

LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

RAPPORTO 2017-2018



LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

RAPPORTO **2017-2018**

Osservatorio sulla legislazione

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

A partire dal 1998 l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione, che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria). Nel presente Rapporto, il primo della XVIII Legislatura, sono prese in considerazione le tendenze della Legislazione nazionale nella XVI e nella XVII Legislatura. In apposito allegato si dà inoltre conto del primo anno della XVIII Legislatura.

Per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca. Nel presente Rapporto questa parte prende in considerazione la produzione normativa del biennio 2016-2017 in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

La parte relativa alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera. Nel presente Rapporto viene dato conto delle tendenze della Legislatura europea 2014-2019 che si è appena conclusa (con dati aggiornati al 31 dicembre 2018). Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale, l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità.

L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR ha curato la parte "Tendenze e problemi della legislazione regionale", prendendo in esame la produzione normativa regionale del biennio 2016-2017.

L'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti, ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni. In particolare, viene presa in considerazione la giurisprudenza del periodo 2016-2017.

Nell'Appendice al Rapporto, disponibile sul sito www.camera.it, sono presenti approfondimenti tematici dedicati alla legislazione regionale nelle diverse politiche di settore e ai dati statistici riassuntivi della legislazione regionale (curati dall'ISSIRFA-CNR); ai principali settori di intervento nella legislazione di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (curati dal Servizio Biblioteca della Camera) e all'intervento dei Parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea (curati dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea).

ISBN 9788892003521

Copyright © Camera dei deputati

Roma, 2018

RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE

NOTA DI SINTESI	7
1. LA LEGISLAZIONE NAZIONALE	15
La produzione normativa	17
La dimensione delle leggi	19
Tipologia delle leggi	21
Gli ambiti di intervento delle leggi	20
L'incidenza sull'ordinamento	24
L'iniziativa delle leggi	25
Tempi di esame e letture	29
L'intervento del Parlamento: gli emendamenti approvati	30
Le deleghe legislative	31
La posizione della questione di fiducia	33
La qualità della legislazione nei pareri espressi dal Comitato per la legislazione	33
2. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI	37
Premessa	39
L'ambito di delimitazione della potestà legislativa: prevalenza/collaborazione	41
Il principio di collaborazione come presidio di reciproca garanzia	44
In particolare, i procedimenti normativi nei quali deve trovare espressione il principio collaborativo	46
I meccanismi di "flessibilizzazione" del riparto di competenze basati sulla collaborazione: la chiamata in sussidiarietà	49
Le forme di espressione del principio collaborativo	51
Considerazioni conclusive (provvisorie)	56
3. TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE	59
La produzione legislativa regionale: elementi quantitativi e qualitativi	61
L'attività regolamentare nel biennio 2016-2017	81

4. L'ATTIVITA' LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA: UNO SGUARDO D'INSIEME 97

Introduzione	99
Riforme istituzionali e legislazione elettorale	101
Cittadinanza, immigrazione e diritto d'asilo	102
Governo del territorio e autonomie locali	104
Giustizia	105
Sicurezza nazionale, ordine pubblico e lotta al terrorismo	108
Lavoro e occupazione	110
Politiche sociali, famiglia e minori	113
Energia	114

5. LA NORMATIVA UE: DATI E TENDENZE 117

La produzione normativa	119
Il regolamento quale principale fonte di produzione normativa	121
Svolgimento della procedura legislativa ordinaria	123
Le relazioni interistituzionali nell'ambito della procedura legislativa ordinaria	124
Recenti iniziative in materia di <i>Better Regulation</i>	128
L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"	130

ALLEGATO. IL PRIMO ANNO DELLA XVIII LEGISLATURA 133

Sintesi dei risultati	135
Confronto tra i dati relativi al primo anno della XVIII Legislatura ed il primo anno della XVII Legislatura	137

APPENDICE: APPROFONDIMENTI TEMATICI



Disponibile sul sito della Camera dei deputati all'indirizzo:
[https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/
 comitato-legislazione.html](https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html)

NOTA DI SINTESI

La legislazione e il governo della complessità: dialogo interistituzionale e domanda di partecipazione dei cittadini

Come nelle passate edizioni, i dati raccolti nel *Rapporto sulla legislazione 2017-2018* offrono un'ampia visuale sul lavoro del Parlamento e sulla produzione legislativa in Italia, sia nazionale sia regionale, a livello di Unione europea e in alcuni importanti Stati europei (Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna). Il quadro che ne emerge è variegato e in chiaroscuro. Indiscutibili segnali di vitalità dei Parlamenti si accompagnano a fattori più problematici ed a elementi di inquietudine.

Alcune tendenze di lungo periodo

In questo contesto, per il Parlamento italiano emergono, compiendo in primo luogo, come si è fatto nel rapporto, un'analisi dei dati relativi alla XVI (2008-2013) e alla XVII (2013-2018) Legislatura, alcuni dati che appaiono consolidati. Si tratta da un lato, di registrare tendenze analoghe a quelle degli altri Parlamenti europei. Dall'altro lato si devono segnalare alcune peculiarità.

Tra le tendenze analoghe merita in particolare evidenziare un'attività legislativa a prevalente "trazione governativa"; la percentuale di leggi approvate di iniziativa governativa si colloca su livelli paragonabili, anche se leggermente inferiori, rispetto a quelli di altri Stati dell'Unione europea¹; in Italia, inoltre – a conferma di un persistente maggior ruolo del Parlamento – se si considera il dato al netto delle leggi di ratifica, la percentuale delle leggi di iniziativa governativa si riduce ulteriormente².

Permangono poi alcune peculiarità italiane. In primo luogo, il ricorso ancora privilegiato in Italia, allo strumento della legge, rispetto ad altre tipologie di fonti come i decreti legislativi o i regolamenti di delegificazione: il numero di leggi è analogo a quello della Francia, e nettamente superiore a quello di Gran Bretagna e Spagna anche se non a quello della Germania.

¹ Nel periodo 2008-2018 si è trattato del 75,06% delle leggi approvate, contro l'80,09% della Francia nel periodo 2007-2017, l'83,19% della Germania nel periodo 2009-2017, il 73,23% del Regno Unito nel periodo 2010-2017 e il 90,32% della Spagna nel periodo 2008-2015.

² 64,4% nella XVI Legislatura e 59,4% nella XVII.

Da segnalare poi l'elevato numero di emendamenti approvati, in particolare ai provvedimenti di iniziativa governativa e ai decreti-legge: nella XVII Legislatura sono stati approvati 13.587 emendamenti, in media 35,8 emendamenti per legge; si tratta di un dato peraltro in crescita rispetto alla XVI Legislatura, nella quale furono approvati 10.437 emendamenti, in media 26,7 emendamenti per legge.

Un'ulteriore peculiarità è quella dei consistenti tempi di esame parlamentare: nella XVII Legislatura per l'approvazione dei provvedimenti di iniziativa governativa diversi dai decreti-legge sono stati necessari 286,3 giorni in media e per i provvedimenti di iniziativa parlamentare 595 giorni³. Emerge nettamente la prassi di un bicameralismo alternato; per la maggior parte delle leggi risulta sufficiente una sola lettura in entrambe le Camere: l'88% dei decreti-legge, l'87,4% dei provvedimenti governativi diversi dai decreti-legge e il 63% dei provvedimenti di iniziativa parlamentare. Inoltre, in particolare per i decreti-legge, si registra una concentrazione dell'esame nel ramo in cui si svolge la prima lettura: nella XVII Legislatura nel ramo di prima lettura il tempo medio di esame dei decreti-legge è stato di 28 giorni e in quello di seconda lettura di 10,2 giorni.

La XVIII Legislatura: primi elementi di riflessione

Rispetto a questo quadro si possono forse avvertire, nel primo anno della XVIII Legislatura, i primi segnali dell'emergere di nuove tendenze, ancora però da verificare ulteriormente.

Elementi interessanti al riguardo giungono da un confronto con il primo anno della XVII Legislatura (15 marzo 2013-15 marzo 2014). Nel confronto con la XVII Legislatura occorre però tenere conto che nel 2013, il primo governo della Legislatura, il governo Letta, entrò in carica il 28 aprile 2013, a 44 giorni dall'inizio della Legislatura, e le Commissioni permanenti furono costituite il 7 maggio, a 53 giorni dall'inizio della Legislatura; nel 2018, invece, il governo Conte è entrato in carica il 1° giugno a 68 giorni dall'inizio della Legislatura e le Commissioni permanenti si sono costituite il 21 giugno a 88 giorni dall'inizio della Legislatura. Conseguentemente l'ordinaria attività legislativa ha avuto avvio, nella XVIII Legislatura, con un ritardo maggiore rispetto a quanto avvenuto nella XVII Legislatura.

Ciò premesso, dal confronto emerge che il numero di leggi approvate si riduce leggermente: furono 39 nel primo anno della XVII Legislatura (15 marzo 2013-15 marzo 2018); sono state 34 nel primo anno della XVIII (23 marzo 2018-23 marzo 2019).

³ Ridotti, ovviamente i tempi di esame dei decreti-legge: rispetto al termine costituzionale di 60 giorni si è registrato, nella XVII Legislatura, un tempo medio di esame di 41,8 giorni.

Di queste, le leggi di conversione di decreti-legge sono state 14 (il 44,83% del totale) rispetto alle 23 (il 58,9% del totale) del primo anno della XVII Legislatura. In termini percentuali si registra, quindi, nel confronto con il primo anno della scorsa Legislatura, una diminuzione; tuttavia, il peso percentuale delle leggi di conversione dei decreti-legge sul totale delle leggi approvate torna ad aumentare significativamente rispetto ai livelli raggiunti negli anni 2015 (16,85%), 2016 (13,83%) e 2017 (13,64%; i valori particolarmente bassi di questi tre anni possono essere attribuiti agli effetti della sentenza n. 32 del 2014, che, come è noto, ribadendo l'orientamento già emerso con la sentenza n. 22 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni inserite nel corso dell'iter di conversione di decreti-legge perché non omogenee con il contenuto originario del provvedimento).

Diminuisce anche il numero di emendamenti approvati: nel primo anno della XVIII Legislatura sono stati approvati, nel complesso, 765 emendamenti contro i 2196 emendamenti del primo anno della XVII Legislatura.

Non emergono ancora indicazioni chiare, invece, sui tempi di esame parlamentare: per i decreti-legge si è avuto un tempo medio di esame di 41 giorni contro i 44 della scorsa Legislatura; per gli altri provvedimenti invece i tempi medi di esame sono aumentati: 104 giorni nel primo anno della XVIII Legislatura a fronte degli 86 del primo anno della XVII.

Da segnalare, infine, che la prima legge di bilancio approvata nella XVIII Legislatura si colloca tra quelle di maggiori dimensioni e complessità per eterogeneità e frammentazione degli interventi⁴.

La qualità delle leggi: fattori problematici

Per quanto concerne la qualità della legislazione, in termini generali, mantiene un forte peso, sulla produzione legislativa, la natura provvedimentale e microsettoriale delle leggi approvate. Se, utilizzando la classificazione impiegata dal rapporto, consideriamo “provvedimentali” oltre alle leggi provvedimento anche le leggi di ratifica – che spesso riguardano aspetti settoriali della cooperazione internazionale – e le leggi di manutenzione normativa, emerge che il 49% delle leggi nella XVII Legislatura è risultata di natura provvedimentale. Si tratta, peraltro, di una tendenza confermata anche a livello regionale dove prevalgono le leggi di manutenzione.

⁴ Confrontando i dati relativi agli ultimi anni (e limitando il confronto, per le leggi di bilancio, all'articolo 1 che dal 2016 riprende i contenuti della precedente legge di stabilità) emerge: art. 1 della legge n. 145 del 2018: 1143 commi; art. 1 della legge n. 205 del 2017: 1181 commi; art. 1 della legge n. 232 del 2016: 638 commi; legge n. 208 del 2015: 999 commi; legge n. 190 del 2014: 735 commi; legge n. 147 del 2013: 749 commi.

Si registra insieme una difficoltà a mantenere i corretti rapporti nel sistema delle fonti: come emerge dai pareri del Comitato per la legislazione, non infrequenti risultano i casi in cui si modificano con legge fonti normative di altro tipo; si rinvia ad atti atipici (DPCM, linee guida, carte dei servizi) la definizione di aspetti normativi rilevanti, anche sanzionatori. A questo si accompagnano disposizioni che talvolta risultano di scarso o nullo contenuto normativo e aventi piuttosto carattere programmatico. Si fa inoltre talvolta riferimento a fattispecie normative delle quali non è fornita una chiara definizione. Nella XVII Legislatura il 63% dei pareri del Comitato ha contenuto rilievi attinenti alla formulazione del testo, il 31% indica la presenza di norme meramente descrittive, ricognitive e programmatiche, il 26% di richiami generici, imprecisi o errati, il 23% per cento denuncia l'incidenza su fonti secondarie.

Questi elementi costituiscono fattori di “difficile formulazione” della legge; a tali fattori si aggiunge, in un numero non limitato di casi, il dato della “precarietà” delle norme, vale a dire della loro instabilità e della frequenza con la quale si succedono, in un arco di tempo ristretto, modifiche a normative da poco entrate in vigore. Alcuni recenti esempi, sempre tratti dai pareri del Comitato per la legislazione lo confermano: il decreto n. 119 del 2018, emanato il 23 ottobre 2018, ha introdotto modifiche al decreto-legge n. 109 del 2018 (cd. DL Genova), emanato il 28 settembre 2018; la legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145 del 2018), entrata in vigore il 1° gennaio 2019 abroga una disposizione del decreto-legge n. 119 del 2018 entrata in vigore con la legge di conversione solo il 19 dicembre 2018.

Dalla moltiplicazione delle fonti all'entropia?

Occorre interrogarsi sulle cause di questi fenomeni: una prima ipotesi di ricerca da prendere in considerazione consiste nell'approfondire le possibili correlazioni tra questi fenomeni e quello della crescente moltiplicazione ed atipicità delle fonti. Si tratta in realtà, al riguardo, di passare in rassegna elementi ben noti da tempo. La moltiplicazione delle fonti appare infatti ormai un dato ineliminabile delle società contemporanee. In tutte le democrazie europee esso è determinato da cause di lungo periodo: in primo luogo, il complesso riparto di competenze “verticali” tra i diversi livelli di governo (Unione europea-Stato- livelli substatali). Per limitarsi all'Italia, se prendiamo in considerazione l'anno 2017, alle 93 leggi statali si accompagnano 777 leggi regionali. Ed a queste si aggiungono anche 64 tra regolamenti e direttive dell'Unione europea. In secondo luogo, vi è anche un riparto di competenze “orizzontale”, con consistenti aspetti di regolazione che sono affidati alle Autorità amministrative indipendenti. Continuando a fare riferimento alla situazione italiana nel 2017, alle già ricordate 93 leggi statali si sono affiancati, ad esempio, 22 atti di regolazione (11 regolamenti e 11 misure regolamentari) dell'Autorità garante delle

comunicazioni, 15 atti di regolazione (10 regolamenti e 5 linee guida) dell'Autorità nazionale anticorruzione e 15 atti di regolazione della CONSOB. Alla moltiplicazione delle fonti si accompagna un ampliamento della platea dei soggetti chiamati ad interpretare – ma sostanzialmente anche ad “individuare” – il “diritto vivente” di una società; in questa platea – che coinvolge a vario titolo la Corte costituzionale, i giudici interni e sovranazionali, gli studiosi e gli interpreti del diritto – il Parlamento appare solo un *primus inter pares*. Si tratta di un processo che attraversa in realtà tutto il Novecento giuridico e coincide con l'emersione dello Stato costituzionale di diritto e sociale. Tale processo subisce però un'accelerazione a partire dagli anni Settanta del Novecento, quando le società occidentali diventano più complesse ed articolate ed entrano in crisi i grandi soggetti sociali e i partiti che tradizionalmente li rappresentavano; emergono così rivendicazioni di status individuale e di nuovi diritti, legati anche ai progressi tecnologici. Questi fenomeni hanno favorito anche – come segnalato anche dalla precedente nota di sintesi – una crescente giurisdizionalizzazione di molti aspetti della vita sociale.

A questo proposito merita ricordare che la Corte costituzionale ha da tempo riconosciuto (si veda la sentenza n. 443 del 1994) la legittimità dell'intervento interpretativo del giudice – in particolare civile – che “sceglie” tra le possibili interpretazioni di un dettato normativo quella che ritiene più conforme a Costituzione. Ne è esempio recente la sentenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione n. 1946 del 2017: tale pronuncia giungeva a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2013 che aveva stabilito l'illegittimità costituzionale della norma statale che non prevede la possibilità per il giudice di interpellare la madre sull'eventuale revoca della dichiarazione di non voler essere nominata nell'atto di nascita del figlio; la sentenza invitava quindi il Legislatore ad intervenire. Nelle more di questo intervento però la Corte di cassazione ha riconosciuto la legittimità dell'intervento del giudice che comunque, reperendo le fonti a suo giudizio più adatte, applicasse direttamente il principio stabilito dalla Corte. Ma a fianco di ciò si deve registrare anche lo sviluppo di “fonti atipiche”.

Esempio recente di “fonte atipica” sono alcuni atti di regolazione delle Autorità indipendenti: si pensi – fino all'intervento operato dal decreto-legge n.32/2019 – alla difficile qualificazione delle linee guida dell'ANAC previste dal nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016); si tratta di un nodo interpretativo che il Consiglio di Stato ha sciolto con il parere del 6 luglio 2016, invitando, per le linee guida vincolanti previste dal Codice, ad indicare in modo chiaro il precetto normativo e a supplire al “gap democratico” che si determina attraverso procedure di *better regulation* come le consultazioni.

Ma le fonti probabilmente con il maggior grado di “atipicità” sono quelle prodotte negli ultimi due decenni dalla “globalizzazione giuridica”; si è non a caso scritto di una nuova *lex mercatoria*: come i mercanti medievali, i grandi attori transnazionali dell'economia globale “creano” il diritto di cui hanno bisogno, attraverso i contratti

stipulati tra di loro (con una sorta di “rivincita” del diritto privato sul diritto pubblico), che prevedono apposite forme di arbitrato per le controversie, o altri istituti innovativi. Forme di arbitrato e istituti innovativi che, a loro volta, divengono modelli ricorrenti nelle transazioni internazionali, codificati nei principi dell’Unidroit, l’Istituto internazionale per l’unificazione del diritto privato, e finiscono talvolta – come in passato accaduto ai contratti di *leasing* e di *franchising* – per essere recepiti in sede giurisdizionale o legislativa. Si pensi, infine, sotto un altro profilo, ai principi di regolazione del sistema bancario internazionale elaborati dalla Banca dei regolamenti internazionali di Basilea.

Tutti questi elementi – dei quali si è voluto compiere una rapida e non esaustiva rassegna – rientrano nella fisiologia delle nostre società contemporanee. Ma producono anche delle patologie; ricerche analoghe a quella che qui si presenta e vertenti sulla qualità della legislazione e la semplificazione, condotte nel Regno Unito dal *Parliamentary Counsel* e in Francia dal *Conseil d’État*⁵ aggiungono ad esempio a quanto sopra esposto un altro aspetto paradossale che sembra peculiare delle società contemporanee. Da un lato, società sempre più differenziate e meno omogenee sul piano dei valori divengono più “legicentriche”, cioè percepiscono la legge e l’atto giuridico come la decisione che deve giungere a risolvere le emergenze e i conflitti creati dalla complessità. E su questo aspetto esercitano un’influenza anche le dinamiche della moderna società della comunicazione che possono sovente spingere il decisore politico verso la ricerca di “segnali rapidi” e di “immagine”, la cui traduzione in norme giuridiche si può rivelare problematica. Allo stesso tempo, la risposta che viene chiesta è sempre più minuta e dettagliata; alla norma è richiesto di “coprire” tutte le possibili fattispecie. Dall’altro lato, poste a confronto con la complessità sopra descritta, le società europee scontano la difficoltà di ottenere una sintesi soddisfacente degli interessi in campo, sempre più variegati e settoriali: il rischio è pertanto quello, già segnalato nella nota di sintesi al Rapporto 2015-2016, di affidarsi ad una “legislazione indeterminata”. Questi elementi appaiono ben presenti anche in una realtà storicamente caratterizzata da un elevato grado di pluralismo ed eterogeneità, territoriale e sociale, come quella italiana.

Un potenziale indice di questa complessità è costituito, in Italia, dal grado di contenzioso. Per quanto riguarda il contenzioso costituzionale, la Corte ha assunto – per ritornare all’anno già sopra utilizzato come campione – nel 2017 281 decisioni (nel 56,23% dei casi si è trattato di giudizi in via incidentale e nel 35,59% di conflitti in via principale); si tratta di un dato in calo rispetto a quello del 2016 (292) e in leggero aumento rispetto a quello del 2015 (276). E questo calo è confermato dai dati da ultimo giunti sul 2018, anno nel quale le pronunce sono state 250, con una ripartizione pressoché identica a

⁵ Office of Parliamentary Counsel, *When laws become too complex*, March 2013; Conseil d’État, *Etudes annuelle 2016 – Simplification et qualité du droit*.

quella dell'anno precedente (56,35% di giudizi in via incidentale e 36,11% in via principale). Proprio a partire dalla riforma del Titolo V, si è comunque assistito ad uno spazio crescente assunto nella giurisprudenza della Corte dal giudizio in via principale; nel 2012 e nel 2013, per la prima volta nella storia della Corte, il giudizio in via principale ha espresso la quota più rilevante del contenzioso costituzionale (47,46% nel 2012 e 45,7% nel 2013)⁶. Ancora più critica appare la situazione del contenzioso amministrativo: per rimanere al 2017 i ricorsi definiti dal Consiglio di Stato e dai TAR sono stati 85.846. Nel 2018 sono scesi a 79.175, a fronte di un aumento dei ricorsi pervenuti da 57.898 a 60.627⁷.

Si ha così la sensazione, per la realtà italiana, di un circolo vizioso: se, come si è visto, la complessità può contribuire alla produzione di norme di difficile formulazione e precarie, queste a loro volta possono incidere sulla “calcolabilità” del diritto, cioè sulla capacità di prevedere esattamente le conseguenze in termini giuridici dei diversi comportamenti assunti. E ciò, a sua volta, si ripercuote sul grado di complessità del sistema. Altra dinamica che sembra crearsi è quella che spinge spesso le amministrazioni a richiedere la “copertura” di un intervento legislativo – spesso di carattere microlegislativo – anziché procedere in via amministrativa, per il timore di esporsi a contenziosi. E per questa via rischia di rafforzarsi il grado di frammentazione e il carattere provvedimentale della legislazione.

Una nuova tensione

I fenomeni di moltiplicazione ed atipicità delle fonti fin qui descritti sono in realtà risalenti nel tempo. La novità di questi ultimi anni sta piuttosto in quanto già rilevato nella nota di sintesi nel rapporto 2014: fino alla crisi economica del 2008 era convinzione diffusa che i sistemi rappresentativi fossero chiamati a rispondere alla sfida della “democrazia decidente”; le democrazie dovevano cioè dimostrare, di fronte alla globalizzazione, la capacità di decidere rapidamente così che tanto maggiore si fosse dimostrata la loro efficienza, tanto più salda sarebbe risultata la loro legittimità presso la cittadinanza. Negli anni di incertezza seguiti alla crisi emerge invece come preponderante, per dare legittimazione alle decisioni, la richiesta di trasparenza dei processi decisionali, requisito che diviene quasi garanzia dell'effettiva “democraticità” della decisione. Insieme – e collegato a questo – sembra aumentare la percezione di una erosione della capacità di autogoverno democratico determinata dalla complessità contemporanea. E in questo quadro sembra aumentare anche la sensazione di rifiuto

⁶ Corte costituzionale, Servizio studi, *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2017*. Camera dei deputati, Servizio studi, *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V* (2 agosto 2016).

⁷ Consiglio di Stato, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2019*.

della “confusione” normativa percepita.

