001) e integrazione all'art. 2 della L.reg. 18 maggio 1990, n. 61»
  
- Unità sanitarie locali ed aziende  
1998  
Legge regionale 10 agosto 1998, n. 15 (B.U.R. 14/08/1998)  
«Istituzione della ASL di Vallecamonica Sebino. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 11 luglio 1997, n. 31 norme per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali»
  
- Veterinaria e zootecnia  
2000  
Legge regionale 1 febbraio 2000, n. 3 (B.U.R. 3/2/2000)  
«Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia Romagna»

## **Marche**

- Ambiente  
1999  
Legge regionale 28 ottobre 1999, n. 28 (B.U.R. 05/11/1999, n. 107)  
«Disciplina regionale in materia di rifiuti in attuazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22»

Legge regionale 17 dicembre 1999, n. 36 (B.U.R. 23/12/1999)  
«Modifiche ed integrazioni alla L.reg. 5 agosto 1982, n. 29 e disposizioni in materia di scarichi»

2000

Legge regionale 23 febbraio 2000, n. 9  
«Norme in materia di consumo di prodotti geneticamente modificati nelle mense scolastiche, negli ospedali e nei luoghi di cura»

Legge regionale 9 marzo 2000, n. 17

Modifiche alla L.reg. 28 ottobre 1999, n. 28 concernente: «Disciplina regionale in materia di rifiuti. Attuazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22»

- Assistenza

1998

Legge regionale 27 luglio 1998, n. 22  
«Diritti della partoriente, del nuovo nato e del bambino pedalizzato»

2000

Legge regionale 14 febbraio 2000, n. 7  
«Provvidenze a favore di soggetti sottoposti a terapia iperbarica»

- Ospedali

2000

Legge regionale 23 febbraio 2000, n. 16  
Modificazioni alla L.reg. 17 novembre 1997, n. 65 concernente «Provvidenze a favore dei soggetti sottoposti a trapianto d'organi» così come modificata dalla L.reg. 31 agosto 1999, n. 24»

- Servizio sanitario nazionale

1998

Legge regionale 20 ottobre 1998, n. 34  
«Piano Sanitario Regionale 1998/2000»

Legge regionale 30 ottobre 1998, n. 36  
«Sistema di emergenza sanitaria»

2000

Legge regionale 16 marzo 2000, n. 18  
Modificazioni ed integrazioni della L.reg. 30 settembre 1998, n. 36:  
«Sistema di emergenza sanitaria»

Legge regionale 16 marzo 2000, n. 19  
«Norme concernenti l'assistenza sanitaria di base»

Legge regionale 16 marzo 2000, n. 20  
«Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private»

- Unità sanitarie locali ed aziende

2000

Legge regionale 16 marzo 2000, n. 18  
Modificazioni ed integrazioni della L.reg. 30 settembre 1998, n. 36:  
«Sistema di emergenza sanitaria»

- Veterinaria e zootecnia

1999

Legge regionale 1 settembre 1999, n. 25 (B.U.R. 08/09/1999)  
Modificazioni ed integrazioni della L.reg. 19 febbraio 1997, n. 5  
«Norme per l'organizzazione e la gestione dell'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Umbria e delle Marche»

2000

Legge regionale 3 aprile 2000, n. 26  
Modifiche ed integrazioni alla L.reg. 20 gennaio 1997, n. 10 «Norme in materia di animali da affezione e prevenzione del randagismo»

## **Molise**

- Ambiente

1999

Legge regionale 13 dicembre 1999, n. 38 (B.U.R. 16/12/1999)  
«Istituzione dell'agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (ARPAM)»

- Servizio sanitario nazionale

1999

Legge regionale 26 aprile 1999, n. 16 (B.U.R. 30/04/1999)  
«Istituzione del servizio per il trasporto di emergenza neonatale»

## Piemonte

- Ambiente

1998

Legge regionale 14 dicembre 1998, n. 40 (B.U.R. 17/12/1998, n. 50)  
«Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione»

1999

Legge regionale 2 luglio 1999, n. 15 (B.U.R. 07/07/1999)  
Modifica della L.reg. 15 aprile 1985, n. 31 «Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere» come integrata dalla L.reg. 11 aprile 1995, n. 55 «Integrazioni della L.reg. 15 aprile 1985, n. 31 relative alle caratteristiche tecnico-edilizie e igienico-sanitarie dei rifugi alpini e rifugi escursionistici»

2000

Legge regionale 24 marzo 2000, n. 31 (B.U.R. 29/03/2000, n. 13)  
«Disposizioni per la prevenzione e lotta all'inquinamento luminoso e per il corretto impiego delle risorse energetiche»

Legge regionale 7 aprile 2000, n. 43 (B.U.R. 12/04/2000, n. 15)  
«Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico. Prima attuazione del Piano regionale per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria»

- Assistenza

2000

Legge regionale 7 aprile 2000, n. 34 (B.U.R. 12/04/2000, n. 15)  
«Nuove norme per l'attuazione dell'assistenza diabetologica»

- Attività di controllo

2000

Legge regionale 7 aprile 2000, n. 35 (B.U.R. 12/04/2000)  
«Misure di promozione della salute nel campo della minorazione visiva ed iniziative di carattere preventivo e riabilitativo»

- Farmaceutica

1998

Legge regionale 21 gennaio 1998, n. 6 (B.U.R. 28/01/1998)  
Modificazioni alla L.reg. 3 luglio 1979, n. 37 «Adeguamento dell'indennità di residenza fissata dalla legge 8 marzo 1968, n. 221 in favore dei farmacisti titolari di farmacie rurali»

- Finanziamenti e contributi

1999

Legge regionale 25 giugno 1999, n. 13 (B.U.R. 30/06/1999)

«Norme per lo sviluppo dell'agricoltura biologica»

2000

Legge regionale 24 marzo 2000, n. 24 (B.U.R. 29/03/2000, n. 13)

«Interventi urgenti di edilizia sanitaria. Art. 20 della legge 11 marzo 1998, n. 67»

Legge regionale 24 marzo 2000, n. 25 (B.U.R. 29/03/2000, n. 13).

«Impegno finanziario per la realizzazione dell'ospedale di Alba-Bra»

Legge regionale 27 gennaio 2000, n. 9 (B.U.R. 02/02/2000, n. 5)

«Misure straordinarie ad integrazione della L.reg. 4 settembre 1996, n. 70»

- Servizio sanitario nazionale

1998

Legge regionale 16 marzo 1998, n. 10 (B.U.R. 18/03/1998, n. 11)

«Costituzione dell'Agenzia regionale per i servizi sanitari»

1999

Legge regionale 25 giugno 1999, n. 12 (B.U.R. 30/06/1999)

«Bilancio di previsione per l'anno finanziario 1998 dell'Agenzia regionale per i servizi sanitari»

## **Puglia**

- Ambiente

1999

Legge regionale 22 gennaio 1999, n. 6 (B.U.R. 27/01/1999)

«Sistema regionale della prevenzione. Istituzione dell'agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA)»

Legge regionale 22 gennaio 1999, n. 7 (B.U.R. 27/01/1999)

«Disciplina delle emissioni odorifere delle aziende. Emissioni derivanti da sansifici. Emissioni nelle aree a elevato rischio di crisi ambientale»

Legge regionale 6 settembre 1999, n. 29 (B.U.R. 08/09/1999)

«Adeguamento aliquote tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi»

- Assistenza  
1999  
Legge regionale 11 febbraio 1999, n. 10 (B.U.R. 17/02/1999)  
«Sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza»
  
- Attività di controllo  
1999  
Legge regionale 11 febbraio 1999, n. 9 (B.U.R. 17/02/1999)  
«Disciplina delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria»
  
- Farmaceutica  
1998  
Legge regionale 22 luglio 1998, n. 19 (B.U.R. 27/07/1998)  
«Disciplina dei turni di servizio delle farmacie»
  
- Servizio sanitario nazionale  
1995  
Legge regionale 19 aprile 1995, n. 22 (B.U.R. 28/04/1995, n. 44)  
«Norme di tutela dei diritti del malato»
  
- Unità sanitarie locali ed aziende  
1999  
Legge regionale 6 settembre 1999, n. 27 (B.U.R. 08/09/1999)  
«Istituzione e disciplina del dipartimento delle dipendenze patologiche nelle aziende USL»

## **Sardegna**

- Attività di controllo  
1998  
Legge regionale 13 ottobre 1998, n. 30 (B.U.R. 19/10/1998)  
«Norme in materia di esercizio delle funzioni di igiene e sanità pubblica»

1999

Legge regionale 1 giugno 1999, n. 21 (B.U.R. 01/06/1999)

«Trasferimento alle Province delle funzioni in materia di controllo e lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell'uomo e delle piante e soppressione di ruoli speciali ad esaurimento»

- Personale

1999

Legge regionale 1 giugno 1999, n. 21 (B.U.R. 01/06/1999)

«Trasferimento alle Province delle funzioni in materia di controllo e lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell'uomo e delle piante e soppressione di ruoli speciali ad esaurimento»

- Unità sanitarie locali ed aziende

1999

Legge regionale 1 giugno 1999, n. 21 (B.U.R. 01/06/1999)

«Trasferimento alle Province delle funzioni in materia di controllo e lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell'uomo e delle piante e soppressione di ruoli speciali ad esaurimento»

## **Sicilia**

- Finanziamenti e contributi

1998

Legge regionale 30 marzo 1999, n. 5 (B.U.R. 31/03/1998)

«Disposizioni per il riequilibrio della finanza regionale. Norme in favore dell'IRCAC e dell' Artigiancassa. Agevolazioni sulle tratte aeree delle isole minori. Riduzione del fondo di rotazione dell' ESA ed anticipazioni in favore delle aziende unità sanitarie locali»

- Personale

1998

Legge regionale 14 gennaio 1998, n. 2 (B.U.R. 17/01/1998)

«Interventi urgenti per assicurare la funzionalità del Policlinico di Palermo. Norme in materia di personale delle Aziende sanitarie e di centri trasfusionali»

- Unità sanitarie locali ed aziende

1998

Legge regionale 14 gennaio 1998, n. 2 (B.U.R. 17/01/1998)

«Interventi urgenti per assicurare la funzionalità del Policlinico di Palermo. Norme in materia di personale delle Aziende sanitarie e di centri trasfusionali»

Legge regionale 30 marzo 1998, n. 5 (B.U.R. 31/03/1998)

«Disposizioni per il riequilibrio della finanza regionale. Norme in favore dell'IRCAC e dell'Artigiancassa. Agevolazioni sulle tratte aeree delle isole minori. Riduzione del fondo di rotazione dell'ESA ed anticipazioni in favore delle aziende unità sanitarie locali»

## **Toscana**

- Ambiente

1998

Legge regionale 1 dicembre 1998, n. 89 (B.U.R. 10/12/1998, n. 42)

«Norme in materia di inquinamento acustico»

Legge regionale 23 dicembre 1998, n. 99 (B.U.R. 31/12/1998)

«Legge regionale 34/94. Misure per promuovere l'operatività dei consorzi di bonifica»

1999

Legge regionale 22 dicembre 1999, n. 70 (B.U.R. 31/12/1999, n. 36)

Modifiche ed interpretazione autentica della L.reg. 18 maggio 1998, n. 25 concernente: «Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati»

Legge regionale 31 dicembre 1999, n. 73 (B.U.R. 10/01/2000, n. 1)

Modifiche alla L.reg. 2 settembre 1992 n. 42 «Esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale» e alla L.reg. 18 aprile 1995, n. 66 «Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana»

2000

Legge regionale 20 marzo 2000, n. 30 (B.U.R. 30/03/2000, n. 13)

«Nuove norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti»

Legge regionale 21 marzo 2000, n. 37 (B.U.R. 31/03/2000, n. 14)

«Norme per la prevenzione dell'inquinamento luminoso»

- Assistenza

1998

Legge regionale 26 novembre 1998, n. 85 (B.U.R. 04/12/1998)

«Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112»

1999

Legge regionale 31 dicembre 1999 (B.U.R. 10/01/2000)

Modifiche alla L.reg. 2 settembre 1992, n. 42 «Esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale» ed alla L.reg. 18 aprile 1995, n. 66 «Istituzione dell’Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana»

2000

Legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (B.U.R.T. 17/03/2000, n. 10-*bis*)

«Riordino delle norme per l’organizzazione del servizio sanitario regionale»

- Attività di controllo

1998

Legge regionale 14 gennaio 1998, n. 1 (B.U.R. 21/01/1998 , n. 2 – Parte Prima, Sezione I)

«Aiuti per lo svolgimento di attività di miglioramento genetico delle specie animali di interesse zootecnico»

Legge regionale 15 aprile 1998, n. 21 (B.U.R. 24/04/1998 – Parte Prima, Sezione I)

Modifica della L.reg. 14.1.1998, n. 1 «Aiuti per lo svolgimento di attività di miglioramento genetico delle specie animali di interesse zootecnico»

- Farmaceutica

1998

Legge regionale 28 ottobre 1998, n. 75 (B.U.R. 05/11/1998)

Abrogazione della L.reg. 25 agosto 1978 n. 59: «Studio del farmaco sull’uomo» e successive modifiche ed integrazioni.

- Finanziamenti e contributi

1998

Legge regionale 14 gennaio 1998, n. 1 (B.U.R. 21/01/1998 – Parte Prima, Sezione I)

«Aiuti per lo svolgimento di attività di miglioramento genetico delle specie animali di interesse zootecnico»

2000

Legge regionale 8 marzo 2000, n. 20 (B.U.R.T. 17/03/2000, n. 10)

Integrazioni e modifiche della L.reg. 23 Febbraio 1999, n. 8 «Norme in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi delle strutture sanitarie: Autorizzazione e procedura di accreditamento»

Legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (B.U.R.T. 17/03/2000)

«Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale»

- Istituti di cura

1998

Legge regionale 3 agosto 1998 (B.U.R. 12 agosto 1998)

«Misure straordinarie ed urgenti per il personale dipendente della Casa di cura "Villa della Rose" (di proprietà della Intermedical, società di gestione finanziaria s.r.l.)»

- Ospedali

1999

Legge regionale 19 novembre 1999, n. 61 (B.U.R. 29/11/1999, n. 32)

Proroga dei contratti di nomina dei direttori generali delle Aziende Unità sanitarie locali e delle Aziende Ospedaliere ai sensi dell'art. 3-*bis* del decreto legislativo 23 dicembre 1992 n. 502 come modificato da ultimo dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 «Norme per la razionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale, a norma dell' art. 1 della Legge 30 Novembre 1998, n. 419»

2000

Legge regionale 8 marzo 2000, n. 20 (B.U.R.T. 17/03/2000)

Integrazioni e modifiche della L.reg. 23 Febbraio 1999, n. 8 «Norme in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi delle strutture sanitarie: Autorizzazione e procedura di accreditamento»

Legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (B.U.R.T. 17/03/2000, n. 10)

«Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale»

- Personale

1998

Legge regionale 3 agosto 1998 (BUR 12 agosto 1998)

«Misure straordinarie ed urgenti per il personale dipendente della Casa di cura “Villa della Rose” (di proprietà della Intermedical, società di gestione finanziaria s.r.l.)»

Legge regionale 26 ottobre 1998, n. 74 (B.U.R. 05/11/1998)

«Norme per la formazione degli operatori del Servizio sanitario»

2000

Legge regionale 20 marzo 2000, n. 30 (B.U.R. 30/03/2000, n. 13)

«Nuove norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti»

- Pubblica amministrazione

1998

Legge regionale 26 ottobre 1998, n. 74 (B.U.R. 05/11/1998)

«Norme per la formazione degli operatori del Servizio sanitario»

Legge regionale 26 novembre 1998, n. 85 (B.U.R. 04/12/1998)

«Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112»

1999

Legge regionale 23 febbraio 1999, n. 8 (B.U.R. 05/03/1999)

«Norme in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi delle strutture sanitarie: autorizzazione e procedura di accreditamento»

Legge regionale 6 agosto 1999, n. 11 (B.U.R. 30/08/1999)

«Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle Regioni Lazio e Toscana»

Legge regionale 29 luglio 1999, n. 44 (B.U.R. 06/08/1999)

«Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Regioni Toscana e Lazio»

Legge regionale 14 aprile 1999, n. 22 (B.U.R. 23/04/1999, n. 112)

«Interventi educativi per l'infanzia e gli adolescenti»

- Servizio sanitario nazionale

1998

Legge regionale 30 settembre 1998, n. 71 (B.U.R. 08/10/1998)  
«Istituzione e disciplina dell’Agenzia Regionale di Sanità e del Consiglio Sanitario Regionale»

Legge regionale 30 settembre 1998, n. 72 (B.U.R. 08/10/1998)  
«Norme sulle procedure e gli strumenti della programmazione sanitaria e sull’organizzazione del servizio sanitario regionale»

Legge regionale 26 ottobre 1998, n. 74 (B.U.R. 05/11/1998)  
«Norme per la formazione degli operatori del Servizio sanitario»

1999

Legge regionale 19 novembre 1999, n. 61 (B.U.R. 29/11/1999, n. 32)  
Proroga dei contratti di nomina dei direttori generali delle Aziende Unità sanitarie locali e delle Aziende Ospedaliere ai sensi dell’art. 3-*bis* del decreto legislativo 23 dicembre 1992 n. 502 come modificato da ultimo dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 «Norme per la razionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale, a norma dell’art. 1 della Legge 30 Novembre 1998, n. 419»

- Unità sanitarie locali ed aziende

1998

Legge regionale 20 marzo 1998, n. 16 (BOLL. 30/03/1998, n. 10)  
«Procedure per l’alienazione dei beni immobili delle Aziende sanitarie»

Legge regionale 21 luglio 1998, n. 37 (B.U.R.T. 31/07/1998, n. 26)  
«Azienda Ospedaliera Senese e Azienda Unità Sanitaria Locale 7 di Siena: modifiche dell’assetto strutturale e organizzativo»

1999

Legge regionale 19 novembre 1999, n. 61 (B.U.R. 29/11/1999, n. 32)  
Proroga dei contratti di nomina dei direttori generali delle Aziende Unità sanitarie locali e delle Aziende Ospedaliere ai sensi dell’art. 3-*bis* del decreto legislativo 23 dicembre 1992 n. 502 come modificato da ultimo dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 «Norme per la razionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale, a norma dell’art. 1 della Legge 30 Novembre 1998, n. 419»

2000

Legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (B.U.R.T. 17/93/2000, n. 10/*bis*)  
«Riordino delle norme per l’organizzazione del servizio sanitario regionale»

- Veterinaria e zootecnia

1999

Legge regionale 06/08/1999, n. 11 (B.U.R. 30/08/1999)

«Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle Regioni Lazio e Toscana»

Legge regionale 29 luglio 1999, n. 44 (B.U.R. 06/08/1999, n. 25)

«Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Regioni Toscana e Lazio»

2000

Legge regionale 25 febbraio 2000, n. 16 (B.U.R. 06/03/2000, n. 8)

«Riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale farmaceutica»

### **Provincia autonoma di Bolzano**

- Ambiente

1998

Legge provinciale 24 luglio 1998, n. 7 (B.U. Regione Trentino Alto Adige 04/08/1998, n. 32)

«Valutazione dell'impatto ambientale»

2000

Legge provinciale 16 marzo 2000, n. 8 (B.U. Regione Trentino Alto Adige 28/03/2000, n. 13)

«Norme per la tutela della qualità dell'aria»

- Assistenza

1998

Legge provinciale 8 aprile 1998, n. 3 (B.U. Regione Trentino Alto Adige 21/04/1998, n. 17)

«Interventi a favore dell'assistenza, dell'integrazione sociale e dei diritti delle persone in situazione di handicap»

- Unità sanitarie locali ed aziende

1999

Legge provinciale 20 maggio 1999, n. 3 (B.U. Regione Trentino Alto Adige 01/06/1999, n. 25)

«Modifiche ed integrazioni di leggi provinciali in materia di sanità»

- Veterinaria e zootecnia

2000

Legge provinciale 15 maggio 2000, n. 9 (B.U. Regione Trentino Alto Adige 30/05/2000, n. 23 – S.O. n. 2)

«Interventi per la protezione degli animali e prevenzione del randagismo»

### **Provincia autonoma di Trento**

- Ambiente

1998

Legge provinciale 14 aprile 1998, n. 5 (B.U. Regione Trentino Alto Adige 21/04/1998, n. 17)