In questo contesto, sembra avviata una fase di ridefinizione dei confini di intervento delle diverse istanze in gioco: alla rivendicazione di maggiori spazi di decisione democratica – come testimoniato anche dalle recenti iniziative di riforma costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare – si accompagna una richiesta di espansione delle forme di tutela dei diritti, sia nei confronti del decisore politico nazionale che di quello europeo. Sono alcune decisioni della Corte costituzionale, di diversa natura, a descrivere bene questo processo: si pensi, oltre che alle già ricordate sentenze sulla decretazione d'urgenza, alle sentenze sulle leggi elettorali n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, che hanno reso in concreto possibile l'estensione alla normativa elettorale, in precedenza ritenuta di difficile accesso al vaglio di costituzionalità, il sindacato della Corte; alla sentenza n. 251 del 2016 concernente la cd. “riforma Madia”, che ha introdotto ulteriori vincoli per il legislatore statale con riferimento alla necessità di un adeguato coinvolgimento delle regioni e delle autonomie locali; alla sentenza n. 115 del 2018 sul cd. caso Taricco, che ha per la prima volta introdotto “controlimiti” rispetto all'ingresso del diritto dell'Unione europea in Italia anche attraverso un interessante dialogo con la Corte di giustizia Ue; alla ordinanza n. 217 del 2018 sul cd. “caso Cappato”, con la quale, anche qui per la prima volta, si è dato un termine al Parlamento per intervenire sulla disciplina legislativa dell'assistenza al suicidio; all'ordinanza n. 17 del 2019, che ha aperto la strada all'ammissibilità del conflitto di poteri tra opposizioni parlamentari e Presidenze d'Assemblea.

Come si vede il tema “tecnico” – ma assai rilevante per la vita democratica – della qualità della legislazione si intreccia inevitabilmente con complesse dinamiche politiche e sociali che richiedono soluzioni politiche e non tecniche. Al tempo stesso, la tecnica della qualità della legislazione può e deve contribuire, con l'impegno di tutti i soggetti coinvolti (legislatori, governo, corti), ad evitare che dimensioni eccessive di oscurità e precarietà della legge si risolvano in un deterioramento della garanzia dei diritti, da un lato, e dell'effettività dell'autogoverno democratico, dall'altro.

della “confusione” normativa percepita.

In questo contesto, sembra avviata una fase di ridefinizione dei confini di intervento delle diverse istanze in gioco: alla rivendicazione di maggiori spazi di decisione democratica – come testimoniato anche dalle recenti iniziative di riforma costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare – si accompagna una richiesta di espansione delle forme di tutela dei diritti, sia nei confronti del decisore politico nazionale che di quello europeo. Sono alcune decisioni della Corte costituzionale, di diversa natura, a descrivere bene questo processo: si pensi, oltre che alle già ricordate sentenze sulla decretazione d'urgenza, alle sentenze sulle leggi elettorali n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, che hanno reso in concreto possibile l'estensione alla normativa elettorale, in precedenza ritenuta di difficile accesso al vaglio di costituzionalità, il sindacato della Corte; alla sentenza n. 251 del 2016 concernente la cd. “riforma Madia”, che ha introdotto ulteriori vincoli per il legislatore statale con riferimento alla necessità di un adeguato coinvolgimento delle regioni e delle autonomie locali; alla sentenza n. 115 del 2018 sul cd. caso Taricco, che ha per la prima volta introdotto “controlimiti” rispetto all'ingresso del diritto dell'Unione europea in Italia anche attraverso un interessante dialogo con la Corte di giustizia Ue; alla ordinanza n. 217 del 2018 sul cd. “caso Cappato”, con la quale, anche qui per la prima volta, si è dato un termine al Parlamento per intervenire sulla disciplina legislativa dell'assistenza al suicidio; all'ordinanza n. 17 del 2019, che ha aperto la strada all'ammissibilità del conflitto di poteri tra opposizioni parlamentari e Presidenze d'Assemblea.

Come si vede il tema “tecnico” – ma assai rilevante per la vita democratica – della qualità della legislazione si intreccia inevitabilmente con complesse dinamiche politiche e sociali che richiedono soluzioni politiche e non tecniche. Al tempo stesso, la tecnica della qualità della legislazione può e deve contribuire, con l'impegno di tutti i soggetti coinvolti (legislatori, governo, corti), ad evitare che dimensioni eccessive di oscurità e precarietà della legge si risolvano in un deterioramento della garanzia dei diritti, da un lato, e dell'effettività dell'autogoverno democratico, dall'altro.

1. LA LEGISLAZIONE NAZIONALE

*a cura del Servizio Studi
Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati*

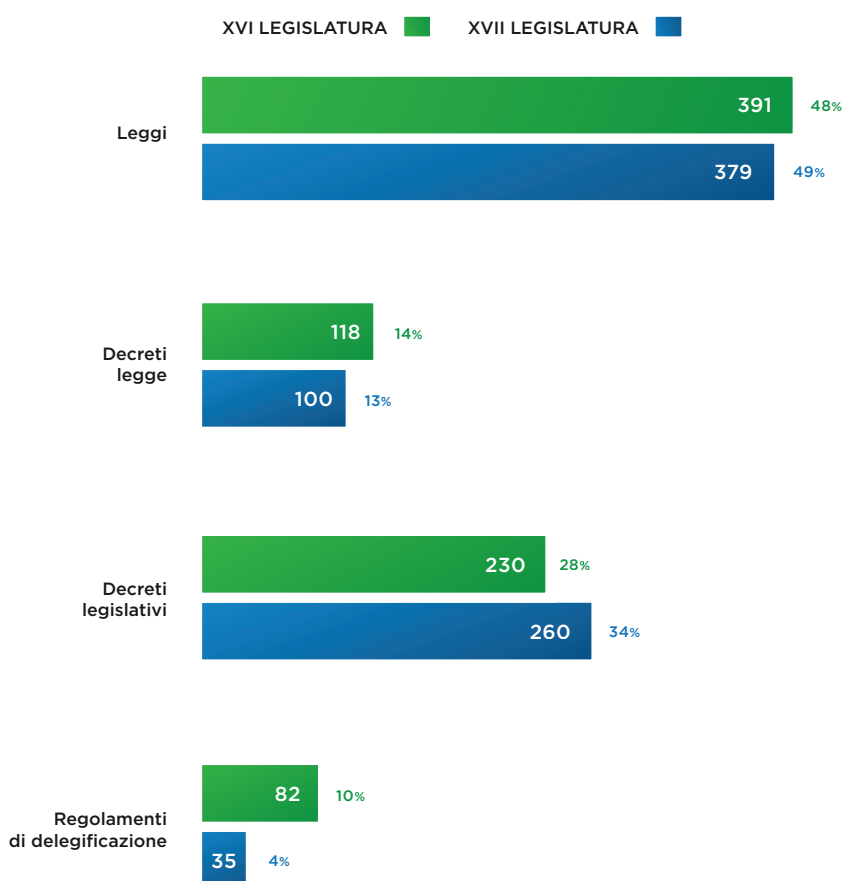
La presente sezione, chiusa nel mese di dicembre 2018, dà conto delle tendenze principali della legislazione nazionale nella XVI (2008-2013) e nella XVII (2013-2018) Legislatura. Essa costituisce una sintesi dei dati già raccolti nell'*[Estratto dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018](#)*.

In allegato al rapporto, invece, i dati sul primo anno della XVIII Legislatura (23 marzo 2018-23 marzo 2019).

La produzione normativa

Sia nella XVI sia nella XVII Legislatura la produzione normativa risulta costituita **prevalentemente** (con una percentuale in entrambe le legislature di poco inferiore al 50%) **da leggi**, mentre quote minoritarie sono rappresentate dalle altre tipologie di atti normativi (decreti-legge – 12,92% nella XVII Legislatura e 14,37% nella XVI - decreti legislativi – 33,59% nella XVII, 28,01% nella XVI - e regolamenti di delegificazione – 4,52% nella XVII, 9,99% nella XVI).

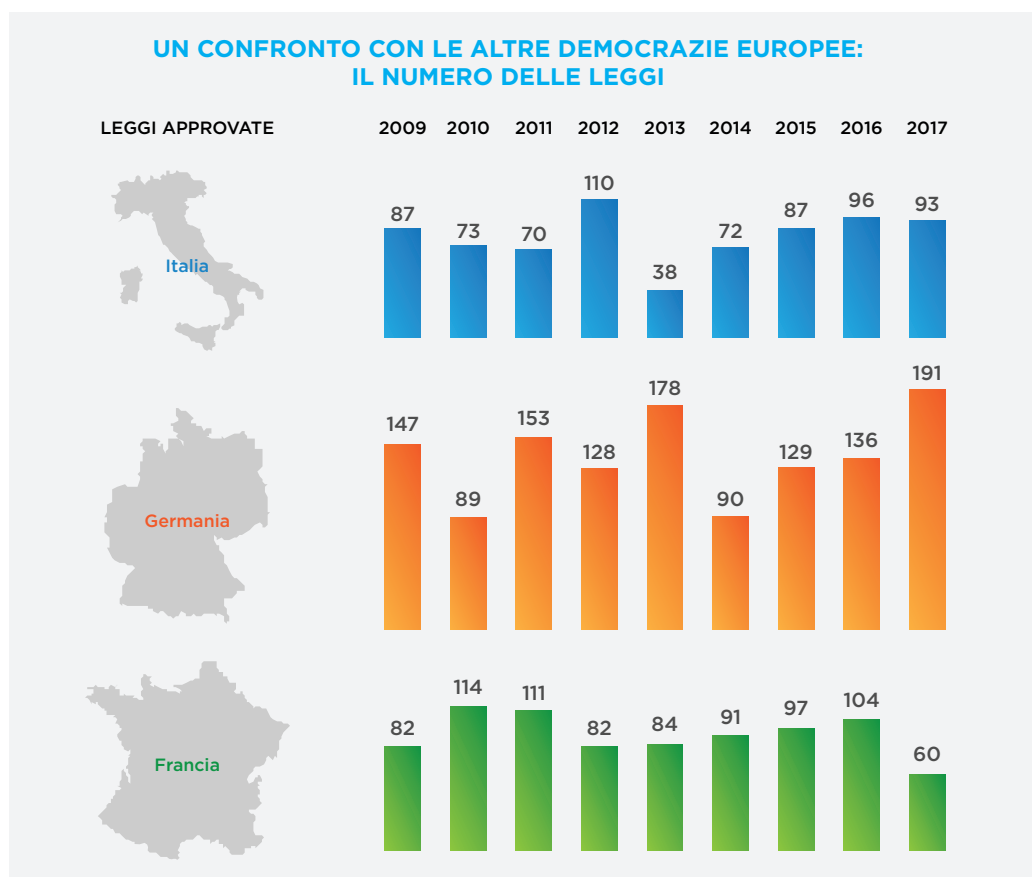
Grafico 1 - Tipologia della produzione normativa

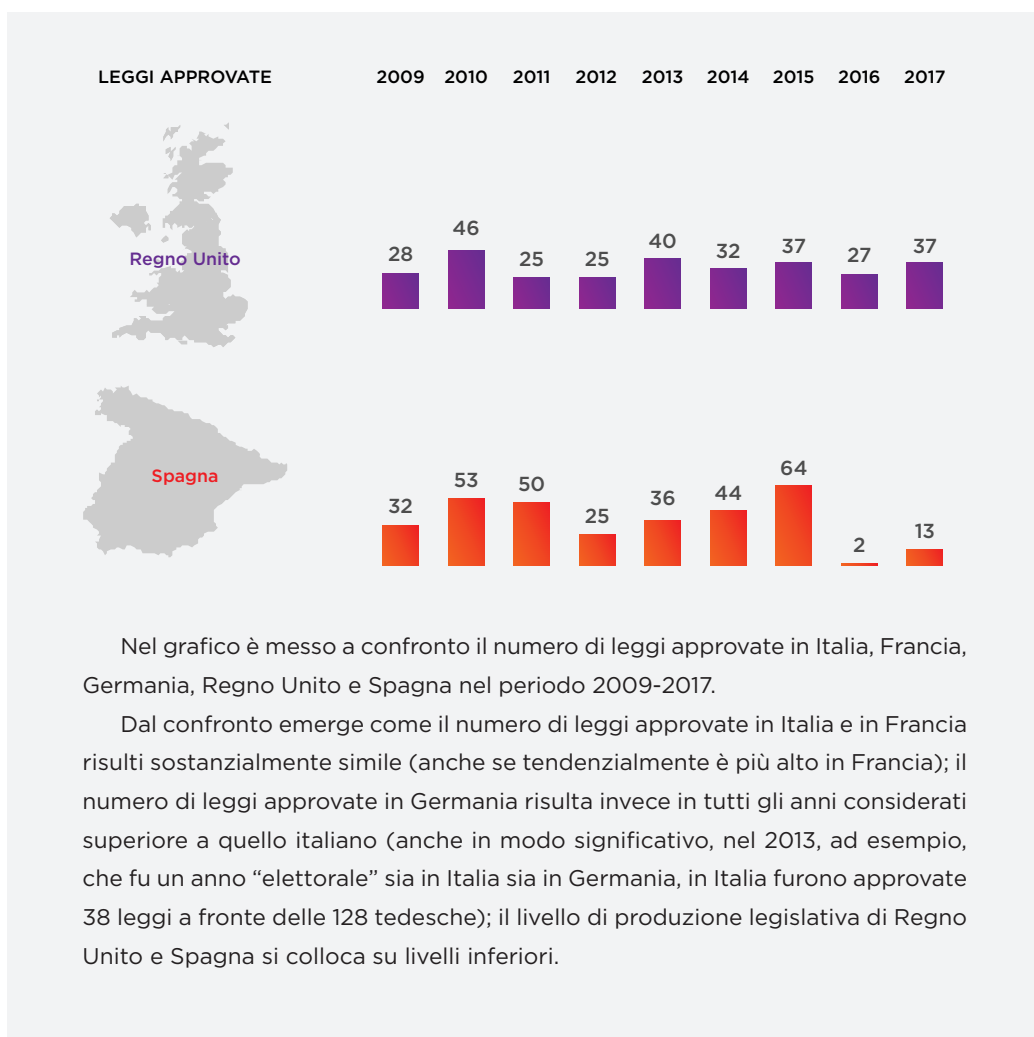


Si segnala che nelle “leggi” sono ricomprese anche le leggi di conversione dei decreti-legge; mentre con il termine “decreti-legge” si fa invece riferimento ai decreti-legge emanati.

L'andamento delle due Legislature risulta analogo, merita però rilevare che se il numero dei decreti-legge emanati nella XVII Legislatura (100) è solo relativamente più basso rispetto a quello della XVI (118), ancora più basso risulta quello delle leggi di conversione (83 nella XVII Legislatura 106 nella XVI Legislatura), per effetto prevalentemente della confluenza del contenuto di alcuni decreti-legge in altri nel corso dell'*iter* di conversione (solo in due casi si è avuta invece, nella XVII Legislatura, la sostanziale decadenza del decreto); più in generale la XVII Legislatura si caratterizza, a partire dal 2015, per una significativa riduzione del numero dei decreti-legge; si tratta di una delle evoluzioni più significative registrate nella XVII Legislatura che fa seguito alle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 della Corte costituzionale - che per la prima volta hanno censurato disposizioni inserite nei decreti-legge nell'*iter* di conversione perché eterogenee rispetto al contenuto originario - e alle prese di posizione dei presidenti della Repubblica Napolitano (con la lettera ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 27 dicembre 2013) e Mattarella (nel messaggio di insediamento alle Camere del 3 febbraio 2015).

Merita segnalare che la XVII Legislatura ha visto anche un ricorso assai più contenuto (35; erano stati 82 nella XVI) a regolamenti di delegificazione.





La dimensione delle leggi

Le leggi si mantengono di dimensioni significative, in termini di commi (il valore in termini di numero medio di commi per legge aumenta nel tempo: la XVI Legislatura registra in media 21,2 commi per legge mentre nella XVII Legislatura questo valore arriva a 26,2; vedi Tabelle a fianco). Raffrontando però ad esempio il dato con quello delle leggi regionali considerate nel rapporto emerge che le leggi regionali hanno dimensioni ancora maggiori (per le leggi regionali il numero medio di commi è stato di 29,59 nel 2017 e di 35,32 nel 2016; cfr. infra sezione 3).

Tabella 1 - Dimensioni delle leggi**XVII LEGISLATURA**

	Leggi approvate	Totale commi	Media commi per legge
2013 (dal 15/3)	31	1.175	37,9
2014	72	1.655	23
2015	87	2.419	27,8
2016	96	2.563	26,7
2017	93	2.998	20,2
2018 (al 22/3)	0	0	0
Totale	379	10.810	26,2

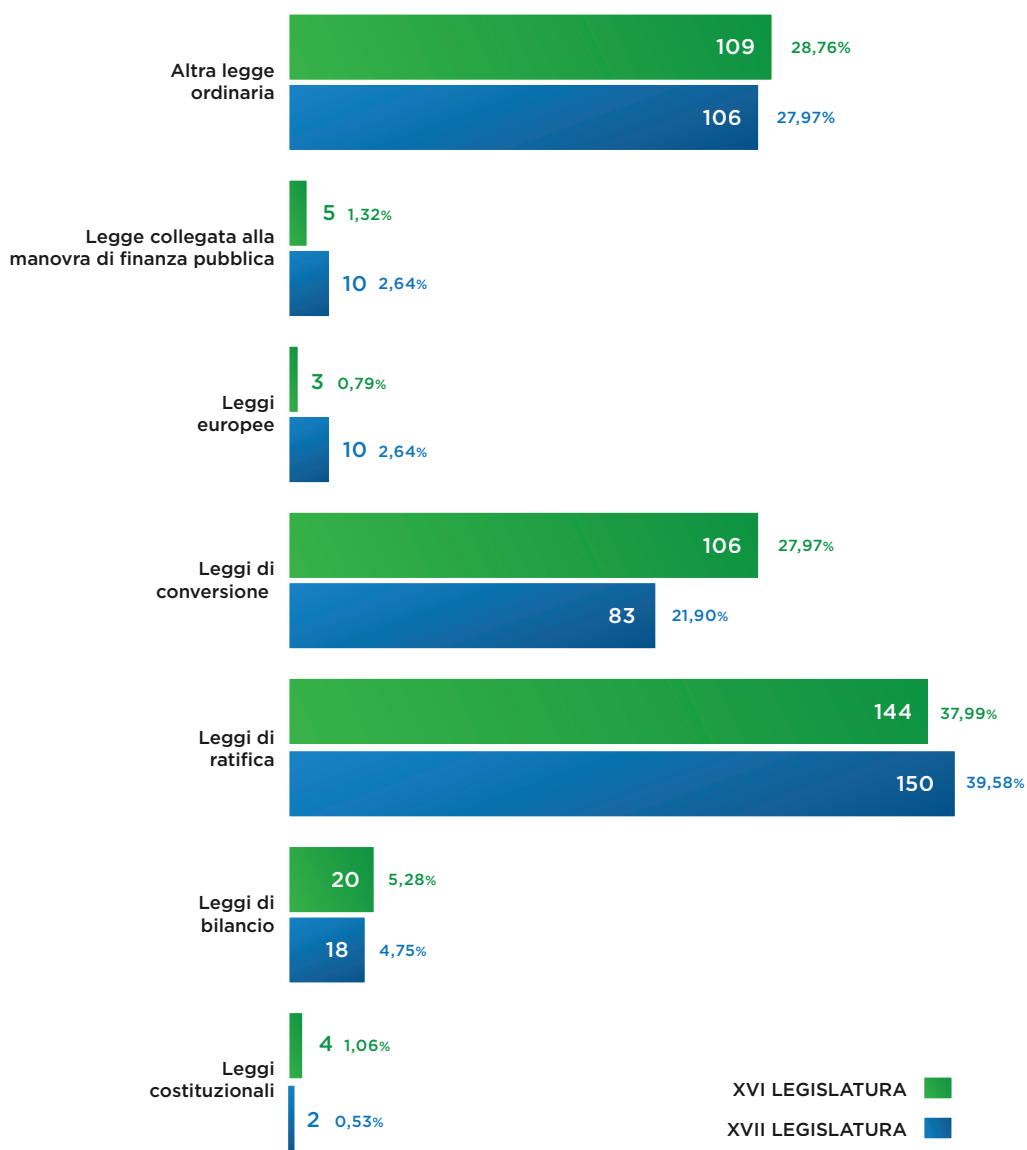
XVI LEGISLATURA

	Leggi approvate	Totale commi	Media commi per legge
2008 (dal 29/4)	44	381	8,7
2009	87	2.250	25,9
2010	73	1.811	24,8
2011	70	936	13,4
2012	110	2.748	25
2013 (al 14/03)	7	144	20,6
Totale	391	8270	21,2

Tipologia delle leggi

Per quel che riguarda la tipologia delle leggi, sia nella XVI sia nella XVII Legislatura risultano prevalenti le leggi di ratifica (XVII: 39,58%; XVI: 37,99%), seguite dalla categoria residuale delle “altre leggi ordinarie” (XVII: 27,97%; XVI: 28,76%).

Grafico 2 - Tipologia delle leggi

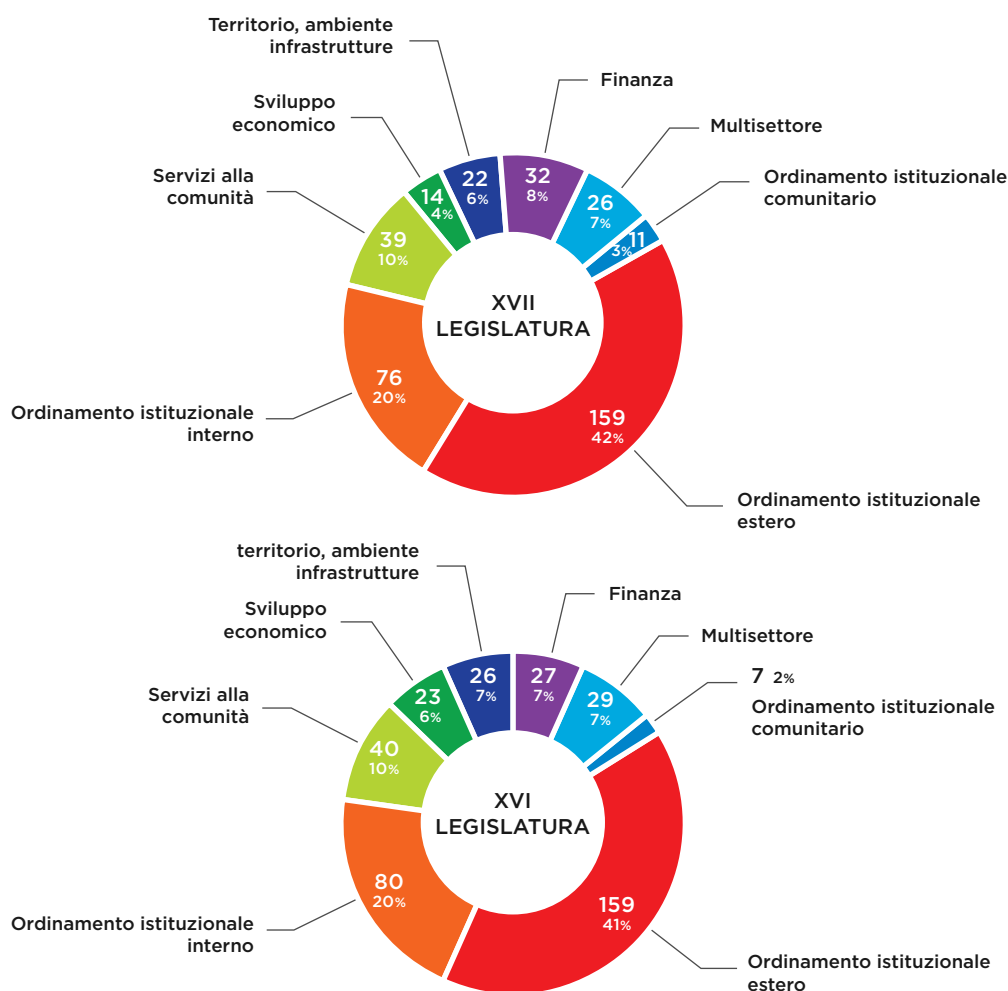


Gli ambiti di intervento delle leggi

Il rapporto sulla legislazione classifica le leggi in sei ambiti di intervento: 1. Ordinamento istituzionale (con ripartizione nei sottosettori: interno; Unione europea; estero); 2. Sviluppo economico e attività produttive; 3. Territorio, ambiente e infrastrutture; 4. Servizi alle persone e alla comunità; 5. Finanza; 6. Multisetoriali (a questo ambito sono ascritte le leggi che per la loro latitudine di intervento non appaiono riconducibili a singoli settori).

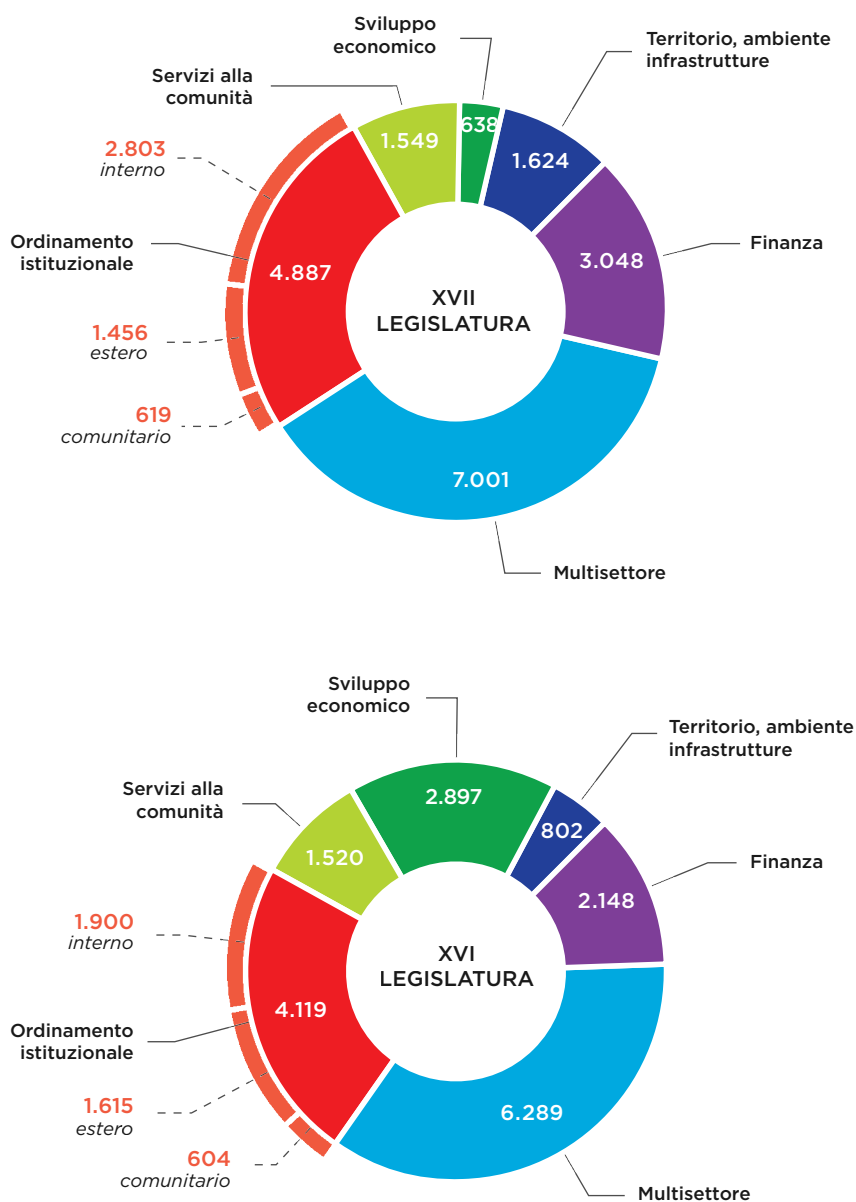
Come emerge dai grafici sottostanti, sia nella XVI sia nella XVII Legislatura risultano prevalenti le leggi in materia istituzionale, anche se considerate al netto delle leggi di ratifica.

Grafico 3 - Ambiti settoriali delle leggi approvate



Merita anche segnalare, però, che in termini di commi, le leggi in materia di finanza appaiono di dimensioni ben maggiori (in entrambe le legislature prevalgono comunque le leggi multisettoriali).

Grafico 4 - Numero dei Commi per macrosettore



Si tratta di un andamento analogo a quello registrato, nel periodo considerato (biennio 2016-2017), in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, dove i principali settori di intervento legislativo sono rappresentati da riforme istituzionali e legislazione elettorale; cittadinanza, immigrazione e diritto d'asilo; governo del territorio e autonomie locali; giustizia; sicurezza nazionale, ordine pubblico e lotta al terrorismo (cfr. *infra* sezione 4).

Anche la legislazione dell'Unione europea ha sembrato dare un ampio rilievo, nel periodo considerato nel rapporto (l'8ª legislatura europea dal suo inizio nel giugno 2014 al 31 dicembre 2018), alla legislazione in materia di libertà, sicurezza e giustizia sia in termini di regolamenti adottati (30 regolamenti su 205, anche se ancora superiori risultano, per le particolari competenze dell'Unione in materia, i regolamenti in materia di relazioni esterne, inclusa la politica commerciale, 34) sia in termini di direttive adottate (13 su 69, lo stesso numero delle direttive in materia di trasporti, valori superati solo dalle direttive in materia di ambiente, consumatori e tutela della salute, 17; cfr. *infra* sezione 5).

A livello regionale, appaiono invece prevalenti le leggi in materia di finanza regionale (236 su 777 leggi nel 2017) e in materia di servizi alla persona e alla comunità (137 su 423 nel 2016) (cfr. *infra* sezione 3).

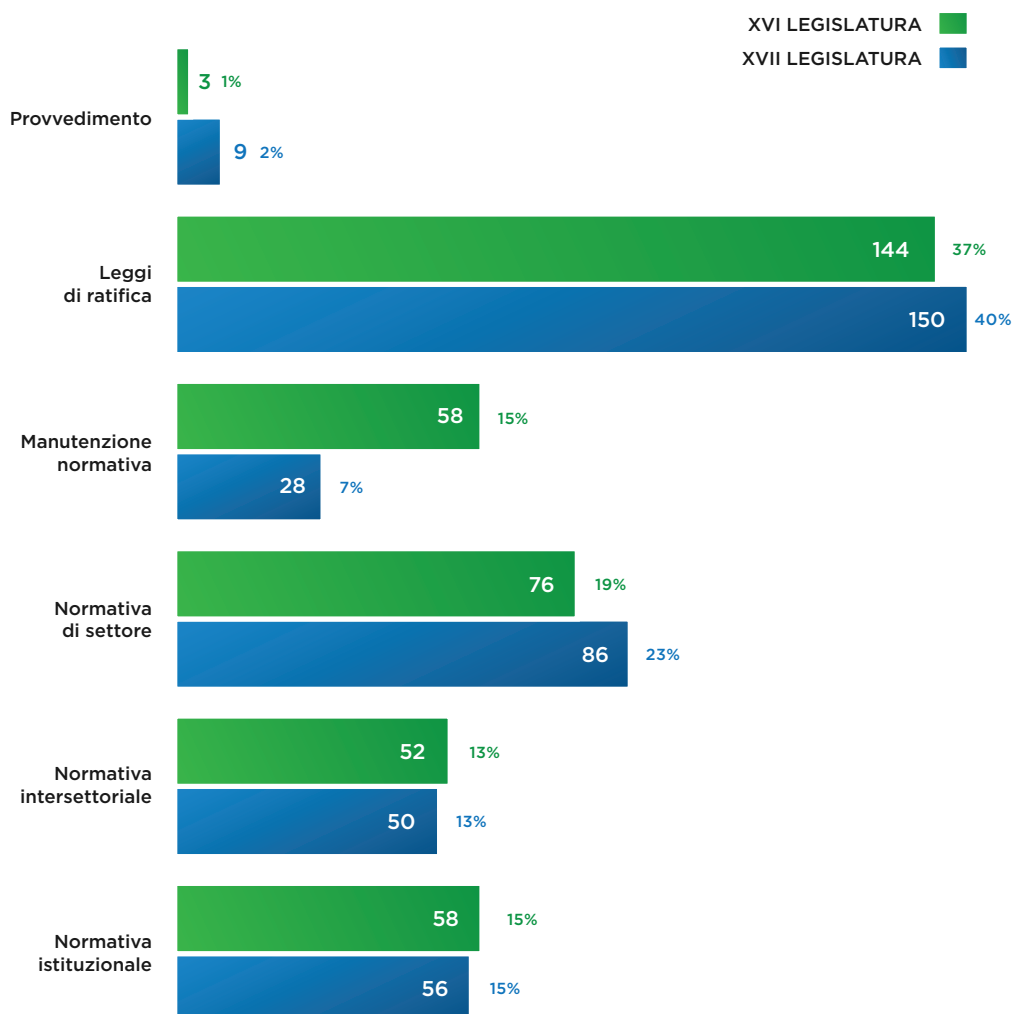
L'incidenza sull'ordinamento

Con riferimento all'incidenza sull'ordinamento, il rapporto distingue otto tipologie:

- 1. Leggi istituzionali (recano discipline istituzionali a carattere generale);
- 2. Leggi di settore (incidono su singoli settori dell'ordinamento e il loro contenuto innovativo prevale sulla mera manutenzione normativa);
- 3. Leggi intersettoriali (incidono contestualmente su più settori);
- 4. Leggi provvedimento (recano un contenuto puntuale e/o si rivolgono ad una platea di beneficiari estremamente limitata);
- 5. Leggi di manutenzione normativa (contengono limitate modifiche di assestamento alla normativa previgente);
- 6. Leggi di bilancio (leggi che concorrono al ciclo annuale di finanza pubblica);
- 7. Leggi di abrogazione generale (tipologia che ha fatto la sua comparsa a livello statale nella XVI Legislatura);
- 8. Leggi di ratifica.

A risultare prevalenti sono le leggi di ratifica (40% del totale nella XVII Legislatura e 37% nella XVI), seguite dalla normativa di settore (23% del totale nella XVII Legislatura e 19% nella XVI). A livello regionale risultano invece prevalenti, accanto alle leggi di settore (231 leggi su 777 leggi nel 2017) e di bilancio (194 leggi su 725 nel 2016), le leggi di manutenzione normativa (242 leggi su 777 nel 2017 e 253 leggi su 725 nel 2016; cfr. *infra* sezione 5)

Grafico 5 - Incidenza sull'ordinamento

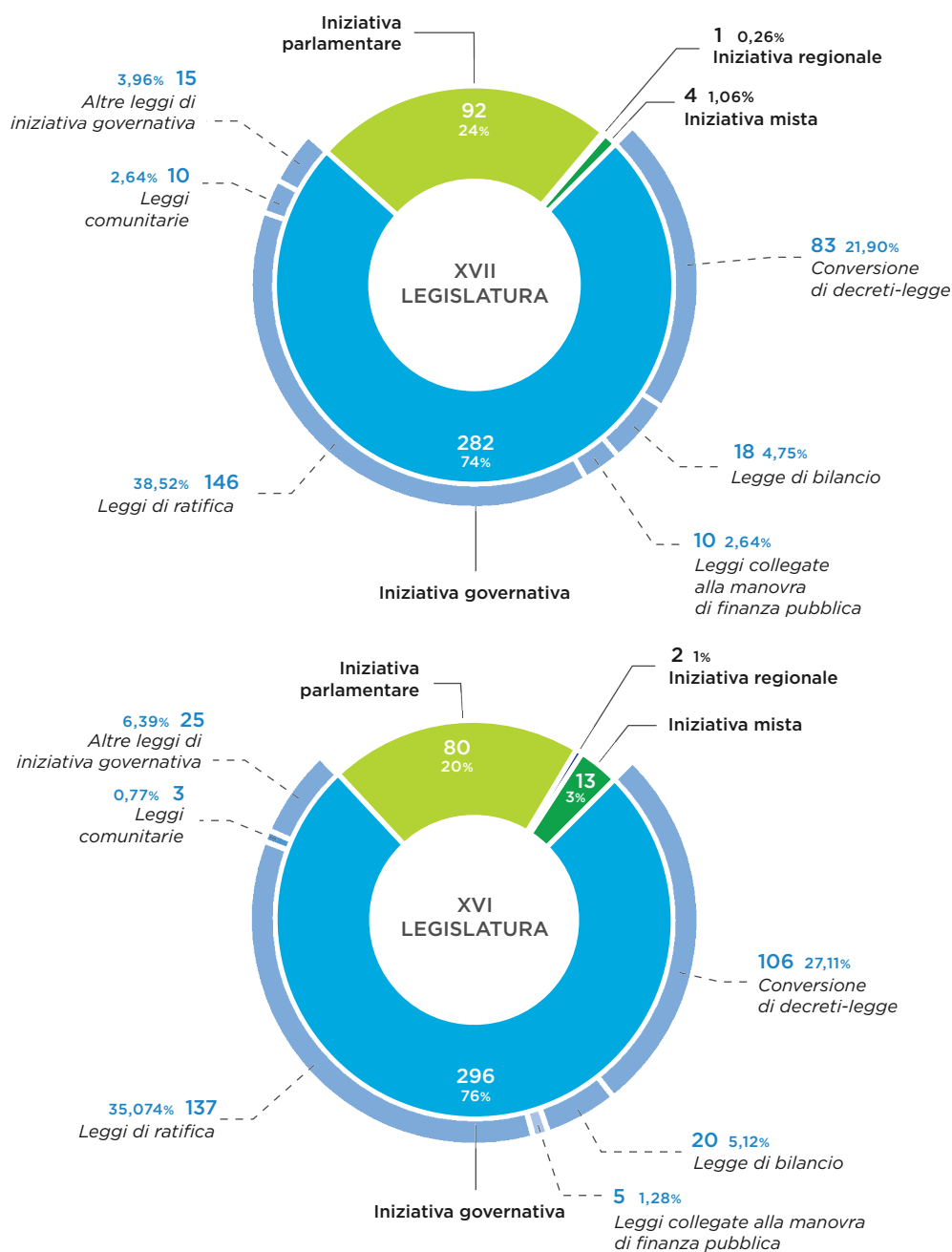


L'iniziativa delle leggi

Risulta **prevalente l'iniziativa governativa**, con valori intorno al 75% del totale delle leggi approvate in entrambe le Legislature; prevalenza che però appare **condizionata dal forte peso**, tra le leggi approvate, **delle leggi di ratifica**, sostanzialmente di esclusiva iniziativa governativa (nella XVII Legislatura il 38,52% delle leggi approvate sono leggi di ratifica di iniziativa governativa; nella XVI il 35,04%); il dato complessivo italiano rimane comunque più basso di quello registrato nel periodo preso in esame in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (cfr. *infra* box sotto e sezione 4).

Più basso invece di quello statale è il dato delle leggi regionali di iniziativa governativa (62,8% nel 2017 e 64,8% nel 2016); a livello regionale si registra da alcuni anni un aumento alle leggi di iniziativa consiliare approvate, specie in alcune regioni come la Toscana (cfr. *infra* sezione 3).

Grafico 6 - Iniziativa legislativa



Risulta poi scarsa, a livello statale, l'**incidenza delle proposte di legge di iniziativa popolare**: nessuna proposta di legge di iniziativa popolare è divenuta legge nelle legislature prese in esame; da segnalare, però, che in un caso nella XVI Legislatura e in un caso nella XVII Legislatura proposte di legge di iniziative popolare sono confluite in testi unificati poi divenuti legge.

Tabella 2 - Progetti di legge di iniziativa popolare

Legislatura	Presentati alla Camera	Presentati al Senato	Pdl di cui è solo iniziato l'esame	Pdl approvati in almeno un ramo	Verificata insussistenza del quorum	Trasportati da una legislatura precedente	Pdl divenuti legge
XVI	21	6	5C 4S		1C	2C 1S	1
XVII	36	10	3C	8C	3C	14C	3

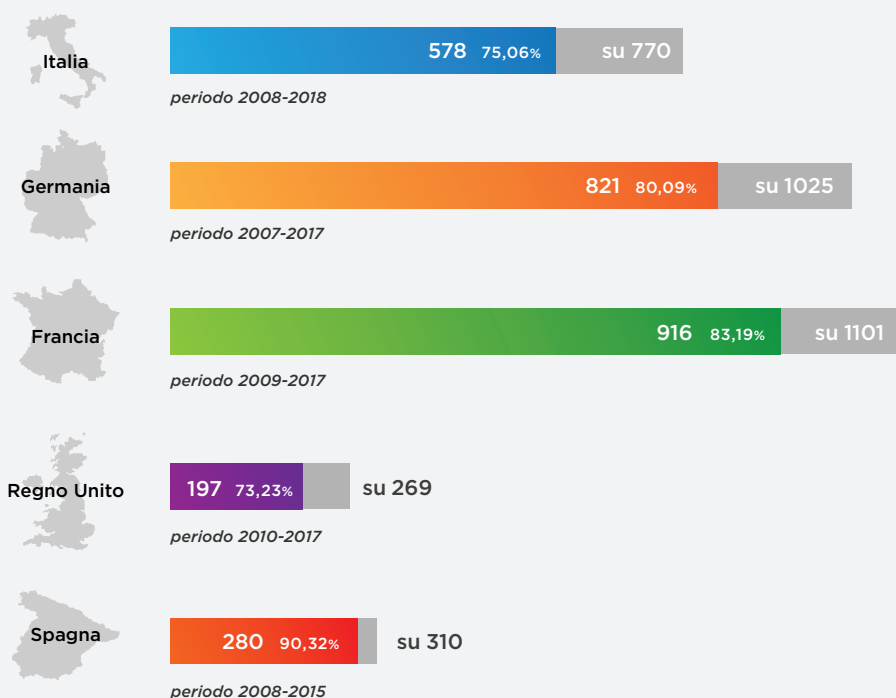
Nel corso della XVI legislatura una proposta di legge di iniziativa popolare è confluita in un testo unificato divenuto legge: si tratta dell'AC 5198, che è diventata la legge 6 luglio 2012, n. 96, recante *Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali*.

Nel corso della XVII legislatura due proposte di legge di iniziativa popolare sono confluite in un testo unificato diventato legge: si tratta dell'AC 3 e abbinati, che è diventata la legge 6 maggio 2015, n. 52, *"Disposizioni in materia di elezione della Camera dei Deputati"* e dell'AC 1138, che è diventato la legge 17 ottobre 2017, n. 161 *"Misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata"*. Inoltre è stato approvato definitivamente la proposta di legge costituzionale C 14 e abbinati, assorbito dall'AC 2613, *"Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione"*, il quale, tuttavia, non è stato confermato dal referendum.

Sono 14 le proposte di legge di iniziativa popolare, presentate alla Camera dei deputati, che erano già state esaminate nel corso della precedente legislatura.

UN CONFRONTO CON LE ALTRE DEMOCRAZIE EUROPEE: L'INIZIATIVA GOVERNATIVA

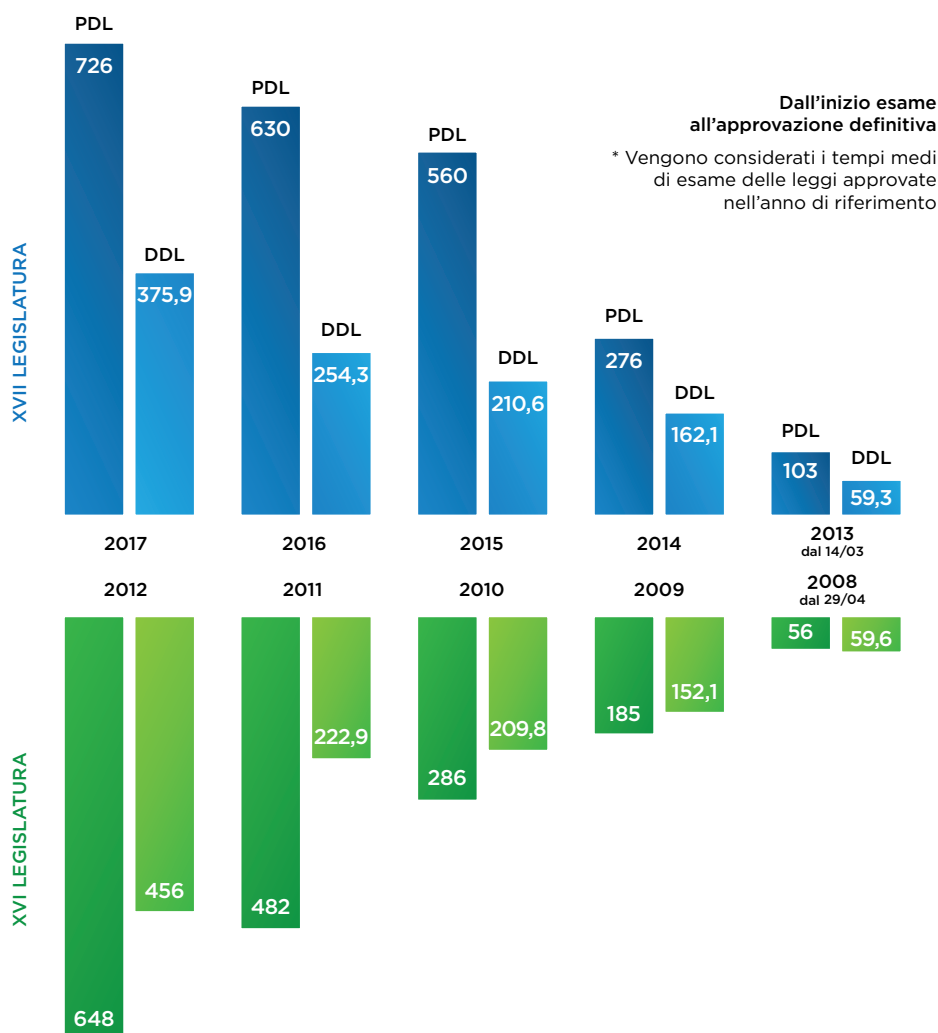
Nella tabella sottostante sono messi a confronto i dati relativi alle leggi di iniziativa governativa considerate nel loro complesso approvate in Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Sono stati considerati, per l'Italia, il dato complessivo della XVI e della XVII Legislatura e, per ciascuno degli altri Stati, quello complessivo delle due legislature più vicine temporalmente a queste (per la Francia: 2007-2012 e 2012-2017; per la Germania: 2009-2013 e 2013-2017; per il Regno Unito 2010-2015 e 2015-2017; per la Spagna 2008-2011 e 2011-2015). Come si vede, la percentuale di leggi di iniziativa governativa approvate in Italia risulta significativamente più bassa di quella delle altre democrazie europee considerate, con l'eccezione del Regno Unito, dove è leggermente più bassa di quella italiana (73,23%), dato forse da attribuirsi alla presenza più frequente rispetto al passato in quel Paese, proprio a partire dal 2010, di governi di coalizione (prima il governo Cameron 2010-2015 sostenuto da conservatori e liberaldemocratici, poi il governo May a partire dal giugno 2017 sostenuto dai conservatori e dal partito democratico unionista nordirlandese).



Tempi di esame e letture

I **tempi medi** di esame dei disegni di legge di **iniziativa governativa**, al netto dei disegni di legge di conversione e di ratifica, risultano analoghi nelle due Legislature (XVI: **247,9 giorni**; XVII: **232,5 giorni** dall'inizio dell'esame all'approvazione definitiva)² e significativamente **più bassi** rispetto a quelli delle proposte di legge di **iniziativa parlamentare** (i quali peraltro aumentano dalla XVI alla XVII Legislatura: XVI: **438,3** giorni; XVII: **595**).

Grafico 7 - Ddl governativi e Pdl parlamentari: tempi medi di esame* (in giorni)



² La situazione è invece diversa per i disegni di legge di ratifica per i quali nella XVII Legislatura il tempo medio di esame (305 giorni) si è rivelato più che doppio di quello della XVI (118).

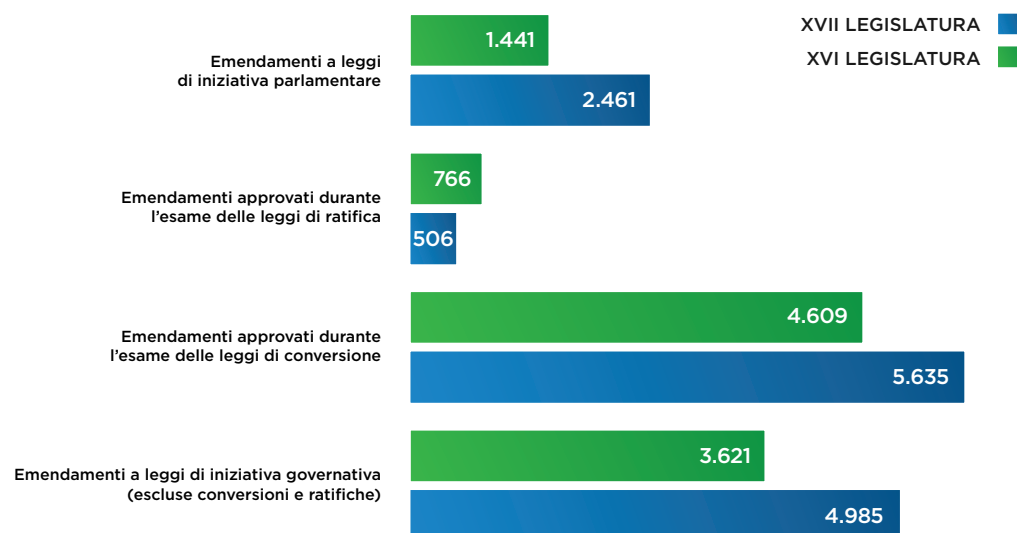
Anche il numero di passaggi parlamentari per i **provvedimenti governativi** è analogo nelle due Legislature con una netta **preponderanza della semplice doppia lettura** (un passaggio per ciascun ramo); da segnalare però che la percentuale dei casi in cui per i disegni di legge di iniziativa governativa, al netto dei disegni di legge di conversione e di ratifica, è sufficiente un solo passaggio alla Camera e uno al Senato (XVI: 56,6%; XVII: 58,25%) risulta più bassa di quella dei progetti di legge di iniziativa parlamentare (XVI: 70%; XVII: 63%).