«Disciplina della raccolta differenziata dei rifiuti»

Legge provinciale 23 novembre 1998, n. 17 (B.U. Regione Trentino Alto Adige 01/12/1998, n. 50 – S.O. n. 3)

«Interventi per lo sviluppo delle zone montane e disposizioni urgenti in materia di agricoltura»

- Assistenza

1998

Legge provinciale 28 maggio 1998, n. 6 (B.U. 09/06/1998, n. 24)

«Interventi a favore degli anziani e delle persone non autosufficienti o con gravi disabilità»

Legge provinciale 15 giugno 1998, n. 7 (B.U. 23/06/1998, n. 26 - Suppl. n. 2)

«Disciplina degli interventi assistenziali in favore degli invalidi civili, dei ciechi civili e dei sordomuti»

### **Umbria**

- Ambiente

1998

Legge regionale 16 giugno 1998, n. 21 (B.U.R. 24/06/1998)

«Norme per l'impiego della carta riciclata e per la raccolta differenziata della carta di rifiuto negli uffici pubblici»

- Assistenza
  - 1998  
Legge regionale 10 luglio 1998, n. 23 (B.U.R. 15/07/1998)  
«Tutela sanitaria delle attività sportive»
  - 1999  
Legge regionale 19 novembre 1999, n. 31 (B.U.R. 01/12/1999).  
«Provvidenze a favore di soggetti sottoposti a trapianto di organi»
  
- Servizio sanitario nazionale
  - 1998  
Legge regionale 20 gennaio 1998, n. 3 (B.U.R. 28/01/1998)  
«Ordinamento del sistema sanitario regionale»
  
- Unità sanitarie locali ed aziende
  - 1998  
Legge regionale 2 dicembre 1998, n. 42 (B.U.R. 09/12/1998)  
Modificazione della L.reg. 18 aprile 1997, n. 14 «Norme sull'amministrazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale e delle aziende sanitarie locali» ed autorizzazione all'acquisto dell'immobile denominato "Palazzo Cesaroni" in Perugia
  
- Veterinaria e zootecnia
  - 1999  
Legge regionale 1 settembre 1999, n. 25 (B.U.R. 08/09/1999)  
Modificazioni ed integrazioni della L.reg. 19 febbraio 1997, n. 5  
«Norme per l'organizzazione e la gestione dell'Istituto zooprofilattico-sperimentale dell'Umbria e delle Marche»

### **Valle d'Aosta**

- Ambiente
  - 1999  
Legge regionale 18 giugno 1999, n. 14 (B.U.R. 22/06/1999, n. 28)  
«Nuova disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale. Abrogazione della legge regionale 4 marzo 1991, n. 6 (disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale)»

- Assistenza

1999

Legge regionale 12 gennaio 1999, n. 3 (B.U.R. 19/01/1999, n. 4)  
«Norme per favorire la vita di relazione delle persone disabili»

Legge regionale 7 giugno 1999, n. 11 (B.U.R. 15/06/1999, n. 27)  
«Testo unico in materia di provvidenze economiche a favore di invalidi civili, ciechi civili e sordomuti»

- Unità sanitarie locali

1999

Legge regionale 30 dicembre 1999, n. 46 (B.U.R. 11/01/2000, n. 2)  
«Ulteriore finanziamento all'Unità Sanitaria Locale (USL) della Valle d'Aosta per l'adeguamento tecnologico ed il potenziamento di apparecchiature sanitarie e per l'arredamento di spazi da destinare all'attività libero-professionale»

2000

Legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (B.U.R. 01/02/2000, n. 6)  
«Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione»

## **Veneto**

- Ambiente

1999

Legge regionale 26 marzo 1999, n. 10 (B.U.R. 1999, n. 29)  
«Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione di impatto ambientale»

Legge regionale 10 maggio 1999, n. 21 (B.U.R. 1999, n. 42)  
«Norme in materia di inquinamento acustico»

Legge regionale 9 agosto 1999, n. 36

«Norme per la razionalizzazione del traffico e della distribuzione delle merci e per l'abbattimento dell'inquinamento atmosferico all'interno delle aree urbane»

Legge regionale 22 ottobre 1999, n. 48 (B.U.R. 1999, n. 93)

«Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti. Regime transitorio»

2000

Legge regionale 21 gennaio 2000, n. 3 (B.U.R. 2000, n. 33)  
«Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti»

- Assistenza

1998

Legge regionale 10 aprile 1998, n. 11 (B.U.R. 14/04/1998)  
«Interventi a favore della nutrizione artificiale domiciliare»

- Finanziamenti e contributi

1999

Legge regionale 27 gennaio 1999, n. 4 (B.U.R. 1999, n. 8)  
«Interventi a favore dei lavoratori dipendenti di cooperative incluse nella filiera agrozootecnica veneta»

Legge regionale 22 febbraio 1999, n. 6 (B.U.R. 1999, n. 17, art. 1)  
«Contributo ai cittadini veneti portatori di handicap psicofisici che applicano il metodo doman»

2000

Legge regionale 7 aprile 2000, n. 8 (B.U.R. 2000, n. 33)  
«Interventi a sostegno degli allevatori delle aziende avicole colpite da influenza aviaria»

- Servizio sanitario nazionale

1996

Legge regionale 29 gennaio 1996, n. 3 (B.U.R. 1996, n. 12)  
«Piano Socio-Sanitario 1995-1997»

Legge regionale 3 febbraio 1996, n. 5 (B.U.R. 1996, n. 12)  
«Piano Socio-sanitario Regionale per il triennio 1996/1998»

- Unità sanitarie locali ed aziende

1999

Legge regionale 10 aprile 1998, n. 14 (B.U.R. 14/04/1998)  
Modifica della L.reg. 14 settembre 1994, n. 55 «Norme sull'assetto programmatico contabile, gestionale e di controllo delle unità locali socio sanitarie delle aziende ospedaliere in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 "Riordino della disciplina in materia sanitaria", così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517»

L'Istituto di Studi sulle Regioni, organo del Consiglio Nazionale delle Ricerche, è stato creato nel 1971.

L'attività di ricerca dell'Istituto concerne lo studio degli enti pubblici territoriali, con particolare attenzione alle Regioni, e l'analisi dei rapporti centro-periferia. I principali programmi di ricerca hanno ad oggetto: il processo di regionalizzazione e decentramento in Italia; la finanza regionale e locale; le tendenze del regionalismo e del federalismo in Italia ed all'estero; il ruolo delle regioni nell'Unione Europea; l'analisi di specifici settori di interesse regionale e locale.

Tra le altre attività dell'Istituto si segnalano: la raccolta sistematica della legislazione regionale; una biblioteca specializzata; la collaborazione con varie Università ed Istituti di ricerca italiani e stranieri; l'organizzazione di seminari e convegni. L'Istituto è tra i membri fondatori dell'European Consortium for Regional and Federal Studies.

Direttore: Giorgio Lombardi

Consiglio scientifico: S. Amorosino, S. Bartole, G. Corso, M. Rey, G. Silvestri, E. Buglione, C. Desideri, G. France, G. Meloni, V. Santantonio.

Ricercatori: A.G. Arabia, G. Bianco, E. Buglione, C. Desideri, A. Ferrara, G. France, S. Mannozi, G. Meloni, V. Santantonio, L. Sciumbata

Il rapporto è stato elaborato da:

A.G. Arabia, G. Bianco, E. Buglione, C. Desideri, A. Ferrara, G. France, G. Meloni, L. Sciumbata



PARTE III

DATI SULLA LEGISLAZIONE IN  
FRANCIA, GERMANIA, GRAN BRETAGNA, SPAGNA

a cura del Servizio biblioteca



## NOTA INTRODUTTIVA

Il presente rapporto fa riferimento alla «Parte III – Dati sulla legislazione in Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna» del *Rapporto 1999 sullo stato della legislazione*, pubblicata a cura del Servizio Studi e del Servizio Biblioteca nel giugno del 1999, aggiornando il contenuto, allora riferito al periodo 1990-1998, con i dati sull'attività legislativa del 1999.

Il rapporto attuale contiene delle schede sintetiche (composte da una parte introduttiva e da tabelle finali), organizzate secondo l'impostazione delle schede precedenti, cioè con la presentazione iniziale dei dati quantitativi sul numero totale degli atti legislativi approvati.

Le cifre complessive fornite per i quattro paesi sono le seguenti:

<i>Paese</i>	<i>Numero di leggi approvate nel 1999</i>
Francia	111
Germania	82
Gran Bretagna	39
Spagna	70

Alla presentazione di tali dati segue la classificazione degli atti stessi sia in base a categorie proprie dei diversi ordinamenti (ad esempio le leggi di programmazione e di orientamento o le leggi di *habilitation* in Francia, i «regolamenti legislativi» in Germania, i *Public General Acts*, i *Local and Personal Acts* o gli *Statutory Instruments* in Gran Bretagna e i decreti legge o le leggi organiche in Spagna) sia secondo la griglia già proposta nel *Rapporto sullo stato della legislazione*, al fine di classificare la legislazione italiana.

La distinzione principale proposta in tale sede, già ripresa nella parte dedicata all'esperienza straniera, pur considerando le particolarità dei diversi ordinamenti, è tra «legislazione ad iniziativa vincolata», cioè la cui iniziativa spetta esclusivamente al Governo, e «legislazione ad iniziativa non vincolata», ovvero di possibile iniziativa sia governativa che parlamentare.

Alla prima tipologia appartengono forme di legislazione a contenuto tipico (in genere leggi di bilancio ed assestamento e leggi di ratifica di trattati e convenzioni), sia pure con le peculiarità di ciascun paese (ad esempio le leggi di «trasformazione» dei decreti legge in Spagna).

Nell'ambito della produzione legislativa ad iniziativa non vincolata, le categorie utilizzate sono invece le seguenti:

– *leggi istituzionali*, relative ai diritti fondamentali, l'ordinamento politico istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;

– *leggi settoriali*, di regolamentazione di singoli settori o di definizione degli strumenti amministrativi o finanziari di attuazione delle politiche settoriali;

– *leggi intersettoriali*, che con un provvedimento di ampia portata incidono su più settori (leggi «comunitarie», leggi «collegate» alla manovra di bilancio);

– *leggi microsettoriali*, con interventi interni ad un settore e ristretti a singoli aspetti o soggetti interessati, fino alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi (leggi provvedimento);

– *leggi di manutenzione normativa*, recanti disposizioni di puntuale modifica o di proroga di leggi vigenti.