Per i decreti legge i tempi medi di conversione sono stati invece di 41,8 giorni nella XVII Legislatura e di 38,3 giorni nella XVI Legislatura.

L'intervento del Parlamento: gli emendamenti approvati

Nella XVI Legislatura sono stati complessivamente approvati, ai provvedimenti divenuti legge, **10.437** emendamenti; nella XVII **13.587**. In termini di emendamenti approvati, l'intervento del Parlamento risulta **maggiore per i decreti-legge** (XVI: **4.609** su un totale di **10.437**; XVII: **5.635** su un totale di **13.587**) rispetto alle altre tipologie di legge. Anche il numero di **emendamenti approvati** ai disegni di legge di **iniziativa governativa** divenuti legge, al netto dei disegni di legge di conversione e dei disegni di legge di ratifica (**3.621**; in media **68,3** emendamenti per legge nella XVI Legislatura e **4.985**; in media **94,1** nella XVII Legislatura) è più alto rispetto a quello degli emendamenti approvati alle proposte di legge di **iniziativa parlamentare** divenute legge (**1.441**; in media **18** emendamenti per legge nella XVI Legislatura; **2.461**, in media **26,7** emendamenti per legge nella XVII).

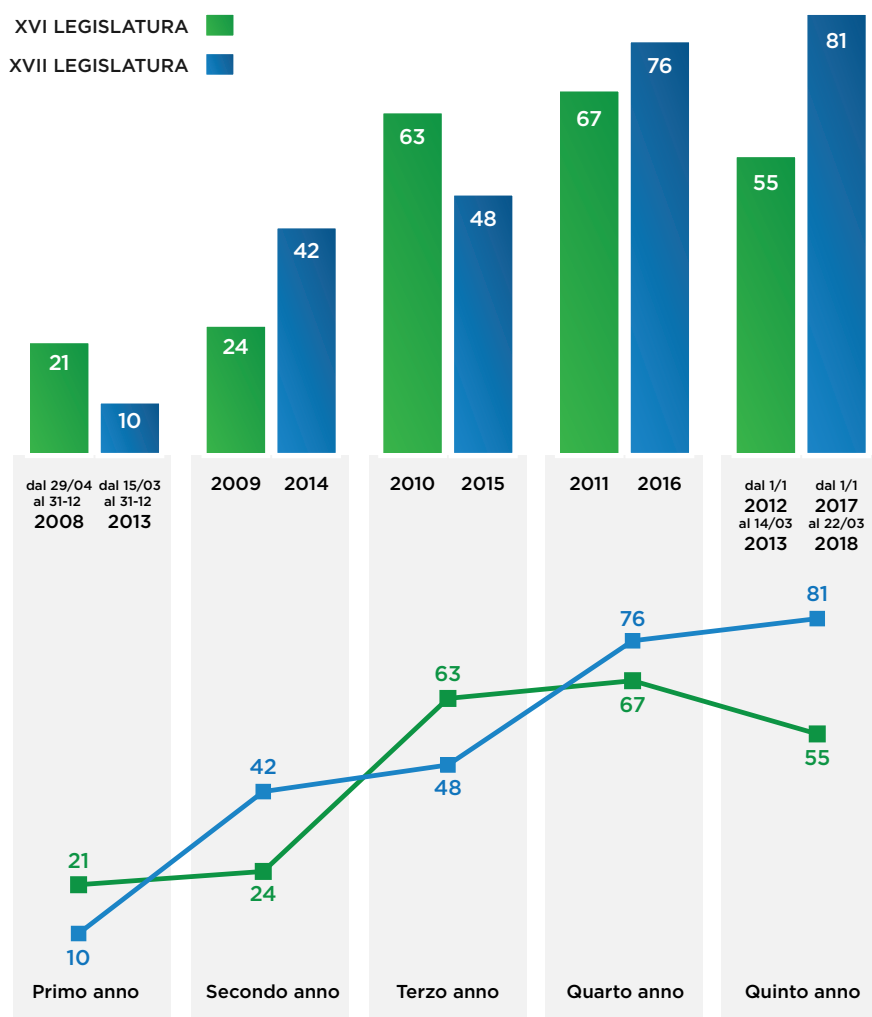
Grafico 8 - Emendamenti approvati per tipologia e iniziativa



Le deleghe legislative

L'emanazione di decreti legislativi ha seguito, nelle due legislature prese in considerazione, un andamento analogo: i decreti legislativi si concentrano negli anni centrali della Legislatura (2010 e 2011 nella XVI, 2016 nella XVII), a seguito dell'approvazione, negli anni immediatamente precedenti di significative leggi di riforme (tra le quali merita ricordare la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale nella XVI Legislatura e le leggi n. 183 del 2014 e n. 124 del 2015 di riforma, rispettivamente, del mercato del lavoro e della pubblica amministrazione nella XVII).

Grafico 9 - Decreti legislativi emanati per anno

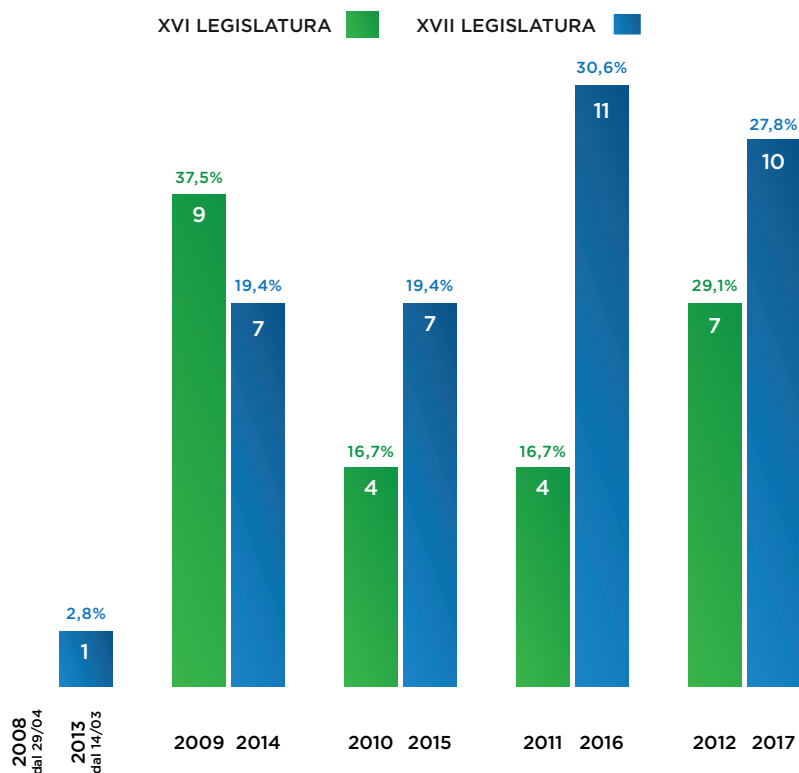


Infatti, se si confrontano i dati relativi alle leggi delega approvate nelle due Legislature (vedi grafico sottostante), queste si confermano come strumento privilegiato per l'attuazione del programma dei diversi governi.

Nel corso della XVII Legislatura sono state approvate **36** leggi-delega³; di queste 9 danno attuazione al diritto europeo; in **12** leggi la delega risulta accessoria rispetto all'impianto generale in quanto finalizzata o a dare attuazione a specifici aspetti ovvero al riordino normativo conseguente alle riforme introdotte con la legge; **15** leggi, invece, affidano ai decreti legislativi delegati la riforma di settori specifici dell'ordinamento.

Nella XVI Legislatura si registra invece un egual numero di leggi delega di riforma di settori specifici dell'ordinamento e di leggi con deleghe "accessorie": delle **24** leggi delega approvate, **4** intervengono in materia di diritto europeo, in **10** leggi la delega risulta accessoria rispetto all'impianto generale e in **10** leggi, invece, si affida ai decreti legislativi delegati la riforma di settori specifici dell'ordinamento.

Grafico 10 - Leggi delega



³ Sia per la XVI sia per la XVII Legislatura non sono considerate le leggi che si limitano a prorogare termini di delega.

La posizione della questione di fiducia

Nelle tabelle sottostanti sono indicati, per ciascuna delle principali tipologie delle leggi approvate, il numero di leggi per le quali è stata necessaria la posizione, in almeno un ramo del Parlamento, della questione di fiducia.

Tabella 3 - Posizione della questione di fiducia nella XVII Legislatura

	Leggi con fiducia	Totale	Percentuale delle leggi con fiducia
Leggi di conversione	44	83	53%
Altre leggi di iniziativa governativa	10	199	5%
Leggi di iniziativa parlamentare	3	92	3,80%
Totale letture con fiducia	57	374	15,24%

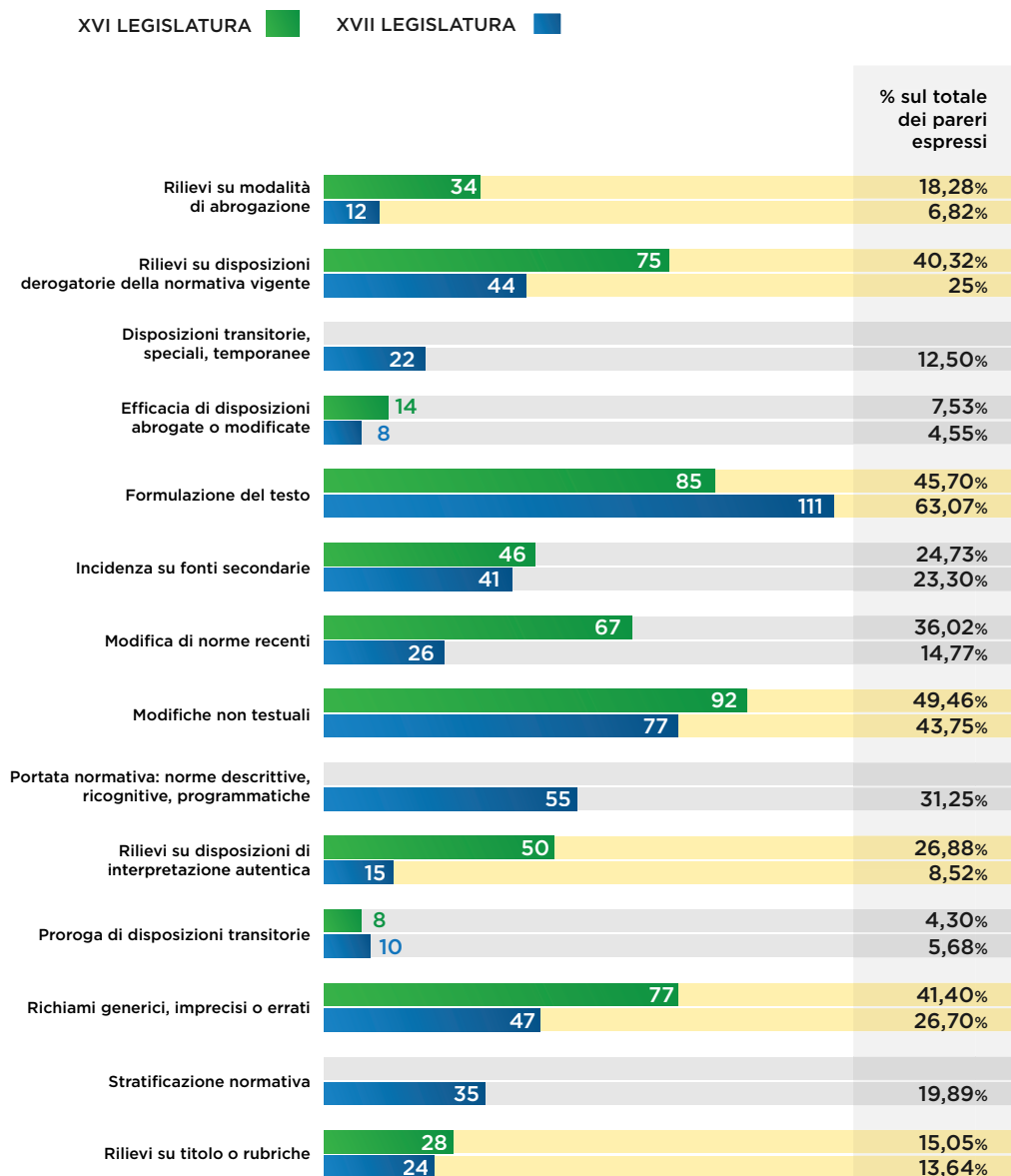
Tabella 4 - Posizione della questione di fiducia nella XVI Legislatura

	Leggi con fiducia	Totale	Percentuale delle leggi con fiducia
Leggi di conversione	37	106	34,90%
Altre leggi di iniziativa governativa	5	190	2,6%
Leggi di iniziativa parlamentare	1	80	1,10%
Totale letture con fiducia	43	376	11,43%

La qualità della legislazione nei pareri espressi dal Comitato per la legislazione

Per quanto attiene alla qualità della legislazione, il quadro – assumendo come riferimento le statistiche dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione sui provvedimenti sottoposti al suo esame – si presenta variegato.

Da un lato si registrano, nel passaggio da XVI a XVII Legislatura, alcuni **segnali di miglioramento nella redazione tecnica dei testi**, con riferimento alle **norme di interpretazione autentica** e alla presenza relativamente minore di casi in cui si prevedono **modifiche**

Grafico 11 - Notazioni e rilievi sulla formulazione tecnica dei testi legislativi

Sono indicati sfondo giallo i rilievi relativi a violazioni della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 del Presidente della Camera.

N.B. Richiami riguardanti disposizioni transitorie, speciali o temporanee; portata normativa e stratificazione normativa sono stati rilevati soltanto a partire dalla XVII legislatura.

non testuali (che pure rimangono assai consistenti, così come consistente rimane la presenza di casi di modifiche con norme di rango legislativo di fonti secondarie); dall'altro lato, si deve constatare un **progressivo peggioramento nella redazione delle leggi delega** con un aumento dei casi in cui il Comitato ha segnalato casi di principi e criteri direttivi generici o mancanti (dall'11,29% dei pareri nella XVI Legislatura al 15,34% nella XVII) e casi di sovrapposizione tra principi e criteri direttivi, da un lato, e oggetto della delega, dall'altro (dal 4,30% dei pareri nella XVI Legislatura al 14,20%).

Numerosi pareri segnalano anche le seguenti patologie: incidenza su fonti secondarie (XVI: 24,73%, XVII: 23,30%); modifica di norme recenti (XVI: 36,02%; XVII: 14,77%) e stratificazione normativa (rilevata solo per la XVII Legislatura e presente nel 19,89% dei pareri); norme descrittive, ricognitive, programmatiche (rilevata solo per la XVII Legislatura e presente nel 31,25% dei pareri).

LA LEGISLAZIONE NELLA COMPLESSITÀ

Nella tabella sottostante sono stati messi a confronto, per un anno assunto come campione, il 2017, il valore della produzione legislativa nazionale con quello di altre fonti di produzione normativa che caratterizzano la realtà italiana (le leggi regionali; gli atti di regolazione di portata generale di alcune autorità amministrative indipendenti; i regolamenti e le direttive dell'Unione europea).

La medesima tabella dà inoltre conto delle sentenze della Corte costituzionale e degli organi della giustizia amministrativa (TAR e Consiglio di Stato) del medesimo anno; anche tali pronunce infatti esercitano un'influenza sull'assetto della produzione normativa. Merita segnalare come gli atti di regolazione delle autorità indipendenti considerate, sommati tra di loro, assumano un valore superiore alla metà delle leggi approvate nel 2017.

	Numero
Leggi	93
Leggi regionali	777
Regolamenti e direttive dell'Unione europea	64
AGCOM	22
Autorità nazionale anticorruzione	15
Consob	15
Sentenze della Corte costituzionale	281
Pronunce della giustizia amministrativa	85.846

2. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NEL BIENNIO 2016-2017

*a cura dell'Osservatorio sulle fonti
dell'Università degli Studi di Firenze*

La presente sezione, chiusa nel mese di aprile 2018,
è del prof. Paolo Caretti.

Ad essa hanno collaborato il dott. Giuseppe Mobilio,
il dott. Edoardo Caterina e il dott. Matteo Giannelli.

Premessa

La giurisprudenza costituzionale presa in esame per il presente Rapporto sulla legislazione è quella relativa agli anni 2016 e 2017.

Nei Rapporti degli anni precedenti si è avuto modo di concentrare l'attenzione sui profili di continuità che caratterizzano la giurisprudenza costituzionale a distanza di diciassette anni dall'entrata in vigore delle modifiche al riparto di potestà legislativa di cui al Titolo V della seconda parte della Costituzione. Gli scorsi Rapporti, però, hanno anche avuto modo di sottolineare alcune tra le principali novità e linee di tendenza maturate nei singoli anni presi in considerazione, ciascuna delle quali è stata confermata – o, più spesso, ha avuto modo di assestarsi – nel corso degli anni successivi.

Volgendo lo sguardo ai due anni presi qui in esame, utili indicazioni sul contenzioso di costituzionalità tra Stato e Regioni si ricavano innanzitutto dai dati statistici. Nel 2016 la Corte ha adottato **104** decisioni in esito a giudizi in via principale, di cui 82 sentenze e 22 ordinanze, e 15 decisioni in sede di giudizio per conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni e Province autonome. Nel corso del 2017, invece, i giudizi in via principale sono stati decisi con **100** pronunce, di cui 77 sentenze e 23 ordinanze, mentre i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e Province autonome sono stati decisi con 7 pronunce.

Queste cifre, prese in termini assoluti, mostrano come il contenzioso sui giudizi in via principale si sia mantenuto su livelli quantitativi tutto sommato contenuti, analogamente a quanto avvenuto nel 2015 e nel 2006, in cui le decisioni assunte erano state pari a 113, mentre nel 2005 erano state 101. Per stime inferiori si distinguono il 2014 e il 2011 (91 decisioni), il 2009 (82), il 2008 (61), il 2007 (76). Viceversa, si è ben al di sotto dei numeri registrati negli anni di massimo contenzioso, ovvero il 2012, quando era stato rilevato il valore più elevato di sempre (150), e il 2013 (149), i quali superavano le cifre già elevate dei precedenti 2010 (141) e 2006 (113).

Uno sguardo complessivo alle statistiche, induce tuttavia a relativizzare il mero dato numerico e conferma ancora una volta quello stesso andamento ciclico osservato anche nei precedenti Rapporti. Il contenzioso di costituzionalità fra Stato e Regioni, infatti, si dimostra capace di raggiungere dei veri e propri picchi numerici in corrispondenza ad alcuni anni, per poi ridursi entro cifre più limitate nel corso degli anni successivi. Mentre dal 2010 al 2011 si era assistito ad una diminuzione dell'incidenza sul totale delle pronunce rese nei giudizi in via d'azione, dal 37% al 26,6%, nel 2012 si è dovuto registrare un considerevole aumento, dal 26,6% al 47,4%, che ha trovato conferma nel 2013, durante il quale si è raggiunta una percentuale delle decisioni rese in via principale del 45,7%, la quale, peraltro, aveva superato anche la percentuale delle decisioni adottate a definizione dei giudizi in via incidentale (pari al 44,4%). Nel corso del 2014 il dato delle pronunce rese nei giudizi in via principale è tornato a scendere al 31,8%, ma nel successivo 2015 la percentuale è salita nuovamente, per raggiungere il 40,9%. Nel corso del 2016 e del 2017, invece, il dato per-

centile è nuovamente sceso e si è assestato, in entrambi le annate, al 35,6%.

In termini più generali, trovano conferma anche alcune tendenze di carattere sostanziale. I livelli quantitativi raggiunti dal contenzioso costituzionale, sebbene più ridotti rispetto ad alcuni anni precedenti, denotano un mancato assestamento nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, il quale fatica ancora a trovare confini netti. È anche questa la spiegazione del motivo per cui continua a manifestarsi una sempre più marcata “amministrativizzazione” della giustizia costituzionale in materia regionale; quest’ultima si presenta sempre più come una sorta di “alta amministrazione” dei conflitti normativi, piuttosto che come la risoluzione di questioni dotate di rilievo “materialmente” costituzionale.

Ma, al di là di questo, il dato più significativo è rappresentato dalla continuità che ha assunto negli anni passati il ricorso ad alcuni principi utili a risolvere i conflitti. Basti rinviare, in questa sede ai Rapporti relativi agli anni 2004, 2007 e 2010 per ciò che concerne la trattazione sistematica delle questioni attinenti alle singole materie; al Rapporto per l’anno 2008 quanto all’analisi di alcuni meccanismi di “flessibilizzazione” del riparto di competenze normative, ovvero l’operare dei principi di “prevalenza”, “leale collaborazione” e “sussidiarietà”; al Rapporto per l’anno 2009 per la ricostruzione dell’operare congiunto di più titoli competenziali, per la “trasversalità” e per il concreto funzionamento del c.d. “sistema delle Conferenze”.

Quanto, invece, ad alcuni tra i principali e più recenti fattori di novità che si registrano nella giurisprudenza costituzionale, il riferimento va ai Rapporti per gli anni 2011 e 2013, che hanno riguardato uno specifico approfondimento delle problematiche legate all’emergenza. L’attenzione, in questi casi, è stata principalmente posta sugli indirizzi in tema di comprimibilità delle prerogative regionali per effetto delle misure dirette a fronteggiare la crisi economico-finanziaria.

Altro elemento di novità attiene alle ipotesi di revisione costituzionale sul riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni che si sono succedute negli ultimi anni. Su questo versante la giurisprudenza costituzionale assume rilievo poiché, nella totalità dei casi, le proposte di riforma hanno avuto di mira proprio la risoluzione delle problematiche che, nel riparto di potestà legislativa, hanno dato adito a contenzioso di costituzionalità. A questo proposito, il Rapporto per il 2012 ha offerto un quadro dello stato dell’arte nelle materie su cui il dibattito sulla riforma costituzionale si era concentrato a seguito della pubblicazione della Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, presentata il 17 settembre 2013.

Nello scorso Rapporto per gli anni 2014 e 2015, invece, l’analisi si è appuntata sul progetto di riforma costituzionale che il 4 dicembre 2016 ha conosciuto un esito referendario negativo. Tale progetto, per quanto riguarda i rapporti tra Stato e Regioni, si basava essenzialmente su due profili: da una parte, l’intenzione era quella di riorganizzare il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sulla base di una parziale riformulazione e ridistribuzione delle materie di cui all’articolo 117 Cost. Dall’altra, l’intento dei

revisori era quello di modificare profondamente la composizione, l'organizzazione e le funzioni del Senato della Repubblica, perché questi potesse costituire la sede entro cui i diversi livelli territoriali di governo avrebbero potuto concertare gli indirizzi politici elaborati dallo Stato.

Il Rapporto per gli anni 2014 e 2015 è stato dedicato al primo dei due profili segnalati, dando modo di osservare come il progetto di riforma costituzionale si ponesse, per certi aspetti, in sostanziale continuità rispetto alla giurisprudenza costituzionale, mentre, per altri, avrebbe determinato un accentramento in capo allo Stato del potere legislativo in materie ed ambiti nei quali la Costituzione vigente riconosce invece potestà legislativa a vantaggio delle Regioni. Il presente Rapporto vuole porsi in termini complementari rispetto all'analisi ripercorsa nel biennio precedente, per guardare al secondo dei profili, quello delle modalità di attuazione del principio di leale collaborazione.

Il presente Rapporto sarà dedicato ai più recenti indirizzi di giurisprudenza costituzionale che meglio fanno emergere i profili problematici cui dà adito l'applicazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Il contenzioso di costituzionalità, infatti, ha la capacità non solo di rendere palese le criticità quali sono i punti di maggiore attrito nell'esercizio di competenze e funzioni che interessano più territoriali livelli di governo, ma anche di offrire spunti adeguati al legislatore per correggere i profili di illegittimità che presentano le forme con cui attualmente trova espressione tale principio. L'intento, quindi, è quello di ricavare indicazioni utili che consentano di correggere e di intervenire su quei profili.

L'ambito di delimitazione della potestà legislativa: prevalenza/collaborazione

La delimitazione della potestà legislativa, attraverso la riconduzione della disciplina impugnata ad una materia ai sensi dell'art. 117 Cost., è la verifica preliminare che la Corte costituzionale opera nei giudizi in via principale. In molteplici occasioni, però, difficilmente la normativa impugnata è ascrivibile interamente ad una sola materia, poiché più spesso sono molteplici materie a venire in gioco. In questi casi la Corte si trova di fronte ad una alternativa, poiché deve determinare se in un determinato ambito materiale "prevalga" la potestà legislativa dello Stato o delle Regioni, oppure se vi sia un intreccio di materie tale da rendere indispensabile il concorso di entrambi gli attori, in spirito di leale collaborazione. Nel biennio di riferimento si registrano casi in cui la Corte ha "aggiudicato" allo Stato la materia sulla base del criterio della prevalenza e casi in cui la Corte ha constatato "l'intreccio" di competenze e ha pertanto richiesto l'applicazione dei moduli

della leale collaborazione.

Circa la prima tipologia, è possibile segnalare, a titolo di esempio, la **sentenza n. 114 del 2017**, con cui la Corte ha respinto i ricorsi delle Regioni Veneto e Puglia proposti contro l'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015. Ad avviso delle ricorrenti tale disposizione, fra l'altro, nello stabilire che i già rilasciati titoli abilitativi all'esercizio delle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi entro le dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione. Tuttavia, la Corte ha stabilito che, diversamente da altre disposizioni in materia di idrocarburi ascritte alla materia concorrente "produzione trasporto e distribuzione dell'energia", la disposizione censurata dovesse esser ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «in quanto realizza un bilanciamento non implausibile tra la sua salvaguardia, precludendo l'adozione di nuovi titoli minerari, ed il soddisfacimento di altri interessi rilevanti quali la piena valorizzazione delle iniziative imprenditoriali in essere, ancora economicamente utili, ed il generale beneficio in termini occupazionali, finanziari e fiscali da esse derivante attraverso la proroga per la durata di vita utile del giacimento».

Circa la seconda tipologia, invece, si segnalano alcuni giudizi che la Corte ha risolto nel 2016 ricadenti nell'ambito delle attività turistiche. In particolare, nella **sentenza n. 1 del 2016** la Corte ha dovuto vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 31 del d.l., n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, impugnate dalle Province autonome di Bolzano e di Trento. Le norme censurate ricadono nell'ambito dei "condhotel", ovvero «una tipologia innovativa di esercizi alberghieri, a gestione unitaria, che forniscono servizi sia nelle tradizionali camere destinate alla ricettività, sia in unità abitative a destinazione residenziale». Appurato che le disposizioni censurate risultano espressione non soltanto della materia del turismo e dell'industria alberghiera (competenza residuale delle Regioni), come sostenuto dalla Regioni rimettenti, ma di un intreccio con quella del "governo del territorio" (concorrente) e quella dell'"ordinamento civile" (statale), la Corte non ha potuto ravvisare la prevalenza di una delle dette materie. Ne consegue che l'intervento del legislatore non è illegittimo, purché avvenga previo raggiungimento di una intesa.

Ragionamento identico si ritrova nella successiva sentenza n. 21 del 2016, in cui la Corte si è trovata di fronte ad un altro intreccio competenziale posto dall'art. 32, comma 1, del citato d.l. n. 133 del 2014, in cui veniva in rilievo una materia di potestà legislativa esclusiva della Regione (qui il caso di IVA agevolata per alcune strutture alberghiere denominate "Marina Resort"). Anche in tal caso l'intervento del legislatore statale sarebbe stato ritenuto legittimo a patto che fosse avvenuto previa intesa con la Regione interes-

sata. Se nel caso dei “condhotel” il procedimento di consultazione era stato avviato, non altrettanto era avvenuto in quello del “Marina Resort”, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale.

Da ultimo, occorre notare come dall'applicazione del principio collaborativo non sfuggono neppure le Regioni a Statuto speciale, nonostante le particolari condizioni di autonomia di cui godono. Si pensi alla vicenda decisa dalla Corte con la **sentenza n. 103 del 2017**, che ha risolto il conflitto con cui il Presidente del Consiglio ha impugnato l'art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della legge Sardegna n. 5 del 2016 in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost., sotto il profilo della leale collaborazione. Le norme impugunate, nel momento in cui disponevano la sclassificazione dei beni di uso civico e non un mero mutamento di destinazione, si ponevano in contrasto con tale principio, perché il legislatore regionale avrebbe proceduto con modalità unilaterali preclusive della considerazione degli interessi sottesi alla competenza legislativa di cui lo Stato è titolare. La Corte, ricordando il proprio orientamento secondo cui la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, ha aggiunto che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia». Ciò comporta che anche una Regione a Statuto speciale, come la Sardegna, non possa assumere unilateralmente decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo. Per queste ragioni tutte le disposizioni impugunate sono state ritenute «lesive del principio di leale collaborazione».

Di converso, se il principio di leale collaborazione vale a salvaguardare l'autonomia differenziata di queste ultime Regioni, esso assume comunque una portata limitata, come dimostrano le vicende del concorso al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica nazionale. È quanto esplicitato con la **sentenza n. 154 del 2017**, in cui la Corte ha ritenuto non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale promosse da Regioni a Statuto speciale e Province autonome, nei confronti dell'art. 1, comma 680 della l. 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016). La disposizione impugnata determina il concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, fissandone la misura per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019, demanda ai medesimi enti, in sede di autoordinamento, il raggiungimento di un accordo sulla definizione degli ambiti di riduzione di spesa e dei relativi importi, e stabilisce che tale accordo sia da recepire con intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni entro il 31 gennaio di ciascun anno. Le ricorrenti lamentavano, in particolare, che il legislatore statale non avrebbe

previsto alcuna procedura pattizia idonea ad incidere sul *quantum* del concorso alla finanza pubblica, determinato unilateralmente dallo Stato anche a carico delle Regioni a Statuto speciale. In tal modo, queste ultime risulterebbero equiparate alle Regioni ordinarie, e tutte le Regioni (speciali e ordinarie) sarebbero a pari titolo coinvolte nell'accordo da raggiungere in sede di autocoordinamento sul riparto del contributo. Sul punto la Corte ha chiarito, con assoluta fermezza, che autonomia speciale non significa «potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», dei quali doveri il coordinamento rappresenta la traduzione sul piano dei rapporti finanziari, anche in ragione della responsabilità che incombe su tutti i cittadini. Già nella sentenza n. 82 del 2015, del resto, la Corte aveva chiarito che il principio di leale collaborazione invocato dalle autonomie speciali «richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche».

Il principio di collaborazione come presidio di reciproca garanzia

Il principio di leale collaborazione, stando alla lettera della Costituzione, viene espressamente richiamato a proposito dell'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali (art. 120 Cost.). Soprattutto nell'ultimo decennio, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha esplicitato come tale principio assuma una portata più generale e permei tutte le regole relative ai rapporti tra Stato e Regioni, soprattutto quelle relative al riparto di potestà legislativa.

Dalla giurisprudenza qui richiamata emerge, innanzitutto, come il principio di leale collaborazione, che occorre tener fermo qualora l'intreccio di competenze sia considerato inestricabile, vale a garantire reciprocamente la sfera di competenza dello Stato e delle Regioni. Esso, cioè, opera a tutela della responsabilità in capo allo Stato della salvaguardia di interessi unitari, garantendo comunque il coinvolgimento delle autonomie regionali, ma opera anche per limitare la portata della legislazione statale, qualora questa pretenda di incidere unilateralmente su ambiti in cui le Regioni esercitano una potestà legislativa che non può essere conculcata, o qualora essa non garantisca adeguatamente la parte-

cipazione degli enti regionali rispetto a decisioni che la Costituzione riconduce, almeno in parte, alla loro competenza.

Un esempio della prima tipologia è dato dal giudizio risolto con la **sentenza n. 105 del 2017**, in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge Puglia n. 41 del 2014, volto a stabilire deroghe al divieto di mutamento della destinazione urbanistica delle aree interessate dall'espianto, abbattimento o spostamento di alberi di ulivo a causa di un'infezione provocato dal batterio *xylella fastidiosa*. La disciplina regionale includeva nel divieto di variazione la realizzazione di opere sicuramente rientranti nella competenza statale come quelle energetiche di interesse strategico nazionale. La Corte, sul punto, ha precisato che per quanto riguarda il settore energetico la legge statale n. 239 del 2004 ha provveduto a definire i principi fondamentali in materia di localizzazione e realizzazione delle infrastrutture energetiche, «in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario», anche in relazione «ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione». Inoltre, il Giudice delle leggi ricorda che la pluralità di interessi e di competenze che ricorrono nella materia in esame trova la sua composizione nell'intesa, peraltro superabile nel caso d'inerzia regionale con le modalità previste dal comma 8-*bis* dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004. Il divieto regionale, perciò, «è di per sé inoperante davanti ad opere rientranti in ambiti in cui le competenze amministrative e legislative della Regione sono sovrastate, e quindi limitate, dal predetto potere statutale».

Un esempio della seconda tipologia è offerto invece dalla sentenza n. 261 del 2017, con cui la Corte ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016 (Attuazione della delega per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico contenente il piano di riordino delle Camere di commercio debba essere emanato «sentita» la Conferenza Stato-Regioni. Premessa della decisione è che l'intervento del legislatore statale sul profilo in esame «non è di per sé illegittimo, essendo giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle Camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale». Il perseguimento di tale disegno, tuttavia, non esclude «che, incidendo l'attività delle Camere di commercio su molteplici competenze, alcune anche regionali, detto obiettivo debba essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione». La Corte, nel caso di specie, ritiene che il parere della Conferenza Stato-Regioni non sia sufficiente a garantire il coinvolgimento delle Regioni, ma che occorra raggiungere una intesa all'interno della stessa.

In particolare, i procedimenti normativi nei quali deve trovare espressione il principio collaborativo

Il principio di collaborazione – come anticipato – informa di sé tutto il Titolo V della Costituzione. Tuttavia, un terreno privilegiato entro cui tale principio è chiamato a presidiare i rapporti tra Stato e Regioni è senza dubbio quello offerto dai procedimenti normativi che coinvolgono diversi livelli di governo. La Corte costituzionale, in numerose occasioni, è stata chiamata a salvaguardare il rispetto di tale principio in una molteplicità di tipologie di procedimenti.

La tendenza più interessante della giurisprudenza del biennio preso in esame è costituita dall'attenuazione del risalente orientamento per il quale il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo.

In diverse occasioni (**sentenza n. 65 del 2016 e sentenza n. 43 del 2016**), la Corte ha nuovamente ribadito la propria consolidata giurisprudenza per la quale l'esercizio della funzione legislativa e il suo procedimento non sono soggetti alle procedure di leale collaborazione.

La vera svolta è nondimeno avvenuta con la **sentenza n. 251 del 2016**, che è a buon diritto assunta a *leading case*. Qui si legge: «è pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa». In caso di delega legislativa “di riforma organica” il principio di leale collaborazione richiede pertanto, ai fini dell'esercizio della delega, la previa intesa in sede di Conferenza Unificata, quando sia ravvisabile un intreccio di materie che incidono su competenze regionali. I decreti legislativi devono essere il frutto di una intesa “forte” tra Stato e Regioni (sulle intese “deboli” e “forti” v. *infra*), ove le competenze concorrano nell'intreccio di materie oggetto dell'intervento di riforma. Sulla base di questa impostazione la pronuncia accoglie in larga parte il ricorso della Regione Veneto avverso alcuni articoli della legge 7 agosto 2015, n. 124, c.d. legge Madia. In particolare, la Corte ha giudicato fondate le questioni che lamentavano una violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni della legge delega sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche nel definire principi e criteri direttivi sulla dirigenza pubblica (art. 11), il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), le partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), i servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19). Tali disposizioni prevedevano il parere invece che l'intesa in sede di Conferenza Unificata, che invece la Corte reputa in tale caso il solo strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie. La Corte in coda alla sentenza precisa inoltre che «le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa

decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione». In tal modo la Corte sembra aver lasciato aperta la possibilità di interventi correttivi in sede di esercizio della delega volti a far valere una previa intesa tra Stato e autonomie.

Una ipotesi del tutto peculiare in cui il principio di leale collaborazione estende la propria portata anche al procedimento legislativo interessa le Regioni a Statuto speciale, e attiene al già richiamato caso del concorso al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica nazionale. Oltre alla già ricordata **sentenza n. 154 del 2017**, è possibile rievocare anche la **sentenza n. 155 del 2016**, con cui la Corte costituzionale definisce il giudizio instaurato su ricorso regionale nei confronti di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015). La Corte ribadisce che, sebbene la procedura pattizia di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, «è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali» (sentenza n. 155 del 2015), tuttavia «il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale».

Occorre anche ricordare che, al di là del procedimento legislativo e dell'adozione di atti aventi forza di legge, il principio di leale collaborazione è chiamato ad estendere la propria efficacia soprattutto all'adozione di atti normativi di natura secondaria, nelle diverse forme che questi possono assumere.

Caso "classico" di applicazione in questo senso è rappresentato dalla **sentenza n. 211 del 2016**. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della già richiamata legge di stabilità 2015, che prevedeva finanziamenti aggiuntivi per il trasporto pubblico locale da ripartirsi in base a decreto ministeriale da adottarsi «sentita la Conferenza unificata». La Corte ha ritenuto la disposizione costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevedeva l'intesa, vista la competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale. In simili circostanze infatti «occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della "previa intesa" con la Conferenza permanente Stato-Regioni».

Sul problema della cooperazione nell'ambito della potestà regolamentare è intervenuta anche la **sentenza n. 284 del 2016**. La questione verteva sulla materia di competenza concorrente di "istruzione". In particolare, l'art. 1, comma 47, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107 (c.d. "buona scuola") prevedeva che con decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, fossero emanate le "linee guida" per conseguire gli obiettivi indicati «a sostegno delle politiche di istruzione e formazione sul

territorio e dello sviluppo dell'occupazione dei giovani». La Corte, pur ritenendo che in caso di potestà legislativa concorrente la potestà regolamentare spetti in linea di principio alle Regioni, ha fatto salva la disposizione in quanto ha identificato nelle "linee guida" degli atti esecutivi strettamente integrativi della normativa primaria cui essi rinviano, a garanzia di applicazione uniforme dei principi in essa contenuti. Ciò posto, è necessario che tali "linee guida" vengano emanate con decreto ministeriale adottato «previa intesa» in sede di Conferenza Unificata. In coerenza con tale impostazione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di un'altra disposizione della medesima legge, l'art. 1, comma 153, che, al fine di «favorire la costruzione di scuole innovative», delegava il Ministero a individuare con decreto i criteri per ripartire le risorse e individuare le strutture. La Corte, vista la competenza concorrente, ha dichiarato la norma costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro che provvede alla ripartizione delle risorse sia adottato sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Di notevole rilievo sul piano teorico è infine la **sentenza n. 83 del 2016**, che ha fornito alcuni criteri ermeneutici per comprendere se la leale cooperazione sia stata violata o meno. In questa pronuncia, avente ad oggetto l'impugnazione di alcune disposizioni del più volte richiamato d.l. n. 133 del 2013, riguardanti l'approvazione, con d.P.C.M., di un atto di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ammessi al finanziamento, che chiama in causa sia la materia "tutela dell'ambiente", di potestà esclusiva statale, sia la materia "governo del territorio", di potestà concorrente. La Corte ha evidenziato che il rispetto del principio di leale collaborazione nell'elaborazione di atti normativi deve essere vagliato alla luce di una interpretazione sistematica delle disposizioni vigenti, e non esclusivamente sulla base della singola disposizione impugnata. Nel caso di specie, era vero che la disposizione impugnata non prevedeva il necessario coinvolgimento della Regione, ma era altresì vero che tale coinvolgimento era nei fatti avvenuto in fase di attuazione della disposizione impugnata e di adozione del d.P.C.M. in questione.

Da ultimo, occorre ricordare come il principio collaborativo non espliciti la propria efficacia solamente nei procedimenti normativi, ma – come accennato – interessa tutti i profili di autonomia di cui godono gli enti territoriali. Un esempio di tale circostanza è offerto dalla **sentenza n. 129 del 2016**, che ha significativamente impiegato l'art. 119 Cost. e l'autonomia finanziaria come parametro costituzionale idoneo a imporre forme di leale cooperazione. Qui a venire in rilievo è la Conferenza Stato-Città e autonomie locali in relazione a una normativa statale che operava tagli alle dotazioni di enti territoriali (riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, del fondo perequativo e dei trasferimenti erariali dovuti ai Comuni). L'art. 16, comma 6, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, prevedeva che le quote da imputare a ciascun Comune fossero «determinate, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi

nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE». Secondo la Corte, «il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni addossate a ciascun Comune, seppur limitatamente all'anno 2013, unitamente alla mancanza di un termine per l'adozione del decreto ministeriale e alla individuazione dei costi intermedi come criterio base per la quantificazione dei tagli finanziari, comporta la violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost.». Il coordinamento della finanza pubblica – prosegue la Corte – può sì incidere sulla autonomia finanziaria degli enti locali, ma deve comunque garantire il coinvolgimento degli stessi «nella fase di distribuzione del sacrificio». È legittimo che lo Stato intervenga unilateralmente quando i procedimenti di collaborazione non siano stati fruttuosi, non già con «esclusione sin dall'inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati».

I meccanismi di “flessibilizzazione” del riparto di competenze basati sulla collaborazione: la chiamata in sussidiarietà

Il principio di collaborazione, oltre a garantire un adeguato coinvolgimento di ciascun livello territoriale di governo nell'esercizio di talune competenze o funzioni, soprattutto normative, costituisce il presupposto anche per quei meccanismi che contribuiscono a rendere più flessibile il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni previsto in Costituzione. Il riferimento, evidentemente, va alla c.d. chiamata in sussidiarietà, introdotta in via giurisprudenziale e strettamente legata al principio collaborativo, al rispetto del quale deve essere condizionata per risultare costituzionalmente ammissibile.

La figura della chiamata in sussidiarietà, introdotta a partire dalla celebre sentenza n. 303 del 2003, permane anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale del biennio preso qui in esame e si arricchisce di nuove sfumature. L'istituto si risolve, come noto, in un ampliamento della potestà legislativa dello Stato in ragione della garanzia delle esigenze di unitarietà nell'esercizio di funzioni amministrative in materie che ricadrebbero nella potestà legislativa regionale. La chiamata in sussidiarietà non comporta però che le Regioni si spoglino del tutto delle proprie competenze e, in un certo senso, essa funge anche da garanzia in favore delle stesse. Lo Stato infatti, per avocare a sé l'esercizio unitario di determinate funzioni, deve coinvolgere “a monte” le Regioni e non può escluderle del tutto dal circuito decisionale.

La Corte ha fatto il punto dei propri indirizzi consolidati sui limiti e le condizioni della chiamata in sussidiarietà con la **sentenza n. 7 del 2016**, di cui si parlerà anche nel paragrafo seguente. In tale occasione la Corte ha ribadito ancora una volta che «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittima-

mente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali». Significativamente, la Corte ha aggiunto che «con riferimento a quest'ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003)».

La valenza garantista dell'istituto emerge con chiarezza nella giurisprudenza del biennio di riferimento, in cui la “chiamata in sussidiarietà” non ha impedito alla Corte di censurare la normativa statale. Ciò è avvenuto, innanzitutto, nella **sentenza n. 170 del 2017**, in cui la Corte si pronuncia sul già richiamato tema delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi. Ad essere impugnato è l'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, che affida ad un disciplinare tipo, adottato con decreto ministeriale, la definizione delle modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività. Le ricorrenti, muovendo dal presupposto che la norma integri una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, lamentavano il mancato coinvolgimento regionale attraverso l'intesa nell'adozione del disciplinare, con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. Ad avviso della Corte, il comma censurato incide sulla materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», cui ricondurre le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma e, nel rimettere «esclusivamente al Ministro dello sviluppo economico l'adozione del disciplinare tipo, realizza una chiamata in sussidiarietà senza alcun coinvolgimento delle Regioni, sebbene questa Corte abbia reiteratamente affermato l'esigenza della previsione “di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, [... di] adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali”». La previsione impugnata, pertanto, è costituzionalmente illegittima «nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle

Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività».

Sulla base di questa affermazione, la Corte ha poi accolto con la **sentenza n. 198 del 2017** il ricorso per conflitto di attribuzioni tra enti proposto dalla Regione Abruzzo avverso il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 attuativo del citato art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014.

In altre ipotesi, invece, la Corte costituzionale ha dato atto di come le previsioni statali impugnate fossero rispettose dei canoni di leale collaborazione necessari per realizzare una chiamata in sussidiarietà. È quanto accaduto con la **sentenza n. 142 del 2016**, ove la Corte ha risolto il giudizio in cui ad essere impugnato era l'art. 1, comma 552, lettere a) e b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), in tema ancora una volta di idrocarburi. Tali previsioni ampliano i casi in cui compete allo Stato, d'intesa con la Regione interessata, rilasciare le autorizzazioni, per talune opere strumentali e accessorie a quelle già qualificate come strategiche. La Corte ha respinto le censure riferite agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità, poiché la disciplina ricade sì nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia di energia (sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004), e attrae in sussidiarietà la funzione amministrativa, al contempo regolandola. Ma la Corte, in questo caso, ribadisce che la ragionevolezza e la proporzionalità costituiscono dei criteri per valutare l'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato (sentenza n. 303 del 2003); tuttavia, nel caso di specie, la Corte ha ritenuto la misura ragionevole e proporzionata, poiché se la priorità dell'interesse statale all'accentramento della funzione amministrativa «si giustifica per determinate attività che costituiscono il fulcro dell'indirizzo politico in tema di energia, non può considerarsi irragionevole o sproporzionata la decisione di adottare un analogo accentramento per quanto rispetto a tali attività costituisce un indispensabile presupposto».

Le forme di espressione del principio collaborativo

Un ulteriore profilo su cui occorre soffermarsi, per come emerge anche dalla giurisprudenza costituzionale esaminata, attiene alle forme concrete con cui il principio collaborativo trova espressione nei diversi procedimenti normativi, ovvero le modalità con cui Stato e Regioni debbono essere coinvolte durante tali procedimenti.

Sui molteplici moduli partecipativi attraverso cui è possibile garantire la partecipazione di Stato e Regioni alle decisioni comuni è significativo richiamare qui la **sentenza n. 182 del 2017**, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. 9 giugno 2016, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 agosto 2016, n. 151. La disposizione impugnata, che si iscrive nell'ambito delle misure intervenute per risolvere la crisi dei complessi aziendali del gruppo ILVA di Taranto, disciplina la procedura per la modifica o l'integrazione del "Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria", adottato con d.P.C.M. del 14 marzo 2014 in attuazione dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 61 del 2013, escludendo il coinvolgimento della Regione interessata. Per l'approvazione del Piano, invece, il legislatore del 2013 aveva previsto l'acquisizione del parere, ancorché non vincolante, della Regione. La Corte osserva che gli interventi legislativi riguardanti l'ILVA sono accomunati da una medesima *ratio*, consistente nel perseguimento di un bilanciamento fra l'interesse nazionale alla prosecuzione dell'attività di uno stabilimento industriale di natura strategica, il mantenimento dei livelli occupazionali e l'interesse a che l'attività produttiva prosegua nel rispetto dell'ambiente circostante e della salute degli individui. Come sottolineato dalla Corte, il legislatore si è premurato di predisporre «diversi strumenti di coinvolgimento della Regione interessata, nel rispetto del principio di leale collaborazione il quale, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, può esprimersi a livelli e con strumenti "diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte" (sentenza n. 62 del 2005)» sulla base della considerazione che «il procedimento, che culmina con l'approvazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri avente valore di autorizzazione ambientale integrata, presenta [...] varie forme di partecipazione, le quali, nel loro insieme, non possono considerarsi meno efficaci rispetto al parere non vincolante richiesto dalla ricorrente». La Corte, nel caso di specie, rigetta le censure regionali, ritenendo sufficientemente tutelato il principio di leale collaborazione.

La forma con cui nel nostro ordinamento, allo stato attuale, si raggiungono più frequentemente momenti di concertazione tra Stato e Regioni, e che conseguentemente risulta maggiormente invocata dalla Corte come strumento a garanzia della leale collaborazione, è rappresentata dall'intervento del "sistema delle Conferenze", ovvero della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, della Conferenza Unificata, previste dal d.lgs. n. 281 del 1997.

Nel biennio preso in esame, uno dei casi che si è presentato con maggior frequenza è quello in cui la disciplina statale non assicurava una forma adeguata di coinvolgimento delle Conferenze, così che la Corte si è trovata costretta ad imporre modalità più incisive. Di questo filone va nuovamente rammentata, in primo luogo, la fondamentale **sentenza n. 251 del 2016** che ha individuato nelle intese in sede di Conferenza Unificata lo stru-

mento idoneo a giustificare l'intervento statale in ambiti di materie in cui concorrono competenze statali e regionali. Per contro, l'utilizzo del mero parere non soddisfa le esigenze della leale collaborazione: «il parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali non può non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione».