Le percentuali dei quattro paesi, relative all'iniziativa non vincolata nel 1999, sono le seguenti:

<i>Paese</i>	<i>Istituzionali</i>	<i>Settoriali</i>	<i>Intersett.</i>	<i>Microsett.</i>	<i>Manut. Norm.</i>
Francia	39%	29%	0%	15%	17%
Germania	5%	25%	0%	12%	58%
Gran Bretagna	29%	34%	0%	34%	3%
Spagna	30%	25%	2%	19%	25%

Vengono infine aggiornate, in base all'attività del 1999, le considerazioni sulle materie nelle quali si è legiferato di più, cioè i «settori sensibili» che presentano una maggiore incidenza di interventi legislativi nel periodo in esame.

## FRANCIA

### *Dati quantitativi*

Nel 1999 sono state approvate dal Parlamento 111 leggi.

Con riferimento al periodo 1990-1998<sup>1</sup>, si tratta del dato più alto dopo il 1994 (133 leggi), in contrasto con la tendenza degli ultimi due anni nei quali il numero delle leggi approvate era diminuito (65 leggi nel 1997, 83 nel 1998).

Un progressivo aumento della produzione legislativa, con punte massime di 133 leggi nel 1994, 105 nel 1996 e 111 nel 1999, è riscontrabile in anni di forte mutamento di indirizzi politici, come negli anni successivi alle elezioni o a crisi di governo, e soprattutto con il cambio della maggioranza e quindi con la conseguente necessità di modificare l'indirizzo politico legislativo.

### *L'iniziativa legislativa*

Delle 111 leggi approvate nel 1999 ben 95 provengono da disegni di legge del Governo (*projets de loi*) e solo 16 da proposte di legge di iniziativa parlamentare (*propositions de loi*) con percentuali pari all'86% da un lato e al 14% dall'altro (vedi tabella 1). Questi dati percentuali permangono nella media degli anni 1990-1998 (l'89% delle leggi approvate è di iniziativa governativa, mentre solo l'11% è di iniziativa parlamentare) e confermano la prevalenza dell'iniziativa del Governo ma anche la graduale tendenza all'aumento dell'iniziativa parlamentare. Tale tendenza, è riscontrabile a partire dal 1996, dopo la riforma costituzionale dell'agosto 1995 che ha modificato l'art. 48, c.1 Cost. stabilendo che «una seduta al mese sia riservata prioritariamente all'ordine del giorno fissato da ciascuna assemblea».

<sup>1</sup> La produzione legislativa degli anni Novanta è stata analizzata nel *Rapporto 1999 sullo stato della legislazione*. «Parte III. Dati sulla legislazione in Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna», curato dal Servizio biblioteca e dal Servizio studi della Camera dei deputati nel giugno 1999.

Per quanto riguarda la rilevazione statistica dell'iniziativa vincolata <sup>2</sup>, cioè spettante in via esclusiva al Governo e di quella non vincolata (che può essere sia governativa che parlamentare) i dati sono i seguenti: nel 1999, sul dato complessivo di 111 leggi, 70 sono le leggi ad iniziativa vincolata e 41 ad iniziativa non vincolata, con percentuali, rispettivamente del 63% e 37% sul totale delle leggi approvate (vedi tabella 2). Rispetto alla media degli anni Novanta (52% e 48%) si nota un aumento dell'iniziativa vincolata a partire dagli ultimi tre anni (1997 è pari al 69%, nel 1998 al 60% e nel 1999 al 63%).

### *L'iniziativa vincolata*

Tra le leggi ad iniziativa vincolata (vedi tabella 3 e 4) una forte incidenza quantitativa spetta alle leggi di ratifica dei trattati e delle convenzioni internazionali, 57 complessive su 70 (81%) che rappresentano circa la metà delle leggi approvate nel 1999 (57 su 111).

Al Parlamento spetta, infatti, il potere di autorizzare la ratifica dei trattati internazionali compresi nelle categorie elencate nell'art. 53 Cost. Salvo rari casi di trattati o convenzioni di interesse politico rilevante, si tratta sostanzialmente di un'attività di controllo sull'operato del Presidente della Repubblica e del Governo nelle relazioni internazionali.

Il restante 19% delle leggi ad iniziativa vincolata è rappresentato da leggi di indirizzo politico classificate in quattro differenti tipologie: leggi di bilancio ed assestamento (6%), leggi di finanziamento della Sicurezza sociale (1%), leggi di programmazione e orientamento (3%), leggi *d'habilitation* e di ratifica delle ordinanze emanate dal Governo (9%).

I dati percentuali per le diverse tipologie sono sostanzialmente invariati rispetto a quelli riscontrati, in media, nel periodo 1990-1998. Un solo dato percentuale cambia in modo significativo, quello relativo alle leggi *d'habilitation* e di ratifica delle ordinanze del Governo, che è uguale al 9% rispetto al dato medio del 4%. Nel 1999 sono state infatti approvate 4 leggi di ratifica e 2 leggi *d'habilitation*; di queste ben 5 riguardano l'adattamento del sistema normativo ai territori d'oltremare.

### *L'iniziativa non vincolata*

Le leggi ad iniziativa non vincolata sono 41 e rappresentano il 37% della produzione legislativa complessiva del 1999 (vedi tabelle 5 e 6). I dati indicano anche qui l'assoluta prevalenza dell'iniziativa del Governo ri-

<sup>2</sup> Per la classificazione, ci si è uniformati a quella adottata dall'Osservatorio sulla legislazione nel *Rapporto sullo stato della legislazione*, con gli opportuni adattamenti dovuti alle peculiarità della legislazione francese.

spetto a quella di origine parlamentare che ha la maggiore incidenza nella legislazione istituzionale.

Possiamo classificare l'insieme delle leggi ad iniziativa non vincolata in base alle seguenti tipologie:

- 6 leggi micro-settoriali (15%);
- 7 leggi di manutenzione normativa (17%);
- 12 leggi settoriali (29%);
- 16 leggi istituzionali (39%).

Anche in questo caso i dati percentuali rimangono nella media degli anni Novanta, con un'unica eccezione che è quella delle leggi istituzionali che raggiungono il 39% sul totale delle leggi ad iniziativa non vincolata.

Considerando la tipologia formale, possiamo notare che tutte le leggi costituzionali (3) e le leggi organiche (2) approvate nel 1999, rientrano in tale categoria. Si rileva, inoltre, che la maggiore incidenza di leggi ad iniziativa parlamentare si riscontra nella categoria di leggi relative alla tutela dei diritti fondamentali.

#### *Le materie*

Tra i «settori sensibili» che presentano una maggiore incidenza di interventi legislativi, si segnala la legislazione istituzionale che ha avuto un rilevante incremento quantitativo. Essa comprende leggi in materia di:

- diritti fondamentali (*Loi constitutionnelle n. 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes; Loi n. 99-585 du 12 juillet 1999 tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, Loi n. 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité*);
- tutela dei malati e disabili (*Loi n. 99-477 du 9 juin 1999 visant à garantir le droit à l'accès aux soins palliatifs*);
- ordinamento politico-istituzionale (*Loi constitutionnelle n. 99-49 du 25 janvier 1999 modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution; Loi n. 99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie; Loi n. 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*).

Sono state approvate due grandi *lois d'orientation* che definiscono obiettivi e principi di riforma di ampi settori: una in materia di politica agraria (*Loi n. 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole*) e l'altra in materia di pianificazione e sviluppo del territorio (*Loi n. 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*).

Tali leggi rappresentano lo strumento usato dal Governo per attuare, con l'accordo del Parlamento e con una programmazione pluriennale, le politiche di indirizzo settoriale che esso intende realizzare. Il fine perseguito dal Governo è quello di associare in maniera più attiva il Parlamento, in un settore specifico, nella «determinazione della politica nazionale». Le leggi di orientamento, a differenza di quelle di programmazione, non comportano impegni di spesa.

Tabella 1

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi</i>	<i>Projets de loi</i>	<i>Propositions de loi</i>	<i>Percentuali projets</i>	<i>Percentuali propositions</i>
1990	107	95	12	89%	11%
1991	88	80	8	91%	9%
1992	96	92	4	96%	4%
1993	77	69	8	90%	10%
1994	133	120	13	90%	10%
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
Totale	912	808	104	89%	11%

Tabella 2

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi</i>	<i>Leggi ad iniziativa vincolata</i>	<i>Leggi ad iniziativa non vincolata</i>	<i>Percentuali leggi ad iniz. vinc.</i>	<i>Percentuali leggi ad iniz. non vinc.</i>
1990	107	43	64	40%	60%
1991	88	40	48	45%	55%
1992	96	35	61	36%	64%
1993	77	38	39	49%	51%
1994	133	77	56	58%	42%
1995	47	31	16	66%	34%
1996	105	45	60	43%	57%
1997	65	45	20	69%	31%
1998	83	50	33	60%	40%
1999	111	70	41	63%	37%
Totale	912	474	438	52,0%	48,0%

Tabella 3 - *Legislazione ad iniziativa vincolata*

Anno	Bilancio ed assestamento	Ratifica trattati e convenzioni	Financement Sécurité Sociale	Lois d'habilitation e leggi di ratifica delle ordinanze	Lois de programmation et d'orientation	Attuazione direttive	Codificazione	Totale per anno
1990	3	40	0	0	0	0	0	43
1991	3	30	0	3	1	1	2	40
1992	3	25	0	2	1	2	2	35
1993	3	27	0	0	2	3	3	38
1994	3	65	0	0	6	2	1	77
1995	4	22	0	2	1	1	1	31
1996	3	37	1	2	1	0	1	45
1997	2	39	1	1	1	1	0	45
1998	3	39	1	2	2	2	1	50
1999	4	57	1	6	2	0	0	70
Totale	31	381	4	18	17	12	11	474

Tabella 4 - *Legislazione ad iniziativa vincolata (Dati percentuali)* <sup>3</sup>

Anno	Bilancio ed assestamento	Ratifica trattati e convenzioni	Financement Sécurité Sociale	Lois d'habilitation e leggi di ratifica delle ordinanze	Lois de programmation et d'orientation	Attuazione direttive	Codificazione
1990	7%	93%	0%	0%	0%	0%	0%
1991	8%	75%	0%	8%	3%	3%	5%
1992	9%	71%	0%	6%	3%	6%	6%
1993	8%	71%	0%	0%	5%	8%	8%
1994	4%	84%	0%	0%	8%	3%	1%
1995	13%	71%	0%	6%	3%	3%	3%
1996	7%	82%	2%	4%	2%	0%	2%
1997	4%	87%	2%	2%	2%	2%	0%
1998	6%	78%	2%	4%	4%	4%	2%
1999	6%	81%	1%	9%	3%	0%	0%
Perc. Compl.	6%	80%	1%	4%	4%	3%	2%

<sup>3</sup> Le percentuali sono calcolate all'interno del numero delle leggi ad iniziativa vincolata.