Tale orientamento può ritenersi consolidato nella giurisprudenza della Corte, come si evince dalla già richiamata **sentenza n. 211 del 2016** oltre che dalla **sentenza n. 261 del 2017**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità di alcune previsioni del d.lgs. n. 219 del 2016, nel quale «il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano», ma «il modulo della stessa [...], tenuto conto delle competenze coinvolte, non può essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento».

Di rilievo è anche la **sentenza n. 192 del 2017**, che affronta varie questioni di legittimità costituzionale in materia di finanza sanitaria, una normativa che si pone al «crocevia di una pluralità di competenze, ciascuna, a sua volta, connotata da autonomi profili di complessità», sollevate dalla Regione Veneto in relazione alla legge di stabilità 2016. Dichiarata infondata la questione concernente la necessità di una previa intesa tra Stato e Regioni ai fini dell'adozione di un limite per gli aggiornamenti dei livelli essenziali di assistenza, la Corte si occupa del tema, di maggiore rilevanza ai fini della presente trattazione, attinente ai piani di rientro per le singole aziende sanitarie in disavanzo. Ad avviso della Giudice delle leggi, sono costituzionalmente illegittimi i commi 526 e 36 dell'art. 1, legge 28 dicembre 2015, n. 208, nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali ivi contemplati siano emanati «sentita» la Conferenza Stato-Regioni anziché «d'intesa» con la stessa Conferenza. Le disposizioni censurate – le quali, con riferimento ai piani di rientro per le singole aziende sanitarie che si trovino in determinate condizioni, demandano a decreti ministeriali la definizione della metodologia per la determinazione dello scostamento tra costi e ricavi, dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, nonché delle linee guida per la redazione dei piani di rientro – violano il principio di leale collaborazione, dovendo, in questi casi, il legislatore statale predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle Regioni, tra i quali – tenuto conto anche della tipologia delle funzioni in esame – può ritenersi sicuramente congruo quello dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni.

L'intesa non costituisce, però, l'unica forma di coinvolgimento delle Conferenze. Occorre ricordare, infatti, come tali organi possano essere interpellati per il rilascio di un

mero parere, mentre, al contrario, le intese si distinguono in “deboli” o “forti”, a seconda che la manifestazione del dissenso da parte di uno degli enti si configuri come “superabile” o “insuperabile” rispetto all’assunzione della decisione. Nel caso dell’intesa “debole”, esperito ogni tentativo di raggiungere l’accordo entro un determinato termine, lo Stato può comunque assumere la decisione finale, a condizione che questa sia adeguatamente motivata in spirito di collaborazione. Le intese “forti”, invece, si caratterizzano per il fatto che il mancato raggiungimento dell’accordo costituisce un ostacolo all’assunzione della decisione finale che risulta insuperabile, salvo prevedere trattative reiterate tra gli enti in questione. A proposito della distinzione di queste forme di coinvolgimento occorre ricordare la **sentenza n. 7 del 2016**. In questo giudizio, numerose disposizioni del già citato d.l. n. 133 del 2014, riguardanti la realizzazione della tratta ferroviaria AV Napoli-Bari e l’approvazione dei contratti di programma tra ENAC e singoli gestori di aeroporti, venivano impugnate dalla Regione Puglia che lamentava il mancato coinvolgimento in ambiti di potestà legislativa concorrente (“grandi reti di trasporto”, “governo del territorio”, “porti e aeroporti”). La Corte costituzionale ha accolto il ricorso della Regione e ha dichiarato l’incostituzionalità delle norme statali nella parte in cui non prevedevano un adeguato coinvolgimento (nel caso della ferrovia, una “intesa forte”, un parere nel caso degli aeroporti) o della singola Regione Puglia, o della Conferenza Unificata (nel caso di una disposizione trascendente l’ambito regionale pugliese). In due delle tre questioni la Corte ha inoltre riconosciuto un caso di chiamata in sussidiarietà. Appurato che lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, rientri nella competenza concorrente, la Corte ha affermato che, affinché una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale e al contempo regolarne l’esercizio, è necessario che essa sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, che preveda adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi statali. La Corte ribadisce inoltre che deve trattarsi di “intese forti”, dal momento che «la Regione deve essere posta su un piano paritario con lo Stato, con riguardo all’intero fascio di interessi regionali su cui impatta la funzione amministrativa».

Di grande interesse è anche la **sentenza n. 142 del 2016** che ha affrontato il problema delle trattative finalizzate all’intesa e dell’eventualità del mancato accordo. La Corte aveva in passato (sentenza n. 179 del 2012) dichiarato l’illegittimità costituzionale della precedente versione dell’art. 14-quater della legge n. 241 del 1990, sul procedimento amministrativo, «perché permetteva allo Stato di superare il mancato raggiungimento di un’intesa con la Regione, nell’ambito della conferenza di servizi, alla sola condizione che fossero trascorsi trenta giorni e che alla delibera del Consiglio dei ministri partecipasse il Presidente della Regione interessata». Nella sentenza del 2016 la Corte ha scrutinato la

lettera b) dell'art. 1, comma 552, della già citata legge n. 190 del 2014, ai sensi della quale il motivato dissenso regionale comporta l'indizione di una riunione che può articolarsi lungo tre fasi, per una durata di complessivi 90 giorni. Solo in seguito, in caso di mancata intesa, il Consiglio dei Ministri delibera con la partecipazione del Presidente della Regione interessata. Secondo la Corte un simile meccanismo è costituzionalmente legittimo perché «impegna le parti secondo il modulo della leale collaborazione nella conduzione delle trattative, esigendo un motivato confronto sulle ragioni del reciproco dissenso, e, alla luce di questo, una progressiva contrazione della distanza che le separa». Il prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti – prosegue la Corte – «può infatti rendersi necessario per vincere un blocco procedimentale, ma, nella fattispecie descritta [...], tale evenienza non comporta una drastica “decisione unilaterale” di una delle parti, posto che la leale collaborazione, spiegatasi lungo un apprezzabile arco di tempo, contribuisce in linea di principio ad intestare all'altra almeno un segmento della fattispecie, pur quando persiste il dissenso sull'atto finale». Tali forme di gestione delle trattative finalizzate all'intesa, conclude la Corte, si rivelano soddisfacenti anche per le ipotesi in cui la Costituzione impone il raggiungimento di un'intesa “forte” tra Stato e Regioni.

Occorre tener presente, però, come l'intesa costituisca uno strumento pattizio che esplica una garanzia bilaterale, a favore tanto delle Regioni, quanto dello Stato. L'intesa, cioè, garantisce un coinvolgimento necessariamente reciproco e che non può essere precluso con decisioni unilaterali. Questa impostazione emerge con chiarezza dalla **sentenza n. 249 del 2016**, con cui la Corte si è pronunciata su una disposizione della legge Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, che escludeva determinate aree per la localizzazione e realizzazione delle centrali di spinta del gas. In tal modo la Regione fissava «a priori un diniego implicito dell'intesa regionale per tali aree». La Corte, riconosciuta la competenza concorrente nelle materie “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” e “governo del territorio”, ha ravvisato nell'intesa lo strumento necessario ai fini dell'identificazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti». Ciò posto, «la centralità dell'intesa, quale espressione di leale collaborazione, esclude che ciascuna delle parti possa adottare misure che impediscano a priori il suo raggiungimento». Di notevole interesse è notare che, a differenza dei casi di violazione del principio di leale collaborazione ad opera della legge statale, la Corte ha dichiarato tout court costituzionalmente illegittima la disposizione regionale, e non soltanto “nella parte in cui” non prevedeva l'intesa.

Da ultimo, va ricordato che la disciplina dell'intesa deve sempre rispettare il riparto delle competenze stabilito in Costituzione, come testimoniato dalla **sentenza n. 131 del 2016**, con cui la Corte si è pronunciata su alcune disposizioni della legge Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40, sempre in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, di potestà legislativa concorrente. La Regione, con le previsioni impugnate,

aveva tentato di disciplinare con legge regionale il meccanismo dell'intesa in ordine alla realizzazione di opere energetiche. La Corte ha nettamente rigettato tale approccio ritenendo costituzionalmente illegittima la disposizione regionale nella parte in cui definiva unilateralmente «le modalità di superamento del dissenso regionale in ordine al raggiungimento dell'intesa necessaria allo svolgimento di attività inerenti alla realizzazione delle infrastrutture energetiche», in quanto in violazione della competenza legislativa statale a stabilire i principi fondamentali nella materia e in contrasto con le esigenze unitarie di cui all'art. 118 Cost.

Considerazioni conclusive (provvisorie)

Dalla giurisprudenza costituzionale presa in esame trova conferma come la collaborazione tra enti territoriali sia una esigenza indefettibile all'interno del nostro sistema regionale.

Il principio di leale collaborazione trova espressione nell'esercizio di tutte quelle competenze e funzioni che interessano diversi livelli di governo, e nel quale trovano parziale sovrapposizione le rispettive sfere di autonomia. Tale principio opera come garanzia reciproca per gli enti coinvolti, affinché le competenze di nessuno di questi soggetti siano prevaricate unilateralmente.

Il principio collaborativo, innanzitutto, vale a rendere più flessibile il riparto di competenze legislative previsto in Costituzione, la quale, nell'adoperare il criterio delle materie, offre una suddivisione solo apparentemente netta, ma che in realtà non elimina intrecci e sovrapposizioni. Tale principio, inoltre, permea tutti i procedimenti decisionali, tanto di natura politico-legislativa, quanto di natura amministrativa.

Il principio di collaborazione, dunque, soddisfa sia un'esigenza di garanzia soggettiva, attraverso il coinvolgimento degli enti territoriali interessati alle decisioni, che diversamente si vedrebbero usurpati delle proprie competenze, sia un'esigenza di garanzia oggettiva, offrendo una lettura più elastica delle norme costituzionali ed evitando che l'esercizio unilaterale di competenze debba sfociare necessariamente nel contenzioso di costituzionalità.

Tuttavia, allo stato attuale, la molteplicità delle forme che ha assunto l'applicazione di tale principio determina una forte incertezza circa la sua reale capacità di raggiungere gli scopi per i quali è stato concepito. Un'incertezza che finisce per scaricare sulla Corte il compito di definirne caso per caso l'effettiva portata, con le inevitabili e a volte criticabili oscillazioni nelle sue prese di posizione. Da qui la necessità di processi strutturati e di sedi istituzionali stabili nelle quali i diversi livelli territoriali di governo concertino

decisioni politiche ed amministrative di interesse comune. In assenza, de jure condendo, di una Camera parlamentare nella quale trovino rappresentanza i diversi livelli di governo, e senza che, de jure condito, abbiano trovato attuazione i meccanismi previsti dalla riforma del Titolo V conclusasi nel 2001 (come la c.d. bicameralina), le aspettative si sono riversate sul sistema delle Conferenze, alle quali la giurisprudenza costituzionale è costretta a fare continuamente riferimento per soddisfare le istanze di collaborazione. Si tratta, tuttavia, di organi amministrativi che hanno acquisito importanza in via di prassi e al di fuori di una visione organica, come testimoniato dal contenzioso risultante dal presente rapporto. E' la stessa giurisprudenza costituzionale, del resto, a sollecitare gli operatori politici a riprendere una seria riflessione sull'esigenza di mettere in atto forme di realizzazione del principio di leale collaborazione, che ne superino i limiti attuali.

3. TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

*a cura dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali
e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" - CNR*

La presente sezione, chiusa nel mese di settembre 2018,
è di Aida Giulia Arabia

La produzione legislativa regionale: elementi quantitativi e qualitativi*

Le leggi regionali per numero e dimensione fisica

Nel 2017, le Regioni ordinarie e quelle speciali hanno approvato complessivamente 777 leggi: 769 leggi ordinarie e 8 leggi statutarie. Si registra, dunque, un incremento rispetto alle 725 leggi approvate nel 2016: 721 ordinarie e 4 statutarie (*cfr.* tabelle 1, 1a e 1b 2016 e 2017 dell'Appendice¹).

Più nel dettaglio, rispetto al 2016, si registra un aumento di 65 unità nelle Regioni ordinarie e una contrazione di 13 unità nelle specialità.

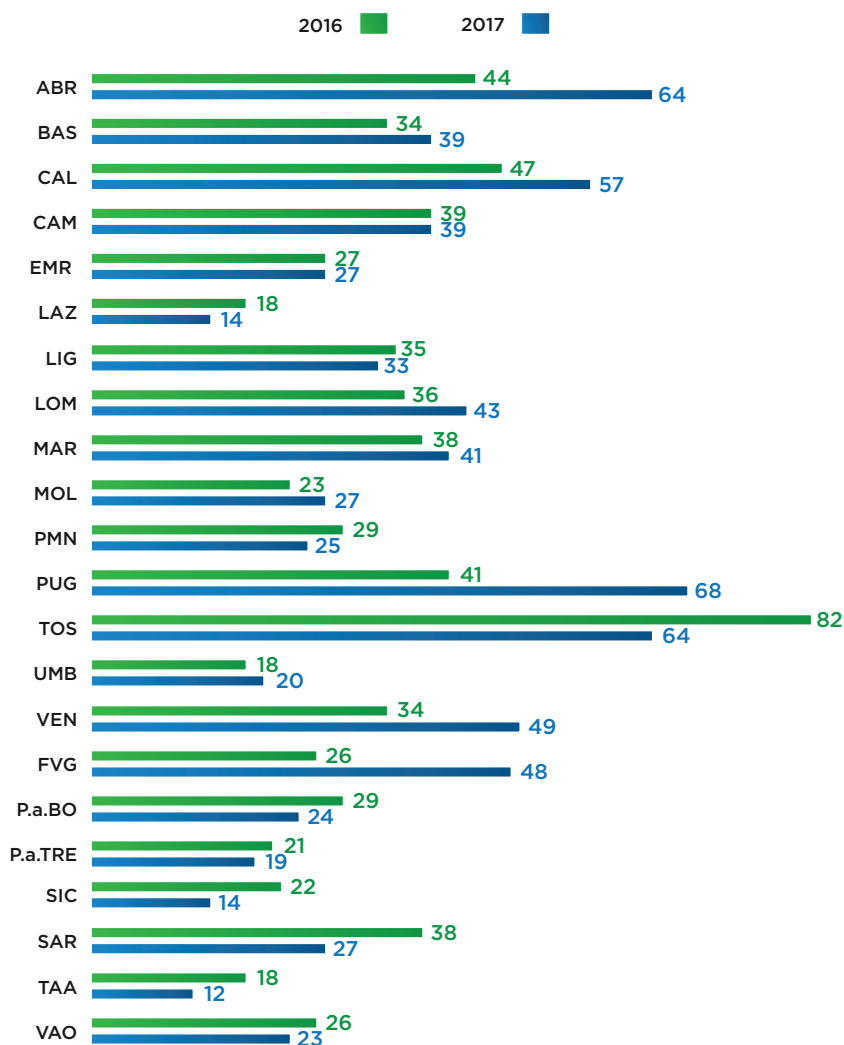
L'aumento della complessiva produzione legislativa del 2017, però, non risulta confermato dai dati relativi agli articoli e ai commi; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome), dagli 9.528 articoli prodotti nel 2016 si scende agli 8.557 del 2017; dai 25.610 commi del 2016 si scende ai 22.988 del 2017 (*cfr.* tabelle 1 2016 e 2017 dell'Appendice).

Anche per il 2017, come già sottolineato nelle precedenti rilevazioni, va segnalato che – al di là della tendenza messa in luce in generale per il complesso delle Regioni – i dati sulla produzione legislativa variano notevolmente da Regione a Regione, testimoniando, dunque, la presenza di situazioni politico-istituzionali specifiche e diverse. Aumentano, ad esempio, le leggi in Abruzzo, Puglia e Friuli Venezia Giulia, mentre diminuiscono sensibilmente in Toscana.

Come si ricava dal grafico 1, tra le Regioni ordinarie il primato della produzione legislativa spetta, nel 2017 alla Puglia (68 leggi) mentre nel 2016, in continuità con gli anni precedenti, alla Toscana (82 leggi). Riprende ad aumentare la produzione legislativa dell'Abruzzo che, dopo la battuta d'arresto del 2015-2016 (in entrambi gli anni 44 leggi), arriva alle 64 leggi del 2017, aumentando, quindi, di 20 unità. Il primato delle leggi più pesanti spetta, invece, alla Regione Toscana, con 1.552 articoli e 3.063 commi nel 2016 e 953 articoli e 1.842 commi nel 2017. Tra le specialità, è sempre il Friuli Venezia Giulia a mantenere alte le dimensioni fisiche delle leggi con ben 769 articoli e 4.073 commi nel 2016 e 838 articoli e 3.859 commi nel 2017.

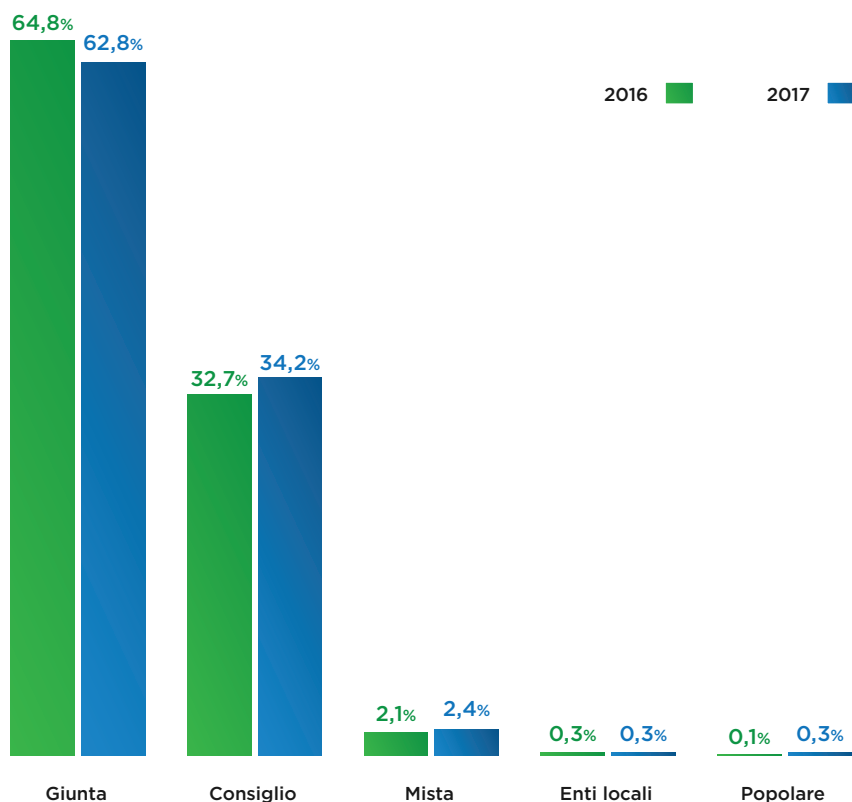
* Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice in Diritto pubblico, ISSIRFA-CNR.

¹ Tutte le tabelle dell'Appendice citate sono disponibili sul sito della Camera all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>

Grafico 1 – Produzione legislativa 2016-2017

Le leggi regionali per soggetto proponente e durata dell'iter

Guardando al soggetto proponente (cfr. tabelle 2 e 2a 2017 dell'Appendice e grafico 2) si rileva che la maggior parte delle leggi promulgate è di iniziativa dell'Esecutivo. Su 777 leggi promulgate, 488, pari al 62,8% sono di iniziativa della Giunta e 266, pari al 34,2%, sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente 59,8% e 73,7% di iniziativa dell'Esecutivo, 36,9% e 24,6% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

Grafico 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate 2016-2017

Naturalmente anche per questo dato non mancano differenze tra Regioni: nel 2017, il Trentino-Alto Adige (con il 100,0%), la Provincia autonoma di Bolzano (con il 91,7%), la Sicilia (con l'85,7%), la Liguria (con il 78,8%), la Puglia (con il 76,5%) sono le Regioni ove maggiore è l'incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; l'Abruzzo (con il 68,8%), le Marche (con il 53,7%) e il Lazio (con il 50,0%) sono gli enti nei quali più alta è l'incidenza delle leggi di iniziativa assembleare.

Anche nel 2016 (*cfr.* tabelle 2 e 2a 2016 dell'Appendice e grafico 2) la maggior parte delle leggi proveniva dalle Giunte. Infatti, su 725 leggi approvate, 470, pari al 64,8%, erano di iniziativa della Giunta e 237, pari al 32,7%, erano di iniziativa dei consiglieri. Lo stesso rapporto si manteneva considerando separatamente Regioni ordinarie e Regioni speciali (rispettivamente 62,8% e 71,1% di iniziativa della Giunta, 35,0% e 25,6% di iniziativa del Consiglio).

Anche nel 2016 erano presenti differenze tra Regioni. Erano, infatti, più numerose le leggi di iniziativa giuntale in Valle d'Aosta (92,3%) e in Umbria (83,3%); mentre erano più numerose quelle di Consiglio nelle Regioni Abruzzo (84,1%) e Calabria (51,1%).

Come si ricava dal grafico 2, aumenta lievemente, nel 2017, il dato dell'iniziativa mista.

In genere si tratta di iniziativa Giunta-Consiglio.

Considerando il complesso delle Regioni, la percentuale dell'iniziativa mista è del 2,4% (era del 2,1% nel 2016): è, invece, dell'1,2% nelle specialità (era del 2,8% nel 2016) e del 2,8% nelle Regioni ordinarie (era dell'1,8% nel 2016). L'aumento si registra, dunque, soprattutto nelle Regioni ordinarie.

Si mantiene, dunque, molto elevato il contributo della Giunta alla legislazione approvata, anche se va sottolineato che il 29,7% delle leggi del 2017, così come quelle del 2016 (26,8%) sono ad iniziativa vincolata. Si tratta, cioè, delle leggi legate alla necessaria manovra di bilancio che, per espressa previsione statutaria (e di legge ordinaria)², la Giunta è tenuta ad adottare.

Per contro, alcune Regioni rilevano non solo l'incremento costante negli anni dei progetti di legge presentati dai consiglieri rispetto a quelli presentati dalla Giunta, ma anche un tasso di successo in costante crescita. Secondo la Regione Toscana, il diffuso riproporsi dell'iniziativa consiliare non deve essere sottovalutato costituendo, tra gli altri, "uno degli assi portanti del modello di interazione politica consiliare"³. Inoltre, le leggi di iniziativa dei consiglieri continuano a interessare non solo temi istituzionali e organizzativi del proprio assetto e delle proprie strutture ma anche altri ambiti materiali specifici (servizi, sviluppo economico e territorio) – vale a dire tematiche legate più propriamente all'attività dell'Esecutivo – e la tipologia delle leggi di manutenzione della legislazione sia ordinaria che statutaria⁴.