Tabella 5 - *Legislazione ad iniziativa non vincolata*

<i>Anno</i>	<i>Micro-settoriali</i>	<i>Manutenzione normativa</i>	<i>Settoriali</i>	<i>Intersettoriali</i>	<i>Istituzionali</i>	<i>Totale per anno</i>
1990	16	11	21	1	15	64
1991	14	7	14	3	10	48
1992	15	5	22	2	17	61
1993	9	7	8	0	15	39
1994	19	3	17	2	15	56
1995	4	2	5	0	5	16
1996	16	3	21	2	18	60
1997	3	3	10	0	4	20
1998	14	1	9	1	8	33
1999	6	7	12	0	16	41
Totale	116	49	139	11	123	438

Tabella 6 - *Legislazione ad iniziativa non vincolata (Dati percentuali)* <sup>4</sup>

<i>Anno</i>	<i>Micro-settoriali</i>	<i>Manutenzione normativa</i>	<i>Settoriali</i>	<i>Intersettoriali</i>	<i>Istituzionali</i>
1990	25%	17%	33%	2%	23%
1991	29%	15%	29%	6%	21%
1992	25%	8%	36%	3%	28%
1993	23%	18%	21%	0%	38%
1994	34%	5%	30%	4%	27%
1995	25%	13%	31%	0%	31%
1996	27%	5%	35%	3%	30%
1997	15%	15%	50%	0%	20%
1998	42%	3%	27%	3%	24%
1999	15%	17%	29%	0%	39%
Percentuale complessiva	27%	11%	32%	3%	28%

<sup>4</sup> Le percentuali sono calcolate all'interno del numero delle leggi ad iniziativa non vincolata.

## GERMANIA

### *Dati quantitativi*

Nel 1999 il Parlamento tedesco ha approvato 82 leggi di cui 14 qualificate come *Neufassung*, ovvero ripubblicazione del testo di leggi previgenti nella versione aggiornata alle modifiche successivamente intervenute.

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, il 62% delle leggi approvate è di iniziativa governativa, il 24% d'iniziativa parlamentare ed il restante 14% risale alla c.d. unificazione di iniziative (*Vereinigung von Initiativen*) fra Governo ed una delle due Camere o fra le due Camere, cui si è fatto ricorso per particolari progetti di riforma in materia di cittadinanza, fiscalità ecologica, risanamento finanziario, promozione familiare e sanità.

L'insieme dei dati quantitativi relativi all'attività legislativa federale nel periodo 1972-1999 sono riportati nella Tabella 1.

Per quanto riguarda la categoria delle leggi «ad iniziativa vincolata» (ratifica trattati; manovra di bilancio; recepimento normativa comunitaria), nel 1999 sono state approvate 13 leggi di ratifica di trattati internazionali, 4 leggi relative alla manovra di bilancio annuale o all'assestamento finanziario e 6 leggi (a livello federale) di recepimento della normativa comunitaria, per un totale di 23 interventi legislativi che costituisce il 28% dell'insieme delle leggi approvate.

Nell'ambito dell'iniziativa non vincolata (72% dell'insieme delle leggi approvate), permane significativo il dato relativo agli interventi di manutenzione normativa (41% del numero complessivo di leggi «ad iniziativa non vincolata») ma si rilevano anche alcuni interventi «settoriali» ed «intersettoriali» particolarmente significativi.

Fra i primi,

– la Ventesima legge di modifica della legge federale di promozione all'istruzione (*Zwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes*) che, presentata come misura d'urgenza, ha aperto la strada a una riforma della normativa relativa ai sussidi e agli aiuti all'istruzione, formazione e riqualificazione professionale;

– la legge di modifica delle norme sui comitati parlamentari (*Gesetz zur Änderung von Vorschriften über parlamentarische Gremien*), che contiene

una vera e propria riforma relativa all'attività parlamentare di controllo dei servizi segreti;

– le leggi di modifica del Codice di legislazione sociale rese necessarie dalle modifiche introdotte dalle leggi di risanamento finanziario, dalla riforma degli uffici di collocamento e dalla revisione dei sussidi di disoccupazione.

Configurano invece interventi di carattere intersettoriale

– la legge sullo sgravio delle imposte (*Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002*);

– la legge di risanamento del bilancio federale (*Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushalts, Haushaltssanierungsgesetz-HsanG*);

– la legge di correzione fiscale (*Steuerbereinigungsgesetz*);

– ed infine la legge di modifica della legge sui contributi per i canoni di locazione e di altre leggi (*Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetz und anderer Gesetze*).

Per quanto infine concerne il ricorso alla delega legislativa, i dati quantitativi relativi al numero di *Rechtsverordnung* emanate dal Governo federale in base all'art. 80 della Legge Fondamentale è ufficialmente disponibile solo per singole legislature e non anno per anno. Al riguardo, la Tabella 2 consente di confrontare la produzione legislativa e quella di *Rechtsverordnung* fra la I e la XIII legislatura.

### *Principali settori di intervento legislativo*

Nell'ottobre del 1998 ha preso avvio la XIV Legislatura e la coalizione guidata dal Cancelliere Schröder ha subito iniziato a tradurre il programma elettorale in concreti interventi di carattere legislativo, dedicando in particolare la propria azione alla realizzazione prioritaria degli obiettivi ritenuti più idonei a dare il senso di un effettivo cambiamento rispetto agli undici anni del cancellierato Kohl.

Uno dei principali settori di intervento è stato quello fiscale, nell'ambito del quale i provvedimenti di maggior rilievo hanno riguardato la correzione e la diversa distribuzione dell'imposizione diretta, la ridefinizione degli assegni familiari e della tassazione sulle imprese. Al riguardo, sotto il profilo della tecnica legislativa, si rilevano interventi di manutenzione normativa, leggi di programmazione nonché leggi settoriali incidenti in ambiti di vasta portata quale quello ambientale. In particolare si segnalano le seguenti leggi:

– Legge sullo sgravio delle imposte 1999/2000/2002 (*Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002*) che riduce gradualmente le aliquote d'imposta

sul reddito delle persone fisiche, prepara la grande riforma della tassazione sulle imprese prevista nel corso del 2000 e aumenta sensibilmente gli assegni familiari;

– Legge di avvio della riforma fiscale ecologica (*Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform*) del 24 marzo 1999 e Legge di proseguimento della riforma fiscale ecologica (*Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform*) del 16 dicembre 1999, che prevedono tasse aggiuntive sulle fonti tradizionali d'energia. La prima legge traccia le linee generali della riforma, mentre la legge di proseguimento stabilisce gli aumenti su benzina e diesel legati alla tassa ecologica nel quadriennio 1999-2003. Il maggior gettito delle imposte è stato utilizzato per finanziare la riduzione dei contributi pensionistici e per limitare l'onere finanziario del servizio sanitario;

– Legge di risanamento del bilancio federale (*Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushalts-Haushaltssanierungsgesetz -HsanG*) che converte ed attua i principi contenuti nel programma approvato dal Governo tedesco il 23 giugno 1999. In particolare, attraverso una modifica dell'art. 22 del Codice di legislazione sociale, la legge ha introdotto significative innovazioni in materia pensionistica.

Un altro settore oggetto di particolari interventi legislativi è quello collegato al lavoro e alla formazione professionale, in cui si rilevano le seguenti leggi:

– Legge di riforma del «occupazioni scarsamente significative», (*Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse*) – materia sostanzialmente corrispondente alla c.d. «disoccupazione con requisiti ridotti» – che modifica la normativa concernente le attività in cui l'orario di lavoro si colloca al di sotto delle 15 ore settimanali, con retribuzione inferiore a un settimo del salario medio mensile nazionale. Sul versante della previdenza in particolare, la legge determina come soglia massima per questo tipo di attività un tetto salariale mensile non superiore ai 630 DM (la legge è infatti nota anche come «Legge dei 630 marchi»);

– Legge di ulteriore sviluppo del part-time riservato ai lavoratori anziani (*Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit*);

– Leggi di modifica del Codice di legislazione sociale (Seconda legge di modifica del Terzo libro del codice di legislazione sociale e di altre leggi; Quarta legge di modifica dell'Undicesimo Libro del Codice di legislazione sociale) che mirano a modificare gli strumenti giuridici volti alla promozione del lavoro in vista della prevista ed annunciata riforma dell'avviamento professionale e del collocamento.

Per quanto infine concerne le riforme settoriali si segnalano quella relativa alla cittadinanza, fra l'altro già sollecitata dal Tribunale costitu-

zionale federale (sentenza del 31 ottobre 1990, BverfGE 83, 37, 51) e quella sanitaria che ha ridisegnato il servizio sanitario attribuendo grande importanza strutturale e gestionale alle casse mutue.

Particolare dibattito ha infine suscitato la legge di promozione familiare (*Gesetz zur Familienförderung*) non solo per quanto essa dispone ma soprattutto perché accoglie le richieste avanzate dal Tribunale costituzionale nella sentenza del 10 novembre 1998 (BverfG, 2BvR 1057/91). Tale sentenza imponeva infatti al Governo federale di aumentare l'importo esentasse e le agevolazioni fiscali a favore delle famiglie con figli, stabilendo un limite temporale (il 2002) entro il quale, se il Governo non avesse provveduto, tali adeguamenti sarebbero scattati automaticamente.