Infine, guardando al periodo intercorrente tra la data della prima seduta della Commissione consiliare competente per materia e la data della seduta consiliare nella quale il progetto è approvato definitivamente (cfr. tabelle 3 e 3a 2017 dell'Appendice e grafico 3), si può constatare che il maggior numero di leggi ha un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (334 leggi, pari al 43,0% del totale); seguono le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (224 leggi, pari al 28,8%), tra 91 e 180 giorni (100 leggi, pari al 12,9%), oltre i 360 giorni (66 leggi, pari all'8,5%) e tra i 181 e 360 (53, pari al 6,8%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni sono sensibili. Ad esempio, nella Regione Calabria, il 52,6% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Toscana, il 40,6% tra 31 e 90 giorni; in Umbria, il 35,0% tra 91 e 180; nel Molise, il 14,8% tra 181 e 360; nel Lazio, il 50,0% oltre i 360 giorni. Per quanto riguarda le specialità: in Valle d'Aosta, il 73,9% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; nella Provincia autonoma di Bolzano (e nel Trentino-Alto Adige) il 50,0% delle leggi tra 31 e 90 giorni; nella Provincia autonoma di Trento, il 15,8%

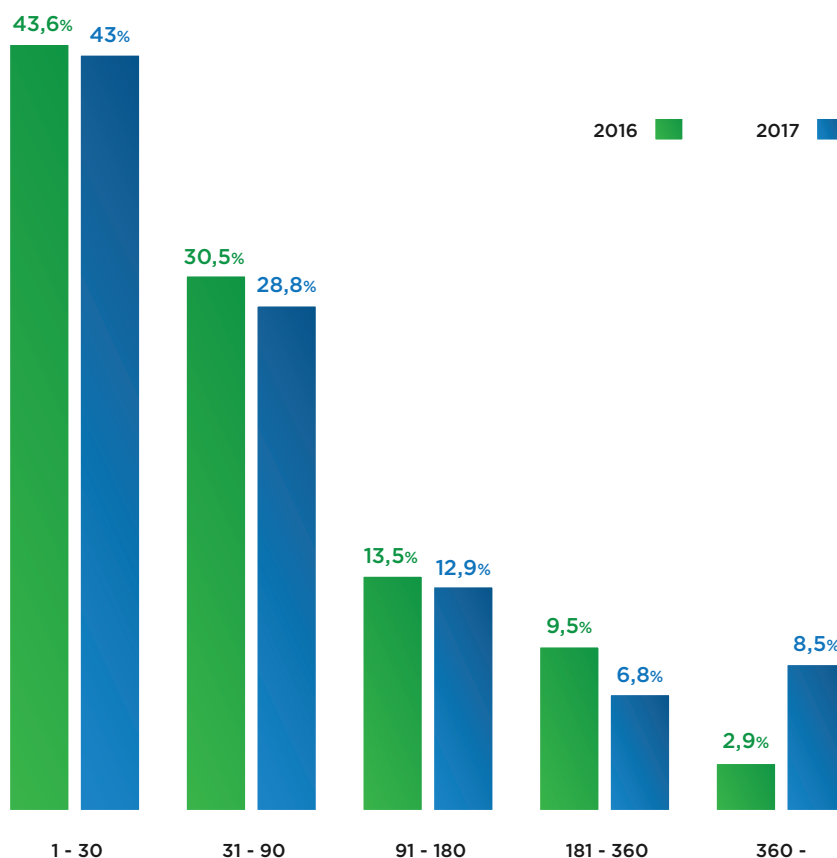
² Ad esempio, in Toscana, lo Statuto (art. 23) prevede espressamente che l'iniziativa sia riservata alla Giunta solo per i bilanci e il rendiconto; la disposizione in base alla quale la Giunta può presentare un progetto di legge finanziaria (contestualmente alla legge di bilancio) è stata introdotta, invece, con legge ordinaria (LR 36/2001, art. 13).

³ Regione Toscana-Segretariato generale, Rapporto sulla legislazione, anno 2017, maggio 2018, p. 135.

⁴ Per una serie di esempi di materie sulle quali ha inciso l'iniziativa consiliare, cfr. il Rapporto citato nella nota precedente (p. 172 ss.).

delle leggi tra i 91 e i 180 giorni; nella Provincia autonoma di Trento il 26,3% delle leggi tra i 181 e i 360 giorni; in Sardegna il 7,4% ha richiesto un *iter* superiore ai 360 giorni.

Grafico 3 – Durata dell'iter di approvazione delle leggi 2016-2017



Situazione simile nel 2016 (*cfr.* tabelle 3 e 3a 2016 dell'Appendice e grafico 3), quando il maggior numero di leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (316 leggi, pari al 43,6% del totale); seguivano le leggi emanate tra 31 e 90 giorni (221 leggi, pari al 30,5%), tra 91 e 180 giorni (98, pari al 13,5%), tra 181 e 360 giorni (69, pari al 9,5%) e oltre i 360 giorni (21 pari al 2,9%). Anche nella rilevazione in esame le differenze tra Regioni erano notevoli. Ad esempio, nella Regione Puglia, l'85,4% delle leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Campania il 56,4% tra 31 e 90 giorni; in Umbria, il 22,2% tra 91 e 180; in Piemonte, il 24,1% tra 181 e 360 e nel Lazio, il 33,3% superava i 360 giorni. Nelle specialità, invece, era la Sardegna con il 63,2% delle leggi ad avere un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; la Provincia autonoma di Trento con il 52,4% delle leggi tra 31 e 90 giorni; la Sicilia con il 27,3% di leggi tra i 91 e i 180 giorni; la Provincia autonoma di Trento faceva registrare

una percentuale pari al 23,8% di leggi con un *iter* compreso tra 181 e 360 giorni e ancora la Sicilia una percentuale pari al 4,5% di leggi con un *iter* che superava i 360 giorni.

Tra quelle che hanno un *iter* più lungo rientrano sicuramente le leggi finanziarie e i bilanci di previsione, anche a causa dell'esame in più Commissioni di merito delle parti di competenza. Hanno spesso un *iter* lungo anche alcune leggi di riordino e alcune leggi istituzionali, anche se in alcuni casi non emerge alcun rapporto tra la durata dell'*iter* e il tipo di legge (Puglia). Ad esempio, nel 2017 e nel 2016, le leggi che hanno registrato un *iter* molto più lungo rispetto a quello delle leggi ordinarie sono state quelle statutarie, che richiedono un procedimento di approvazione rafforzato (approvazione nel medesimo testo con due deliberazioni votate ad intervallo non inferiore a due mesi; pubblicazione sul BUR per un periodo di tre mesi prima della sua promulgazione che avverrà in caso di mancata richiesta di referendum da parte dei soggetti legittimati).

In molti altri casi, infine, si registra un *iter* più breve delle leggi di iniziativa della Giunta (come ad esempio in Puglia e nella Provincia autonoma di Trento).

Le leggi regionali per tipologia normativa

L'andamento delle leggi classificate in base alla tipologia normativa non si discosta molto dalle rilevazioni degli anni precedenti, mantenendo, dunque, le stesse linee di tendenza.

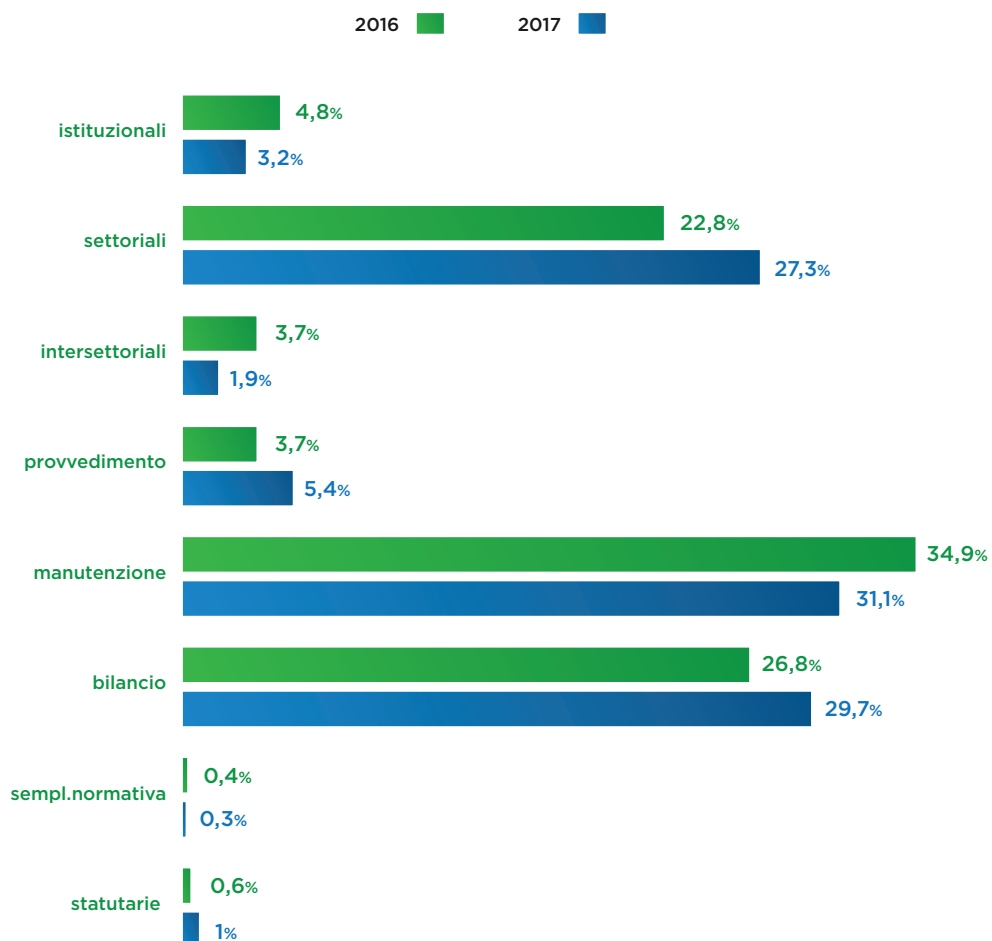
Le leggi di manutenzione

Anche nel 2017 la tipologia prevalente risulta essere quella che raggruppa le leggi di modifica.

Con una riduzione di circa 4 punti percentuali rispetto al 2016 – quando su 725 leggi, 253, pari al 34,9% del totale, erano leggi di manutenzione – nel periodo considerato 242 leggi, pari al 31,1% del totale, intervengono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente nell'ordinamento regionale (cfr. tabelle 4 e 4a 2016 e 2017 dell'Appendice e grafico 4)⁵.

⁵ Analizzando la produzione legislativa delle Regioni ordinarie e delle specialità in base alla tecnica redazionale – cfr. le tabelle 6 2016 e 2017 dell'Appendice – si evidenzia, invece, la prevalenza di leggi nuove rispetto alle leggi di novellazione. Il dato delle novelle (di alcune Regioni) differisce dal dato sulle leggi di manutenzione classificate nelle tabelle per tipologia normativa perché nel caso in esame la manutenzione può essere distribuita sia tra le leggi adottate secondo tecnica mista (che contengono sia nuove norme che norme di modifica), sia tra le leggi nuove, nel caso in cui si ricorra alla tecnica delle modifiche non testuali. Facendo riferimento a tutte le Regioni si può constatare che su 777 leggi, 439 sono testi nuovi e 277 sono novelle, essendo altre 61 leggi redatte secondo tecnica mista. Non risultano emanati testi unici. Le novelle costituiscono, dunque, nel 2017, il 35,6% del totale delle leggi regionali, con una percentuale più alta nelle specialità rispetto alle Regioni ordinarie (45,5% contro 33,0%). Nel 2016, invece, su 725 leggi, 381 erano testi nuovi e 286 novelle, essendo le rimanenti 56 leggi di tecnica mista e 3 testi unici. Più in particolare, le leggi di novellazione sul totale delle leggi promulgate erano pari al 39,4% con una percentuale decisamente più alta nelle Regioni ordinarie rispetto alle specialità (40,6%).

Grafico 4 – Tipologia normativa 2016-2017



Molto spesso le leggi di manutenzione intervengono ripetutamente sui medesimi atti, anche se su diverse disposizioni. Il dato riportato, però, non esaurisce quello degli interventi di manutenzione. Per avere il peso complessivo della manutenzione, a questi interventi andrebbero sommati, infatti, gli altri interventi manutentivi situati all'interno di leggi che contengono nuove disposizioni.

All'alto numero di interventi manutentivi concorrono, in molte Regioni, i grandi contenitori variamente definiti, come la legge annuale di manutenzione (Campania e Toscana), la legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale (Piemonte), la legge di adeguamento della normativa regionale (Liguria), la legge di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale (Marche), le leggi di semplificazione settoriale (Friuli Venezia Giulia) e plurisettoriali (Lombardia), nate con l'obiettivo di contenere il ricorso

eccessivo a leggi di mera modifica anche al fine di contribuire al miglioramento della qualità dell'intero complesso normativo.

Accanto a queste tipologie, molte Regioni – oltre che attraverso singole leggi che si limitano a modificare la normativa vigente in una data materia – operano la manutenzione del sistema con le leggi di stabilità (ma anche con quelle di assestamento del bilancio) e, soprattutto, con i c.d. collegati.

Per restare alle ultime leggi di stabilità promulgate, in tutti i provvedimenti del 2017 e del 2016 si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente⁶. Per citare solo qualche esempio di leggi di stabilità 2018 che hanno novellato leggi vigenti di vari settori regionali, si richiamano la LR 67/2017 della Regione Puglia che ha modificato 21 leggi regionali; la LR 30/2017 della Regione Liguria che dedica l'art. 4 alla manutenzione di 8 leggi regionali comportanti riflessi finanziari; la LR 45/2017 della Regione Friuli Venezia Giulia che modifica ben 32 leggi regionali di varie materie di intervento regionale e la LP 18/2017 della Provincia autonoma di Trento che interviene su ben 34 leggi provinciali vigenti (modificando spesso diverse disposizioni). Quanto alle leggi di stabilità 2017, la Regione Basilicata con la LR 6/2017 ha modificato 8 leggi regionali mentre la Regione Lazio con la LR 17/2016 è intervenuta a novellare numerose disposizioni di 34 leggi regionali. Infine, la LR 24/2016, legge di stabilità per il triennio 2017-2019 della Regione Valle d'Aosta, ha apportato modifiche a 20 leggi regionali.

Per quanto riguarda i collegati, nel 2017 la Regione Calabria con la LR 54 ha modificato 11 leggi regionali mentre nel 2016 (LR 43) ne aveva modificato 19; la Regione Liguria con la LR 29 ha modificato 31 leggi regionali così come aveva modificato numerose disposizioni legislative di varie materie nel 2016 con il collegato alla legge di stabilità 2017 (LR 33); la Lombardia ha modificato 27 leggi regionali (a volte toccando diverse disposizioni di una stessa legge) con il collegato 2018 (LR 37/2017) e 18 leggi regionali con il collegato 2017 (LR 34/2016).

Spesso la manutenzione passa anche attraverso le leggi europee o comunitarie regionali, sede naturale per l'adeguamento della normativa all'ordinamento europeo. Ad esempio, nel 2017, la LR 14 della Regione Emilia-Romagna modifica 12 leggi regionali mentre quella del 2016 (LR 9) ne aveva modificato 19. Analogamente la LP 21 della Provincia autonoma di Bolzano modifica 19 leggi provinciali (e abroga alcune leggi per intero e alcune disposizioni).

Come già sottolineato nei rapporti precedenti, tutti questi esempi sono la prova che la manutenzione degli ordinamenti non passa solo attraverso le leggi di mera modifica ma, spesso, è molto significativa in altri provvedimenti. Il dato delle leggi di manutenzione

⁶ Cfr. il Capitolo Le leggi di stabilità regionale e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>

è puramente indicativo di un fenomeno che, per essere studiato nella sua complessità, richiederebbe, dunque, di essere integrato con l'analisi di tutte le leggi modificanti e, soprattutto, del numero delle leggi modificate.

Le altre categorie normative. In particolare le leggi settoriali

Per quanto riguarda le altre categorie normative (*cfr.* tabelle 4 e 4a 2017 dell'Appendice e grafico 4), il numero degli interventi legislativi è in alcuni casi decisamente inferiore rispetto alla tipologia della manutenzione: 231 – pari al 29,7% del totale – sono leggi di bilancio⁷; 212 – pari al 27,3% del totale – sono leggi classificate come interventi settoriali; 43 – pari al 5,4% del totale – rientrano nelle leggi provvedimento; 25 – pari al 3,2% del totale – sono leggi in materie istituzionali; 15 – pari all'1,9% del totale – interessano più settori e, di conseguenza, sono collocate nella categoria plurisettoriale e 2 – pari allo 0,3% del totale – rientrano nella categoria della semplificazione normativa (e amministrativa). L'1,0% è dato, infine, dalla categoria delle leggi statutarie.

Situazione simile nel 2016, quando alle leggi di manutenzione (253, pari al 34,9% del totale) seguivano nell'ordine: le leggi di bilancio (194, pari al 26,8% del totale)⁸; le leggi settoriali (165, pari al 22,8%); le leggi provvedimento (44, pari al 3,7%); le leggi istituzionali (35, pari al 4,8%); le leggi intersettoriali (27, pari al 3,7%); le leggi di semplificazione normativa (3, pari allo 0,4%). Lo 0,6%, infine, era dato dalle leggi statutarie (*cfr.* tabelle 4 e 4a 2016 dell'Appendice e grafico 4).

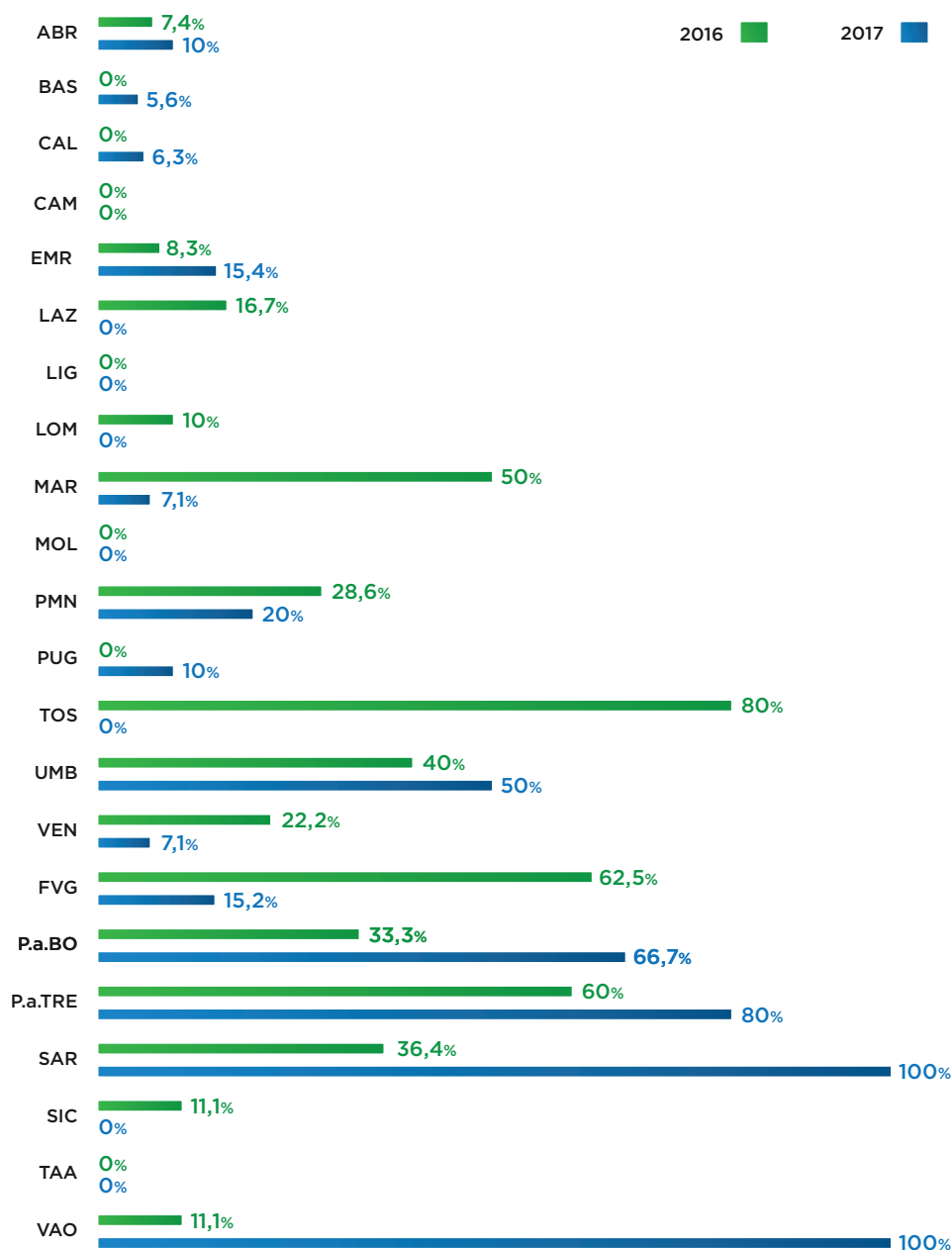
Ritornando al 2017 e focalizzando l'attenzione sulla categoria delle leggi settoriali, si segnalano diverse leggi classificabili come normative di riforma e/o di riordino di intere materie o di interi campi di attività o parti significative di essi, che talvolta dispongono anche l'abrogazione di leggi ormai superate.

Nel 2017, sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali – categorie legislative sulle quali maggiormente insistono tali tipi di leggi – le leggi di riordino risultano essere 32 su 252, pari al 12,7% del totale. Nel 2016 le leggi di riordino erano 46 su 227, pari al 20,3% del totale (*cfr.* tabella 5 2016 e 2017 dell'Appendice e grafico 5).

Il dato maggiormente significativo risulta essere, nel 2017, quello delle due Province autonome di Trento e Bolzano con, rispettivamente, l'80,0% e il 66,7% di leggi ascrivibili a tale tipologia e quello delle Regioni Umbria e Piemonte con, rispettivamente il 50% e il 20%. Nel 2016, invece, i dati più rilevanti erano quelli della Regione Friuli Venezia Giulia con il 62,5% e della Toscana con l'80,0 di leggi di riordino.

⁷ Il dato delle leggi di bilancio considerato nella tabella 4 2017 dell'Appendice non coincide con quello riportato nella tabella 7 (relativa alla classificazione per materia) perché alcune Regioni hanno classificato le stesse leggi in due differenti modi. Ad esempio, in alcuni casi i collegati alla legge di stabilità sono classificati nella tabella per materia nel multisettore, nella tabella per tipologia normativa nelle leggi di bilancio.

⁸ Anche per questo dato valgono le precisazioni riportate nella nota precedente.

Grafico 5 - Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali 2016-2017

Per richiamare solo qualche esempio, tra le leggi di riordino o tra quelle settoriali che disegnano politiche complesse o, comunque, di notevole rilevanza, rientrano la LR

28/2017 dell'Abruzzo (di riordino della gestione della fauna ittica e di disciplina della pesca nelle acque interne); la LR 24/2017 dell'Emilia-Romagna (recante la disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio); la LR 8/2017 del Veneto (di disciplina del sistema educativo); la LP Bolzano 6/2017 (sui musei e sulle collezioni); la LR 11/2016 del Lazio (sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali); la LR 14/2016 dell'Umbria (recante norme sulle politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra uomini e donne); la LR 12/2016 del Friuli Venezia Giulia (di disciplina organica delle attività estrattive).

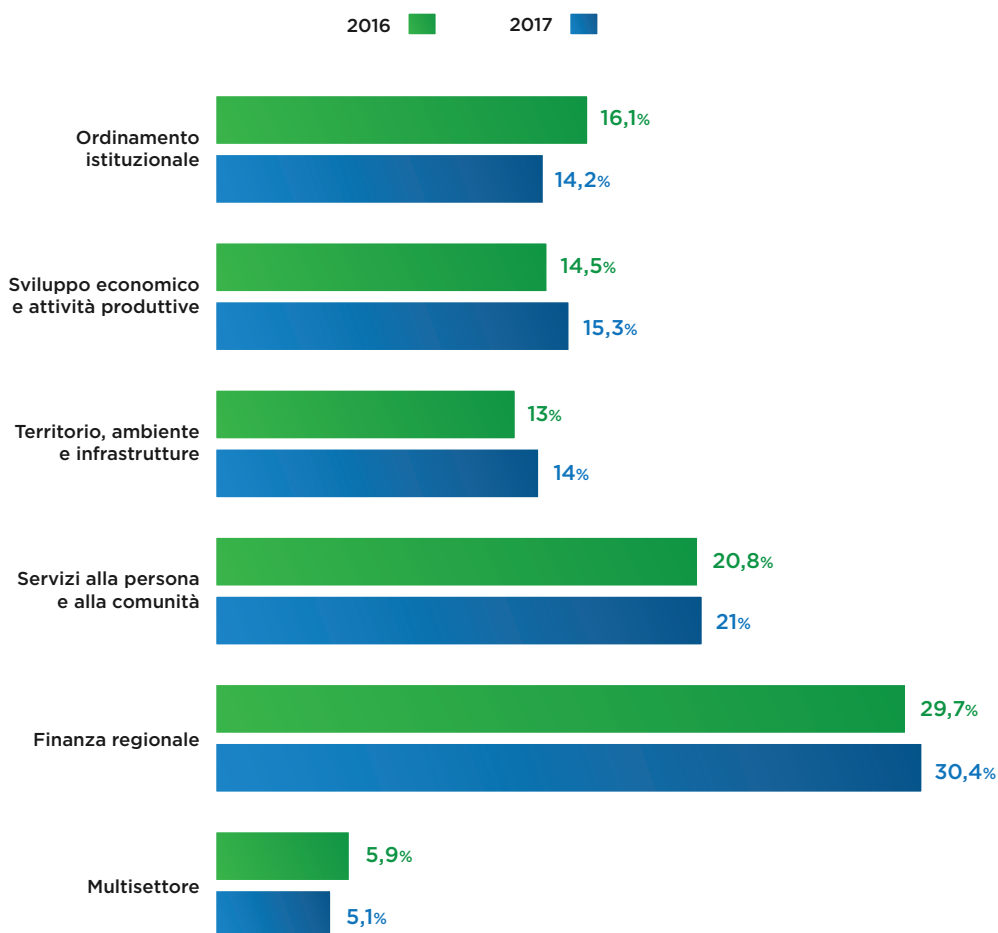
L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano che nel 2017, su 777 leggi, il macrosettore con il maggior numero di atti è quello della “finanza regionale” con 236 leggi (pari al 30,4% del totale), seguito dai “servizi alla persona e alla comunità” con 163 leggi (21,0%), dallo “sviluppo economico e attività produttive” con 119 leggi (15,3%), dall’“ordinamento istituzionale” con 110 leggi (14,2%) e dal “territorio, ambiente e infrastrutture” con 109 leggi (14,0%). Infine, altre 40 leggi, pari al 5,1%, sono classificate nel “multisetore”: in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie (o alle leggi europee) che riguardano più macrosettori (*cfr.* tabella 7 2017 dell'Appendice e grafico 6).