Tabella 1 - *Dati quantitativi relativi all'attività legislativa federale*

	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Iniziativa governativa</i>	<i>Iniziativa parlamentare</i>		<i>Unificazione di iniziative</i>
	N.	BRg (*)	BR (**)	BT (***)	(BRg/BT; BRg/BR; BT/BR)
VII Legislatura (1972-1976)	506	421 (83,2%)	17 (3,4%)	58 (11,5%)	10 (2%)
VIII Legislatura (1976-1980)	339	276 (81,4%)	15 (4,4%)	36 (10,6%)	12 (3,5%)
IX Legislatura (1980-1983)	136	102 (75%)	8 (5,9%)	15 (11%)	11 (8,1%)
X Legislatura (1983-1987)	320	237 (74,1%)	32 (10%)	42 (13,1%)	9 (2,8%)
XI Legislatura (1987-1990)	366	265 (72,4%)	15 (4,1%)	67 (18,3%)	19 (5,2%)
XII Legislatura (1990-1994)	493	371 (75%)	27 (5%)	92 (19%)	3 (1%)
XIII Legislatura (1994-1998)	551	401 (73%)	35 (6%)	92 (17%)	23 (4%)
XIV Legislatura (1998- ...)	89	58 (65%)	5 (6%)	15 (17%)	11 (12%)

Fonte: Stand der Gesetzgebung des Bundes

(\*): BRg, Bundesregierung (Governo federale)

(\*\*): BR, Bundesrat

(\*\*\*): BT, Bundestag

Tabella 2 - *Numero complessivo di leggi e Rechtsverordnung federali*

	<i>Leggi approvate</i>	<i>Regolamenti legislativi federali</i> (Rechtsverordnungen des Bundes)
I Legislatura (1949-1953)	545	–
II Legislatura (1953-1957)	510	998
III Legislatura (1957-1961)	424	1093
IV Legislatura (1961-1965)	425	1368
V Legislatura (1965-1969)	453	1537
VI Legislatura (1969-1972)	333	1343
VII Legislatura (1972-1976)	506	1726
VIII Legislatura (1976-1980)	339	1615
IX Legislatura (1980-1983)	136	853
X Legislatura (1983-1987)	320	1229
XI Legislatura (1987-1990)	366	1330
XII Legislatura (1990-1994)	493	1695
XIII Legislatura (1994-1998)	551	1753

*Fonte:* Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland

Tabella 3

	<i>Totale progetti di legge presentati (A)</i>	<i>Totale leggi approvate (B)</i>	<i>A/B</i>
	N.	N.	%
VII Legislatura (1972-1976)	669	506	76%
VIII Legislatura (1976-1980)	485	339	70%
IX Legislatura (1980-1983)	242	136	56%
X Legislatura (1983-1987)	522	320	61%
XI Legislatura (1987-1990)	595	366	62%
XII Legislatura (1990-1994)	895	493	55%
XIII Legislatura (1994-1998)	923	551	60%
XIV Legislatura (1998-....)	400	89	22%
Totale	4731	2800	59%

Tabella 4 - *Dati riepilogativi per tipo di iniziativa*

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Iniz. vincol.</i>	<i>Iniz. non vincol.</i>	<i>% Iniz. vincol. sul totale delle leggi</i>	<i>% Iniz. non vincol. sul totale delle leggi</i>
1990	175	44	131	25%	75%
1991	97	30	67	31%	69%
1992	124	30	94	24%	76%
1993	152	44	108	29%	71%
1994	239	80	159	33%	67%
1995	77	22	55	29%	71%
1996	145	56	89	39%	61%
1997	163	66	97	40%	60%
1998	251	105	146	42%	58%
1999	82	23	59	28%	72%

Tabella 5 - *Iniziativa vincolata*

<i>Anno</i>	<i>Bilancio, assestamento etc.</i>	<i>Ratifica trattati internazionali</i>	<i>Recepimento normativa UE</i>
1990	8	32	4
1991	5	24	1
1992	3	25	2
1993	3	38	3
1994	1	71	8
1995	4	16	2
1996	3	51	2
1997	5	59	2
1998	4	95	6
1999	4	13	6
Totale	40	424	36

Tabella 6 - *Iniziativa vincolata (Dati percentuali) \**

<i>Anno</i>	<i>Bilancio, assestamento etc.</i>	<i>Ratifica trattati internazionali</i>	<i>Recepimento normativa UE</i>
1990	18%	73%	9%
1991	17%	80%	3%
1992	10%	83%	7%
1993	7%	86%	7%
1994	1%	89%	10%
1995	18%	73%	9%
1996	5%	91%	4%
1997	8%	89%	3%
1998	4%	90%	6%
1999	17%	57%	26%
Percentuale complessiva	8%	85%	7%

Tabella 7 - *Iniziativa non vincolata*

<i>Anno</i>	<i>Manutenzione normativa</i>	<i>Settoriali</i>	<i>Provvedimento</i>	<i>Istituzionali</i>
1990	85	21	23	2
1991	48	12	7	0
1992	62	17	12	3
1993	66	22	11	9
1994	105	32	13	9
1995	44	7	1	3
1996	59	23	5	2
1997	42	27	11	17
1998	67	42	20	17
1999	34	15	7	3
Totale	612	218	110	65

\* Le percentuali sono calcolate all'interno del numero delle leggi ad iniziativa non vincolata.

Tabella 8 - *Iniziativa non vincolata (Dati percentuali) \**

<i>Anno</i>	<i>Manutenzione normativa</i>	<i>Settoriali</i>	<i>Provvedimento</i>	<i>Istituzionali</i>
1990	64%	16%	18%	2%
1991	72%	18%	10%	0%
1992	66%	18%	13%	3%
1993	62%	20%	10%	8%
1994	66%	20%	8%	6%
1995	80%	13%	2%	5%
1996	66%	26%	6%	2%
1997	43%	28%	11%	18%
1998	45%	29%	14%	12%
1999	58%	25%	12%	5%
Percentuale complessiva	61%	22%	11%	6%

\* Le percentuali sono calcolate all'interno del numero delle leggi ad iniziativa vincolata.

## GRAN BRETAGNA

### *Dati quantitativi*

Nel 1999 sono state approvate dal Parlamento britannico 39 leggi, in gran parte di interesse pubblico (35 *Public General Acts*) e in misura residuale di interesse locale (4 *Local Acts*).

Con riferimento agli anni Novanta si tratta del dato complessivo più basso, e in linea di tendenza con quello registrato per l'anno precedente (54 leggi), che già segnava un sensibile decremento della produzione legislativa. È inoltre diminuito, coerentemente con l'indirizzo delineatosi negli anni trascorsi, il rapporto percentuale tra *general* e *local acts*, pari rispettivamente a circa il 90% e al 10%.

### *Statutory Instruments*

Nell'anno considerato sono stati approvati 3491 *Statutory Instruments*; è dunque confermata la tendenza verso un maggiore ricorso alla cosiddetta *Delegated Legislation*, categoria comprensiva di una varietà di atti normativi solo in parte assimilabili al «decreto legislativo» tipico del nostro ordinamento.

In essa rientrano infatti anche atti normativi di portata giuridica solo formale (quali i c.d. *commencement orders*, attraverso cui il Parlamento delega al Governo la decisione del termine di entrata in vigore di una determinata legge o disposizione legislativa); atti di natura regolamentare (*Regulations*); decreti emanati dal Sovrano su parere del *Privy Council*, che avendo per oggetto la *common law* o la legge scritta devono essere emanati in base ad una delega legislativa (*Orders in Council*); atti di recepimento di norme comunitarie; decreti di delegificazione per alcuni settori, che i singoli Ministri sono abilitati ad emanare in base all'art. 1 del *Deregulation and Contracting Out Act* del 1994 (*Deregulations Orders*).

Al riguardo, il controllo esercitato dalla Camera dei Comuni rispetto all'insieme della normativa delegata si articola secondo diversi gradi di intensità, cui corrispondono tre diverse procedure: l'approvazione espressa (*Affirmative Resolution Procedure*), il silenzio assenso (*Negative Resolution*

*Procedure*) ed una particolare procedura per i *Deregulation Orders*, che prevede il previo esame della proposta governativa da parte della commissione competente (*Deregulation Committee*) e la sua approvazione da parte dell'Assemblea.

### *Principali settori di intervento legislativo*

In ragione dei suoi tratti peculiari per l'ordinamento britannico non è prospettabile, alla stregua di quello italiano, una legislazione «ad iniziativa vincolata»; a titolo meramente descrittivo e per omogeneità rispetto ai dati rilevati per gli altri Paesi europei è stata ricompresa in tale categoria la legislazione connessa alla manovra di bilancio, che nel Regno Unito è tradizionalmente ripartita su più leggi, ciascuna delle quali disciplina una singola fase del ciclo finanziario statale. Come evidenziato nelle tabelle riepilogative 1990-1999, sono state inoltre ascritte a tale categoria alcune leggi di recepimento di normativa comunitaria di particolare rilevanza istituzionale di cui tuttavia nel 1999 non è stato rilevato alcun caso.

In particolare, la manovra di bilancio ha comportato l'approvazione del Finance Act, che disciplina il versante delle entrate; delle leggi con cui è autorizzato dal Parlamento il prelievo dal Fondo consolidato, costituito presso la Banca d'Inghilterra, in cui confluiscono le entrate fiscali (*Consolidated Fund Act, Consolidated Fund – No.2 – Act*); dell'ulteriore provvedimento con cui sono disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo (*Appropriation Act*). In termini quantitativi la legislazione finanziaria rappresenta, nell'anno considerato, circa il 10% della produzione legislativa complessiva.

Per quanto concerne la restante e maggior parte delle leggi approvate, è riscontrabile un'attenzione particolare del legislatore britannico verso temi di carattere istituzionale. Circa il 25% della legislazione, infatti, attiene direttamente a profili di riforma costituzionale (come lo *House of Lords Act*, che ha radicalmente innovato le norme sulla composizione della Camera Alta), all'ordinamento degli enti locali (*Greater London Authority Act; Local Government Act*), all'elezione del Parlamento europeo (*European Parliamentary Elections*) o a misure in materia di diritto processuale e di ordine pubblico (in particolare, l'accesso alla giustizia e il gratuito patrocinio, il processo penale e l'ordine pubblico: *Access to Justice Act; Criminal Cases Review (Insanity Act); Football (Offences and Disorder) Act; Youth Justice and Criminal Evidence Act*).

Nella categoria della legislazione istituzionale, inoltre, va ricompresa – per il suo rilievo sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali – anche la legge che modifica le norme vigenti in materia di tutela dei minori (*Protection of Children Act*).

Rilevano sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali anche alcune leggi settoriali, così qualificate sulla base del loro preminente obiet-

tivo di dettare la disciplina specifica di materie determinate o di predisporre gli strumenti istituzionali od amministrativi per l'attuazione di politiche di settore. Si segnalano, in particolare, il *Disability Rights Commission Act*, che istituisce un organo di controllo sull'attuazione della normativa in materia di tutela dei disabili; l'*Immigration and Asylum Act*, organica legge di riforma sull'immigrazione e sul diritto d'asilo; l'*Adoption (Intercountry Aspects) Act*, che modifica la disciplina dell'adozione internazionale e autorizza la ratifica della Convenzione internazionale firmata all'Aja nel 1993.

Altre leggi, pur avendo carattere settoriale, hanno sicura incidenza sul godimento di diritti sociali: è il caso dell'*Employment Relation Act*, che reca una disciplina organica delle relazioni sindacali, e delle leggi di riforma in materia sanitaria e previdenziale (*Health Act; Welfare Reform and Pension Act*).

Rientrano nello stesso gruppo, in quanto approvate con l'intento di predisporre strumenti amministrativi per l'attuazione di politiche di settore, o di introdurre discipline organiche per materie determinate, la legge che delinea competenze in materia di contribuzione previdenziale (*Social Security Contributions – Transfer of Functions, etc. – Act*); la legge che recepisce la Direttiva comunitaria 96/61 in tema di controllo e prevenzione dell'inquinamento (*Pollution Prevention and Control Act*); la legge che reca norme di tutela dei consumatori rispetto alla fornitura di risorse idriche (*Water Industry Act*); la legge in tema di cooperazione internazionale, che definisce il quadro normativo per gli interventi pubblici e privati (*Commonwealth Development Corporation Act*).

La legislazione settoriale, individuata secondo gli accennati criteri orientativi, costituisce nella sua entità numerica poco più del 30% dell'intera produzione legislativa nell'anno considerato.

Legge di manutenzione normativa, e cioè intesa a modificare una disciplina vigente o a precisarne l'ambito di applicazione, può qualificarsi il *Mental Health – Amendment – Scotland – Act*; mentre la restante parte della legislazione – che rappresenta circa il 30% dell'intera produzione legislativa nell'anno considerato – va ascritta al novero delle leggi provvedimento, finalizzate alla disciplina puntuale di aspetti determinati o alla realizzazione di singoli interventi.

Leggi di questo tipo sono state approvate con riguardo alla disciplina di attività imprenditoriali (di allevamento di animali: *Breeding and Sale of Dogs (Welfare) Act* o in materia di ditta commerciale (*Company and Business Names – Chamber of Commerce – Act*); in tema di contratti e di proprietà fiduciaria (*Contract – Rights of Third Parties – Act; Trustee Delegation Act*); di qualità dei prodotti alimentari (*Food Standards Act*); di regime fiscale della proprietà immobiliare (*Rating – Valuation – Act*); di revisione tecnica obbligatoria delle autovetture private e di

risarcimento del danno in caso di infortunistica stradale (*Road Traffic – Vehicle Testing – Act; Road Traffic (NHS Charges Act)*). Si segnala, infine, la legge che, nel quadro del processo di pacificazione nell'Irlanda del Nord, e al fine di favorire il rinvenimento delle spoglie mortali delle vittime di atti di violenza terroristica perpetrati nel corso degli ultimi decenni, istituisce una commissione incaricata di raccogliere notizie utili per il rinvenimento e dispone alcune immunità penali (*Northern Ireland – Location of Victim's Remains – Act*).

Tabella 1 - *Dati quantitativi sulle leggi approvate*

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Public General Acts</i>	<i>Local and Personal Acts</i>
1990	78	46	32
1991	92	69	23
1992	82	61	21
1993	70	52	18
1994	57	41	16
1995	65	54	11
1996	76	63	13
1997	73	69	4
1998	54	49	5
1999	39	35	4
Totale	686	539	148

Tabella 2 - *Dati riepilogativi per tipo di iniziativa*

<i>Anno</i>	<i>Totale Public General Act</i>	<i>Iniziativa vincolata</i> ( <i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act; Legislazione in materia UE</i> )	<i>Iniziativa non vincolata</i>	<i>% Iniziativa vincolata</i>	<i>% Iniziativa non vincolata</i>
1990	46	4	42	9%	91%
1991	69	5	64	7%	93%
1992	61	7	54	11%	89%
1993	52	8	44	15%	85%
1994	41	5	36	12%	88%
1995	54	5	49	9%	91%
1996	63	4	59	6%	94%
1997	69	6	63	9%	91%
1998	49	4	45	8%	92%
1999	35	3	32	9%	91%
Totale	539	51	488	9%	91%

Tabella 3 - *Iniziativa vincolata*

<i>Anno</i>	<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>	<i>Legislazione in materia UE</i>
1990	4	0
1991	5	0
1992	7	0
1993	5	3
1994	4	1
1995	4	1
1996	4	0
1997	6	0
1998	4	0
1999	3	0
Totale	46	5

Tabella 4 - *Iniziativa vincolata (Dati percentuali) \**

<i>Anno</i>	<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>	<i>Legislazione in materia UE</i>
1990	100%	0%
1991	100%	0%
1992	100%	0%
1993	63%	37%
1994	80%	20%
1995	80%	20%
1996	100%	0%
1997	100%	0%
1998	100%	0%
1999	100%	0%
Percentuale complessiva	90%	10%

\* Le percentuali sono calcolate all'interno del numero delle leggi ad iniziativa vincolata.

Tabella 5 - *Iniziativa non vincolata*

Anno	Manutenzione normativa			Settoriali	Intersett.li	Provved.to	Istituz.li
	Consolidation Act	Statute Repeals Act	Law Altre				
1990	4	0	3	12	0	14	9
1991	6	0	13	16	0	20	9
1992	10	0	9	11	0	17	7
1993	9	1	4	9	0	14	7
1994	3	0	9	9	1	8	6
1995	6	1	6	14	0	15	7
1996	6	0	12	14	0	16	11
1997	8	0	7	15	0	18	15
1998	2	1	0	14	0	10	18
1999	1	0	0	11	0	11	9
Totale	55	3	63	125	1	143	98

Tabella 6 - *Iniziativa non vincolata (Dati percentuali) \**

Anno	Manutenzione normativa			Settoriali	Intersett.li	Provved.to	Istituz.li
	Consolidation Act	Statute Repeals Act	Law Altre				
1990	10%	0%	7%	29%	0%	33%	21%
1991	9%	0%	20%	25%	0%	31%	14%
1992	19%	0%	17%	20%	0%	31%	13%
1993	20%	2%	9%	20%	0%	32%	16%
1994	8%	0%	25%	25%	3%	22%	17%
1995	12%	2%	12%	29%	0%	31%	14%
1996	10%	0%	20%	24%	0%	27%	19%
1997	13%	0%	11%	24%	0%	29%	24%
1998	4%	2%	0%	31%	0%	22%	40%
1999	3%	0%	0%	34%	0%	34%	29%
Percentuale complessiva	11%	1%	12%	26%	1%	29%	20%

\* Le percentuali sono calcolate all'interno del numero delle leggi ad iniziativa vincolata.

Tabella 7 - *Dati quantitativi su leggi e Statutory Instruments*

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate (General and Local)</i>	<i>Statutory Instruments</i>
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
Totale	686	32087

## SPAGNA

### *Dati quantitativi*

Nel 1999 sono state approvate dal Parlamento 70 leggi (Tabella1).

Con riferimento agli anni Novanta si tratta del dato più alto, dopo il 1997 (72 leggi). Si conferma quindi una tendenza verso l'aumento nel numero delle leggi, riscontrato negli ultimi tre anni ed addebitabile ad una nuova politica legislativa, conseguente al mutamento dell'indirizzo politico del Governo, cioè al sorpasso del partito popolare nei confronti dei socialisti, avvenuto con le elezioni del 1996 e confermato in quelle del marzo 2000.

### *I decreti legge*

Il Governo ha emanato, nel 1999, 22 decreti legge (Tabella 1).

Anche su tale versante viene confermata una tendenza verso un maggiore ricorso alla decretazione d'urgenza, evidente a partire dal 1993 e presumibilmente riconducibile all'esistenza di governi che non hanno la maggioranza assoluta dei voti in Parlamento (ultimo governo socialista 1993-1996, primo governo popolare 1996-2000) <sup>5</sup>.

Sono invece ulteriormente diminuiti, sia come dato assoluto sia, soprattutto, in percentuale, i decreti legge per i quali è stata deliberata la «trasformazione» in disegno di legge, cioè 2 soltanto (Tabella 1). Ciò è probabilmente dovuto all'avvicinarsi della fine della legislatura, sicché, dopo la convalida del decreto, è stato ritenuto inutile il tentativo di ottenere la trasformazione del decreto, al fine di introdurre modifiche.

### *Le leggi organiche*

All'interno delle 70 leggi approvate, vi sono ben 15 leggi organiche (Tabella 1). Una quota consistente (6 leggi organiche) è stata dedicata, come

<sup>5</sup> Nelle elezioni del 12 marzo 2000 il partito popolare ha conquistato la maggioranza assoluta dei seggi nel Congresso dei Deputati; sarà quindi possibile verificare se il numero annuale dei decreti-legge subirà una diminuzione.

avviene spesso, a leggi di interesse regionale, cioè contenenti modifiche agli statuti di autonomia di diverse Comunità Autonome; nella parte restante prevalgono, ed anche questo è un dato costante, negli anni Novanta, leggi di modifica del diritto penale e dell'ordinamento giudiziario.

### *Le deleghe legislative al Governo*

Nel 1999 sono state conferite al Governo 2 deleghe per la redazione di testi unici (Tabella 1), in tema di contratti pubblici e di infrazioni e sanzioni in materia di sicurezza sociale. Non sono state approvate leggi delega per l'elaborazione di decreti legislativi. È stata così confermata la scarsa propensione per l'istituto della delega legislativa in Spagna.

È opportuno segnalare, comunque, che 3 leggi del 1999 (in materia di tutela della concorrenza, di protezione delle famiglie numerose e di solidarietà con le vittime del terrorismo) contengono una disposizione finale, nella quale si dà mandato al Governo affinché presenti al Parlamento un apposito disegno di legge, con il quale si intende completare l'intervento normativo di riforma, avviato con l'approvazione della legge stessa. Le disposizioni finali in questione recano tutte delle indicazioni sui tempi di presentazione e sul contenuto generale dei disegni di legge da elaborare.

### *L'iniziativa legislativa*

Delle 70 leggi approvate nel 1999 ben 53 provengono da disegni di legge del Governo e solo 17 da proposte di legge di iniziativa parlamentare o regionale, con percentuali, quindi, vicinissime al 76% da un lato ed al 24% dall'altro. Tali percentuali sono praticamente uguali a quelle riscontrabili nella legislatura appena conclusa ed in quella precedente, con conferma, perciò, della chiara prevalenza dell'iniziativa legislativa del Governo.

Per quanto riguarda la rilevazione statistica dell'iniziativa «vincolata», cioè spettante necessariamente al Governo e di quella «non vincolata» (governativa, parlamentare od altra), ricordiamo che in Spagna rientrano nella prima categoria i seguenti tipi di leggi: a) leggi di conversione di decreti legge (anzi meglio di «trasformazione», come abbiamo visto), b) leggi di bilancio ed assestamento e c) leggi organiche di ratifica di trattati internazionali ed altre leggi ordinarie contenenti misure necessarie per il compimento di obblighi derivanti da un trattato precedentemente autorizzato in base alla Costituzione.

Nel 1999 vi sono state 17 leggi ad iniziativa vincolata e 53 ad iniziativa non vincolata (Tabella 2), con percentuali, rispettivamente del 24% e del 76% circa, uguali a quelle riscontrate, in media, durante gli anni Novanta.

*L'iniziativa vincolata*

All'interno delle 17 leggi ad iniziativa vincolata la maggior parte riguarda, come di consueto, le leggi di bilancio e di assestamento (concessione di crediti straordinari), che sono ben 13, mentre le altre due categorie hanno 2 leggi a testa (Tabella 3 e Tabella 5).

Il dato complessivo sull'incidenza della legislazione ad iniziativa vincolata è tuttavia poco significativo, poiché in Spagna, come già segnalato nel *Rapporto 1999 sullo stato della legislazione* «Parte III. Dati sulla legislazione in Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna», del giugno 1999, una quota molto ampia di trattati internazionali viene infatti sottoposta ad una «autorizzazione» successiva del Parlamento, secondo un iter che segue il «procedimento legislativo ordinario», ma non dà luogo all'approvazione di una «legge». Inoltre, come evidenziato nel paragrafo precedente, è l'iniziativa del Governo che, di fatto, orienta l'attività legislativa del Parlamento.

*L'iniziativa non vincolata*

Applicando all'insieme delle 53 leggi ad iniziativa non vincolata le categorie già adottate nel *Rapporto 1999 sullo stato della legislazione* si ottengono, per il 1999, i seguenti dati (Tabella 4 e Tabella 6):

- 16 leggi istituzionali;
- 13 leggi settoriali;
- 1 legge intersettoriale;
- 10 leggi microsettoriali;
- 13 leggi di manutenzione normativa.

È continuata quindi nel 1999 la lenta ripresa della legislazione di maggiore rilievo, istituzionale e settoriale, già evidenziatasi nel 1998, in controtendenza rispetto ai dati generali degli anni Novanta, nei quali risulta prevalente la normativa di minore portata, microsettoriale e di manutenzione normativa. Anche su tale aspetto può essere invocato il cambiamento dell'indirizzo politico di governo, che ha portato ad una produzione legislativa non solo quantitativamente più ampia ma anche totalmente innovativa su diversi argomenti di interesse generale.

*Le materie*

Per quanto riguarda le materie nelle quali si è legiferato di più durante l'anno, si può evidenziare una linea di continuità con alcuni dei «settori sensibili» già individuati negli anni Novanta.

In primo luogo il versante del diritto e procedura penale, al quale è collegabile anche il settore della sicurezza pubblica. In particolare si possono segnalare le seguenti leggi:

- Legge 10/1999 sulla sicurezza dei cittadini;
- Legge 32/1999 di solidarietà con le vittime del terrorismo;
- Legge 49/1999 sul controllo delle sostanze chimiche utilizzabili per fabbricare armi chimiche;
- Legge 50/1999 sul possesso di animali potenzialmente pericolosi;
- Legge organica 5/1999 sulle indagini relative al traffico di stupefacenti;
- Legge organica 11/1999 di modifica del Codice penale, in tema di reati sessuali;
- Legge organica 14/1999 di modifica del Codice penale, in tema di protezione delle vittime di maltrattamenti.

Un altro settore sensibile nel quale si è continuato ad intervenire è quello del mercato del lavoro e diritto dei lavoratori, con le seguenti leggi:

- Legge 24/1999 di modifica dello Statuto dei Lavoratori, in tema di applicazione dei contratti collettivi;
- Legge 27/1999 sulle cooperative;
- Legge 29/1999 di modifica della legge sulle imprese di lavoro interinale;
- Legge 39/1999 sulla conciliazione della vita familiare e lavorativa, con recepimento della direttiva UE sui congedi parentali;
- Legge 44/1999 sui lavoratori delle imprese di dimensione comunitaria;
- Legge 45/1999 sul distacco dei lavoratori per la prestazione di servizi in ambito comunitario.

Tra le riforme più importanti va sicuramente messa in primo piano la professionalizzazione delle Forze Armate, introdotta con la legge 17/1999 sullo status del personale delle Forze Armate ed accompagnata dalla legge 26/1999 sulla mobilità geografica dei membri delle Forze Armate; da segnalare anche la legge 42/1999 sul personale della Guardia Civile.

In tema di diritti fondamentali va ricordata la legge organica 15/1999 sulla protezione dei dati personali.

Un altro versante sul quale si è intervenuto con decisione è poi quello della casa, mediante la legge 38/1999 sull'edilizia e la legge 8/1999 di modifica della normativa sul condominio.

Rilevanti leggi di modifica di normative quadro già esistenti sono infine intervenute in materia di procedimento amministrativo (legge 4/1999), acqua e risorse idriche (legge 46/1999), tutela della concorrenza (legge 52/1999) e contratti ed appalti pubblici (legge 53/1999).

Tabella 1 - *Dati relativi a tipologie proprie dell'ordinamento spagnolo*

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Decreti legge emanati</i>	<i>Decreti legge trasformati in DDL</i>	<i>Leggi organiche</i>	<i>Deleghe legislative</i>
1990	32	6	1	1	2
1991	44	5	3	13	1
1992	50	6	4	10	0
1993	23	22	0	0	2
1994	63	13	4	20	2
1995	60	12	0	16	2
1996	19	17	6	5	0
1997	72	29	8	6	0
1998	61	20	3	11	2
1999	70	22	2	15	2
Totale	494	152	31	97	13

Tabella 2 - *Dati complessivi in base all'iniziativa legislativa*

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Leggi ad iniziativa vincolata</i>	<i>Leggi ad iniziativa non vincolata</i>	<i>Percentuale leggi iniz. vincol.</i>	<i>Percentuale leggi iniz. non vincol.</i>
1990	32	13	19	41%	59%
1991	44	9	35	20%	80%
1992	50	12	38	24%	76%
1993	23	7	16	30%	70%
1994	63	12	51	19%	81%
1995	60	7	53	12%	88%
1996	19	6	13	32%	68%
1997	72	22	50	31%	69%
1998	61	12	49	20%	80%
1999	70	17	53	24%	76%
Totale	494	117	377	24%	76%

*Dati complessivi sulle tipologie delle leggi approvate*

Tabella 3 - *Iniziativa vincolata*

<i>Anno</i>	<i>Leggi di trasform. decreti legge</i>	<i>Leggi di bilancio ed assest.</i>	<i>Leggi di ratifica trattati e autorizz</i>	<i>Totale leggi ad iniziativa vincolata</i>
1990	1	9	3	13
1991	3	3	3	9
1992	4	5	3	12
1993	0	5	2	7
1994	4	4	4	12
1995	0	5	2	7
1996	5	1	0	6
1997	9	8	5	22
1998	3	6	3	12
1999	2	13	2	17
Totale	31	59	27	117

Tabella 4 - *Iniziativa non vincolata*

<i>Anno</i>	<i>Leggi istituzionali</i>	<i>Leggi settoriali</i>	<i>Leggi intersett.</i>	<i>Microsett.</i>	<i>Manut. norm.</i>	<i>Totale leggi ad iniziativa non vincolata</i>
1990	2	6	0	7	4	19
1991	6	6	0	11	12	35
1992	13	8	0	11	6	38
1993	1	1	1	11	2	16
1994	18	8	1	12	12	51
1995	17	10	0	21	5	53
1996	6	2	1	3	1	13
1997	10	5	1	11	23	50
1998	13	14	1	16	5	49
1999	16	13	1	10	13	53
Totale	102	73	6	113	83	377

*Percentuali*Tabella 5 - *Percentuali all'interno delle leggi ad iniziativa vincolata*

<i>Anno</i>	<i>Leggi di convers. decreti legge</i>	<i>Leggi di bilancio ed assest.</i>	<i>Leggi di ratifica trattati e autoriz.</i>
1990	8%	69%	23%
1991	33%	33%	33%
1992	33%	42%	25%
1993	0%	71%	29%
1994	33%	33%	33%
1995	0%	71%	29%
1996	83%	17%	0%
1997	41%	36%	23%
1998	25%	50%	25%
1999	12%	76%	12%
Percentuali complessive	27%	50%	23%

Tabella 6 - *Percentuali all'interno delle leggi ad iniziativa non vincolata*

<i>Anno</i>	<i>Leggi istituzionali</i>	<i>Leggi settoriali</i>	<i>Leggi intersett.</i>	<i>Microsett.</i>	<i>Manut. norm.</i>
1990	11%	32%	0%	37%	21%
1991	17%	17%	0%	31%	34%
1992	34%	21%	0%	29%	16%
1993	6%	6%	6%	69%	13%
1994	35%	16%	2%	24%	24%
1995	32%	19%	0%	40%	9%
1996	46%	15%	8%	23%	8%
1997	20%	10%	2%	22%	46%
1998	27%	29%	2%	33%	10%
1999	30%	25%	2%	19%	25%
Percentuali complessive	27%	19%	2%	30%	22%