Comparando il dato dell'anno in esame con quello del 2016, l'ordine delle priorità tra i macrosettori risulta essere sostanzialmente simile sia pure con qualche lieve differenza nell'ordine di prevalenza tra macrosettori. Su 725 leggi, infatti, il macrosettore che primeggiava era sempre la “finanza regionale” con 215 leggi (29,7%), seguito da quello dei “servizi alla persona e alla comunità” con 151 leggi (20,8%), dall’“ordinamento istituzionale” con 117 leggi (16,1%), dallo “sviluppo economico e attività produttive” con 105 leggi (14,5%) e dal “territorio, ambiente e infrastrutture” con 94 leggi (13,0%). Infine, altre 43 leggi, pari al 5,9% del totale, erano classificate nel “multisetore” (*cfr.* tabella 7 2016 dell'Appendice e grafico 6).

Rispetto alle tendenze riscontrate negli anni precedenti, si può osservare, dopo la contrazione registrata nel 2010, la tenuta della produzione legislativa nel campo dei “servizi alla persona e alla comunità”. Una crescita costante e significativa del macrosettore si era già da tempo verificata, passando, ad esempio, dalle 128 leggi del 2005 alle 195 del 2009, e risponde al bisogno delle Regioni di svolgere funzioni dirette a fornire servizi alle loro comunità e, soprattutto negli ultimi anni, di far fronte, con interventi di natura sociale, ai problemi derivanti dalla crisi economica e occupazionale.

L'analisi dei dati relativi alla distribuzione delle leggi tra le materie all'interno dei diversi macrosettori non evidenzia particolari novità rispetto agli anni precedenti.

Grafico 6 – Distribuzione delle leggi per macrosettori anni 2016-2017

Nel 2017, nel caso del macrosettor “ordinamento istituzionale”, la prima materia di intervento regionale, con 45 leggi è data dalla voce “enti locali e decentramento”, seguendo un *trend* già registrato nel Rapporto precedente (nel 2015 le leggi erano ben 68). Seguono, poi, la voce “altro” che raccoglie leggi sul referendum, sulle persone giuridiche private, sul sistema statistico regionale, sul difensore civico, ecc. (26 leggi) e la materia “personale e amministrazione” (14 leggi), la quale già da alcuni anni sembra perdere il primato di materia con il maggior numero di leggi. Anche nel 2016 primeggiava la materia “enti locali e decentramento” con 56 leggi.

Nel macrosettor “sviluppo economico e attività produttive” si registra ancora una volta quanto già emerso nei Rapporti precedenti, ovvero la decisa prevalenza del numero di leggi regionali nel campo che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale: le materie “agricoltura e foreste” (46 leggi) e “caccia, pesca e itticoltura” (17 leggi), infatti, totalizzano

insieme 63 leggi sul totale di 119 (pari al 52,9%), senza contare, peraltro, le altre leggi sull'agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia "turismo". Seguono poi – con una distribuzione tra le materie non molto diversa da quella evidenziata nei precedenti Rapporti – le materie "turismo", e "commercio, fiere e mercati" rispettivamente con 28 e 9 leggi. Il numero delle leggi negli altri campi materiali è molto limitato. Anche nel 2016 lo sviluppo rurale totalizzava, all'interno del macrosettore, il numero maggiore di leggi (49).

Nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", predominano le materie "territorio e urbanistica", con 43 leggi, e "protezione della natura e dell'ambiente", con 26 leggi. Altre 11 leggi sono classificate nella voce "protezione civile". Prevalenze uguali nel 2016 con 37 e 24 leggi nelle prime due materie indicate. Altre 10 leggi erano classificate nella materia "risorse idriche e difesa del suolo".

Nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", si può constatare, ancora una volta, l'assoluta prevalenza della materia "tutela della salute" con 52 leggi (nel 2016 le leggi erano 42). Seguono, poi, le materie "servizi sociali" e "beni e attività culturali", rispettivamente, con 44 e 22 leggi (nel 2016 le leggi erano 36 e 24).

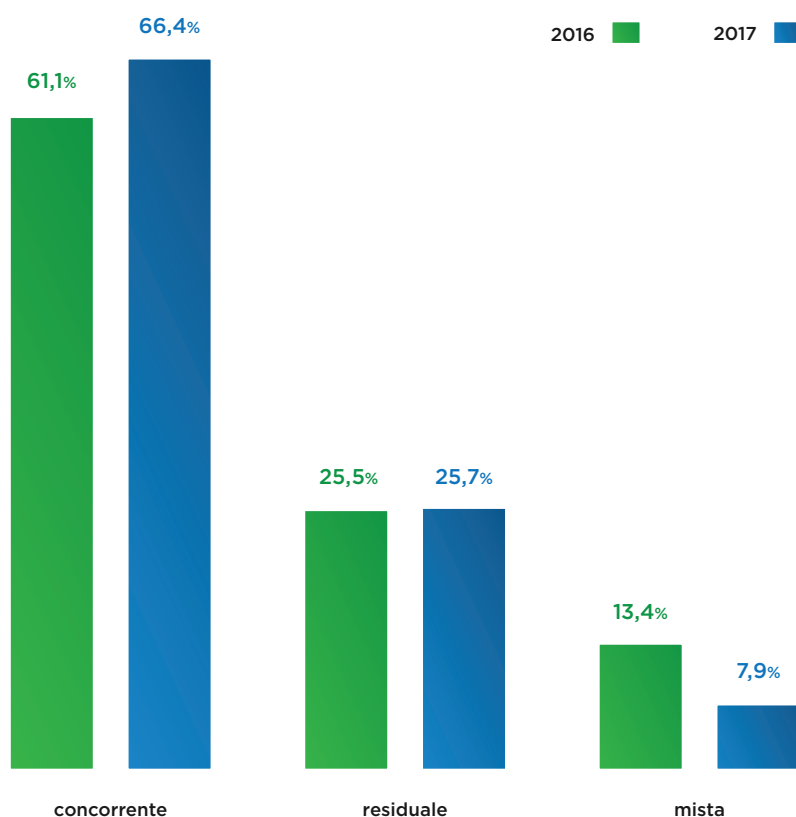
Nel complesso, si deve constatare che all'interno dei macrosettori – ad eccezione dell'"ordinamento istituzionale" – non sembrano verificarsi mutamenti significativi nella distribuzione delle leggi tra le materie, rispetto a quanto rilevato nei Rapporti degli anni precedenti.

L'esercizio delle potestà legislative

Partendo dai dati relativi alla distribuzione delle leggi tra i macrosettori e i profili delle materie e considerando esclusivamente, in base ad un criterio di prevalenza, il carattere concorrente o residuale dei diversi ambiti materiali inseriti nei macrosettori, risulta confermata anche nel 2017 – con riferimento alle sole Regioni ordinarie – la prevalenza della potestà residuale nei macrosettori "ordinamento istituzionale", con 48 leggi su 77, e "sviluppo economico e attività produttive", con 89 leggi su 97. Il rapporto è, invece, ribaltato a favore della potestà concorrente negli altri macrosettori: le leggi afferenti a tale tipologia sono, infatti, 76 su 88 (con 12 di potestà residuale) per il "territorio, ambiente e infrastrutture" e 83 su 134 (con 51 di potestà residuale) per i "servizi alla persona e alla comunità". Situazione identica si registrava nel 2016, quando erano sempre i macrosettori "ordinamento istituzionale" e "sviluppo economico e attività produttive" a registrare il più alto numero di leggi riconducibili alla potestà residuale (rispettivamente con 52 leggi su 83 e 71 leggi su 80). Erano, invece, sempre gli altri due macrosettori "territorio, ambiente e infrastrutture" e i "servizi alla persona e alla comunità" a registrare il maggior numero di leggi ascrivibili alla potestà concorrente: rispettivamente 70 leggi su 76 e 76 leggi su 122.

Considerando, invece, il totale delle leggi, incluse quelle ascrivibili al macrosettore della “finanza regionale” e al “multisetto”, e classificando anche le leggi che esercitano le due potestà principali congiuntamente (potestà mista), i dati risultano leggermente diversi da quelli sopra richiamati. Più in generale, su 610 leggi ordinarie, 157 – pari al 25,7% del totale – sono di potestà residuale; 405 – pari al 66,4% del totale – sono di potestà concorrente e 48 – pari al 7,9% del totale – sono di potestà legislativa mista (cfr. tabella 8 2017 dell'Appendice e grafico 7).

Grafico 7 - Fonte giuridica della potestà legislativa 2016-2017



Si può, dunque, rilevare che nel 2017 la potestà residuale si attesta sostanzialmente sul dato 2016 (era, infatti, del 25,5%)(cfr. tabella 8 2016 dell'Appendice e grafico 7), arrestando, o forse contenendo, la tendenza a quel decremento sostanziale che incomincia a registrarsi a partire dal 2015 quando passava dal 35,7% del 2014 al 27,3%.

Va tenuto comunque conto, come già ricordato, che la relazione tra la potestà “residuale” e quella “concorrente” varia in maniera significativa secondo i macrosettori consi-

derati e che, inoltre, un ruolo importante lo gioca, almeno in alcune Regioni, l'esercizio congiunto delle due potestà. Infatti, considerando l'insieme delle Regioni ordinarie, le leggi classificabili come leggi di potestà mista - pur diminuendo di circa 6 punti percentuali nel 2017 rispetto al 2016 (dal 13,4% al 7,9%) - fanno registrare, almeno in alcune Regioni, dati molto significativi: ad esempio, si vedano per il 2017 le Regioni Toscana (37,5%) e Umbria (20,0%) e per il 2016 ancora Toscana (45,1%), Marche (21,1%) e Liguria (17,1%).

Le abrogazioni e le leggi vigenti

La semplificazione e la razionalizzazione normativa sono obiettivi inseriti già da tempo nell'agenda politica delle Regioni che, anche nel 2016 e nel 2017, si sono fatte carico di combattere l'eccesso di regolazione soprattutto attraverso le leggi regionali di settore, le leggi di stabilità e i collegati (in alcuni casi anche i collegati alle leggi europee). In tutte le tipologie di leggi richiamate sono frequenti, infatti, abrogazioni esplicite (totali o parziali) di leggi e regolamenti, segno della persistenza della buona prassi a non ricorrere a formule "generiche" di abrogazione, che mal si conciliano con la chiarezza e la certezza del diritto.

L'uso di abrogazioni implicite - tanto diffuso in passato - è però ancora presente in alcuni ordinamenti regionali. Ad esempio, pur abrogando esplicitamente numerose leggi e disposizioni, contengono una clausola di abrogazione "innominata" (*sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili o in contrasto*) la LR 28/2017 (art. 35, co. 2) della Regione Abruzzo, recante norme per la gestione della fauna ittica della pesca nelle acque interne; la LR 1/2017 (art. 44, co. 1) della Regione Basilicata, in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio; la LR 59/2017 (art. 58, co. 1) della Regione Puglia, contenente norme per la protezione della fauna e per la tutela delle risorse faunistico-ambientali.

Il 2016 e il 2017 sono gli anni in cui si assiste alla ripresa della promulgazione di leggi contenenti l'abrogazione generale ed espressa di normativa tacitamente abrogata o priva di efficacia. Dalle tabelle 4 2016 e 2017 dell'Appendice risultano, infatti, emanati 3 provvedimenti di semplificazione normativa nel 2016 e 2 nel 2017. In realtà si tratta, nel 2016, di 2 provvedimenti di semplificazione amministrativa della Regione Campania (LR 22 e 38) con all'interno norme nuove e norme di adeguamento (manutenzione) della normativa regionale e di una legge della Regione Sardegna (LR 24) che ha dettato norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi, intervenendo anche a "ripulire" l'ordinamento di 317 leggi, promulgate dal 1949 al 1969. Nel 2017, invece, i provvedimenti sono uno della Regione Campania (LR 23) che detta norme nuove e di modifica in materia di razionalizzazione e di adeguamento della normativa e uno della Regione Lazio (LR 6) che detta disposizioni tese a disciplinare la

semplificazione normativa e procedimentale e dispone l'abrogazione espressa di 387 leggi regionali.

Inoltre, bisogna dare risalto anche a un'altra legge, il collegato alla legge europea del 2016 della Regione Emilia-Romagna (LR 10), classificata però tra le leggi intersettoriali, che è intervenuta ad abrogare espressamente 53 leggi regionali⁹. La legge è finalizzata a semplificare il sistema normativo regionale, in attuazione del principio di miglioramento della qualità della legislazione contenuto nella LR 18/2011 e del principio di revisione periodica della normativa previsto a livello europeo dal Programma di controllo dell'adequazione e dell'efficacia della regolamentazione¹⁰.

Prosegue, dunque, l'opera di "ripulitura" degli ordinamenti, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti ed evidente sia dai dati riportati nella tabella 9 dell'Appendice, relativa alle abrogazioni del 2017, sia dalla tabella 9a dell'Appendice, relativa agli interventi abrogativi dalla prima legislatura alla fine del 2017.

Più in particolare, nel 2017, le 777 leggi complessivamente approvate abrogano espressamente 625 leggi per intero (cfr. tabella 9 2017 dell'Appendice), alcune partizioni (interi capi e sezioni) e numerose disposizioni. Anche nel 2016, gli interventi abrogativi avevano determinato la cancellazione di 535 leggi (cfr. tabella 9 2016 dell'Appendice).

Come si vede, poi, dalla tabella 9a 2017 dell'Appendice, laddove il totale delle leggi abrogate risulta essere molto alto, si è in presenza di massicci interventi abrogativi avvenuti nel corso degli anni. Ad esempio: per quanto riguarda le Regioni ordinarie, in Lombardia su 2.345 leggi promulgate ne sono state formalmente abrogate il 75,9% (1.781), in Toscana su 3.375 il 65,8% (2.220), in Piemonte su 2.262 il 59,5% (1.345); per quanto riguarda le specialità, in Valle d'Aosta su 2.953 leggi promulgate ne sono state abrogate espressamente il 65,2% (1.926), nella Provincia autonoma di Trento su 1.490 il 65,1% (917), in Friuli Venezia Giulia su 2.470 il 50,8% (1.255).

Altro dato rilevante è quello delle abrogazioni espresse contenute soprattutto nell'ambito dei testi unici, delle leggi di settore, spesso in quelle di riordino e nelle leggi di stabilità.

La LR 18/2016 dell'Emilia-Romagna – testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili – abroga 3 leggi regionali; la LR 86/2016 della Toscana – nuovo testo unico del sistema turistico regionale, approvato al fine di introdurre le molteplici novità normative in materia stratificatesi nel

⁹ Il collegato alla legge comunitaria 2015 (LR 10) era stato classificato nella voce "semplificazione normativa" e anche allora disponeva l'abrogazione espressa di 38 leggi regionali, 1 regolamento e numerose singole disposizioni legislative, contenute in un allegato diviso in tre differenti elenchi.

¹⁰ "Regulatory Fitness and Performance Programme" (REFIT) di cui alla Comunicazione COM (2012) 746 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 12 dicembre 2012 (Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea).

tempo e di realizzare una maggiore organicità della disciplina già contenuta in un precedente testo unico (LR 42/2000) – abroga 5 leggi regionali e altre disposizioni legislative sparse in leggi di settore.

Tra le leggi di settore (o di riordino) particolarmente rilevanti, contengono abrogazioni la LR Abruzzo 28/2017, in materia di gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne (6 leggi regionali e alcune disposizioni), la LR Emilia-Romagna 24/2017, recante la disciplina sulla tutela e l'uso del territorio (3 leggi regionali, 2 interi Titoli di un'altra legge e alcune disposizioni sparse in leggi sulla materia), la LR Marche 4/2017, recante disposizioni in materia di diritto allo studio (17 leggi regionali e alcune disposizioni), la LR Piemonte 12/2017, di riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (2 leggi regionali e alcune disposizioni). Analogamente hanno operato alcune leggi del 2016: la LR 25 Lombardia, legge di riordino delle politiche regionali in materia culturale, che ha abrogato 19 leggi e varie disposizioni, la LR 12 Friuli Venezia Giulia, recante disciplina organica delle attività estrattive, che ha abrogato 5 leggi per intero e numerose disposizioni e la LR 17 Valle d'Aosta, che ha cancellato 5 leggi e un numero rilevante di articoli e commi di leggi regionali.

Quanto, infine, alle leggi di stabilità per il 2018, in circa il 70% dei casi si interviene con abrogazioni di singole disposizioni legislative. Si registra, dunque, una diminuzione di quasi 10 punti percentuali rispetto allo stesso dato riferito alle leggi di stabilità per il 2017 (circa l'80%)¹¹.

Considerazioni conclusive

L'analisi dei dati riferiti al 2016 e al 2017 per molti aspetti conferma quanto messo in luce nel precedente Rapporto. Unica eccezione è il dato quantitativo, che evidenzia un incremento del numero delle leggi, passando dalle 705 unità del 2015 alle 725 del 2016 e alle 777 del 2017, con una media annua di leggi per Regione pari al 35,3% (nel 2016 era del 33,0% e nel 2015 del 32,0%).

Il contenimento e la stabilizzazione del numero delle leggi prodotte annualmente dalle Regioni, molto significativi negli anni *post* riforme amministrative e costituzionali¹²,

¹¹ Cfr. il Capitolo Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>.

¹² Negli anni successivi alle riforme del "federalismo amministrativo" e costituzionali, la produzione legislativa si attestava su una media di circa 500 leggi all'anno per le Regioni ordinarie e su poco più di 600 leggi annue includendo anche le specialità. Si veda, oltre ai precedenti Rapporti, anche A.G. Arabia e C. Desideri, L'attività normativa nella settima legislatura regionale, in ISSIRFA-CNR, Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, Milano, Giuffrè editore, 2005, p. 479 e ss.; C. Desideri, L'attività normativa delle Regioni. La produzione legislativa nella VIII legislatura delle Regioni ordinarie, in Sesto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia, Milano, Giuffrè editore, 2011, p. 451 e ss.

sembrano essersi arrestati per lasciare il posto alla produzione di un numero di leggi (ordinarie e statutarie) che supera annualmente le 700 unità (711 nel 2013, 694 nel 2014, 705 nel 2015, 725 nel 2016 e 777 nel 2017).

Mentre la contrazione del dato relativo agli anni 2013-2015 (rispetto al 2012 in cui si erano registrate 790 leggi)¹³, potrebbe spiegarsi con il rallentamento dell'attività legislativa verificatosi a seguito del rinnovo delle Assemblee regionali¹⁴, l'aumento della produzione legislativa del biennio in esame potrebbe giustificarsi, con molta probabilità, con la necessità, per le Regioni, di dover continuare a rispondere ai bisogni legati alla crisi economica, con interventi spesso puntuali soprattutto in alcune materie (ad esempio, servizi sociali).

Continua ad essere sempre molto significativa la prevalenza delle leggi di manutenzione rispetto a quelle nuove; come messo in luce a partire dal Rapporto 2010, sembra trattarsi di un fenomeno fisiologico: le Regioni, negli anni immediatamente successivi alle riforme (inizio degli anni duemila) hanno prodotto numerose leggi nuove, che necessitano ora di interventi di adeguamento.

Come già messo in luce a partire dalla rilevazione relativa al 2012, continua a manifestarsi la contrazione del dato relativo alla potestà residuale, fermo restando che le leggi ascrivibili a tale potestà sono comunque numerose in alcune Regioni: si vedano, per esempio, l'Umbria (55,07%) e la Liguria (45,5%) nel 2017, la Lombardia (52,8%) e le Marche (42,1%) nel 2016. Soprattutto per alcune Regioni la contrazione potrebbe essere legata anche alle modalità di rilevazione della potestà legislativa regionale: la potestà mista ha acquisito una veste autonoma solo da alcuni anni; in precedenza le leggi venivano distribuite, in base ad un criterio di prevalenza, tra le due potestà principali (ad esempio, in Toscana, nel 2016, le leggi ascrivibili alla potestà mista (45,1%) superavano quelle delle due potestà principali: rispettivamente, 31,7% concorrente e 23,2% residuale mentre nel 2017 le leggi di potestà mista raggiungono il 37,5%, quelle di potestà concorrente il 39,1% e quelle di potestà residuale il 23,4%)(cfr. tabella 8 2016 e 2017 dell'Appendice).

Quanto agli scostamenti, rileva, innanzitutto, l'incremento in valori percentuali delle leggi ascrivibili al macrosettore dello sviluppo economico che dal 12,2% del 2015, passa al 14,5% del 2016 e al 15,3% del 2017.

La situazione è sostanzialmente confermata considerando solo i dati delle Regioni ordinarie. Le leggi del macrosettore di riferimento, infatti, passano dal 12,4% del 2015 al

¹³ Il 2012 è stato l'anno in cui le Regioni si erano trovate a dover adeguare i loro ordinamenti ai numerosi provvedimenti statali di riduzione dei costi della politica e di contenimento della macchina amministrativa (realizzata con la riforma di numerosi enti ed organi regionali).

¹⁴ Avvenuto nel 2013 nelle Regioni Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, nel 2014 nelle Regioni Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte e Sardegna e nel 2015 nelle Regioni Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto.

14,7% del 2016 e al 15,9% del 2017. Fatto questo che conferma il ruolo determinante delle Regioni nello sviluppo economico, sia pure per determinate materie.

Escludendo la finanza regionale, ritornano ad essere prevalenti le leggi ascrivibili al macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità” (19,9% nel 2015, 20,8% nel 2016 e 21,0% nel 2017). Anche questi dati confermano ancora una volta l'immagine delle Regioni come soggetti impegnati nelle condizioni di vita civile e sociale delle comunità. Nel 2014-2015, invece, prevalevano le leggi del macrosettore “ordinamento istituzionale” e, in particolare, quelle ascrivibili alla voce “enti locali e decentramento”. L'attività primaria del legislatore regionale era stata orientata, infatti, al riordino delle funzioni provinciali in attuazione della cd legge Delrio (legge 54/2014).

Per quanto riguarda, invece, la prevalenza all'interno dei macrosettori di intervento di determinate materie, risultano sostanzialmente confermate le tendenze riportate nei Rapporti precedenti: mentre esiste già e continua a essere prodotta un'ampia disciplina in ambiti materiali tradizionalmente “regionalizzati” (in particolare, i servizi sociali, lo sviluppo rurale e, in un certo senso, il turismo) – non è mai decollata una politica legislativa in altri settori di competenza regionale, quali, ad esempio, l'industria e l'artigianato.

Più in generale e con riferimento agli altri macrosettori, anche negli anni 2016 e 2017 risulta confermata la ridotta e a volte scarsissima produzione di leggi in alcune materie – ad esempio, la ricerca scientifica, l'ordinamento della comunicazione, la protezione civile, la previdenza – in ordine alle quali, come già detto nei precedenti Rapporti, sono emersi e si rafforzano, di anno in anno, una serie di dubbi e perplessità sulle scelte fatte dal legislatore costituzionale del 2001. Situazione che forse potrebbe cambiare, almeno in ordine ad alcune materie, quando si concluderà il processo di richiesta di maggiore autonomia avviato da alcune Regioni ai sensi dell'art. 116 della Costituzione.

Quanto, infine, ad alcuni aspetti più propriamente qualitativi (riordino, razionalizzazione e semplificazione della normativa), le Regioni – anche se non in modo generalizzato – continuano a manifestare grande impegno e interesse, proseguendo nell'opera di riduzione della normativa vigente, nel coordinamento della legislazione con l'elaborazione di testi unici, nella produzione di leggi di riordino settoriale e anche nella promulgazione di leggi generali di semplificazione normativa (e amministrativa).

A tal proposito, meritano attenzione particolare le leggi della Regione Sardegna (LR 24/2016) e del Lazio (LR 6/2017) che, oltre ad introdurre misure di semplificazione amministrativa, dettano la disciplina generale degli strumenti per la qualità della normazione (testi unici, ATN, AIR, VIR, clausole valutative, *drafting* normativo, legge annuale di semplificazione) e operano un corposo “disboscamento” di leggi non più operanti o inapplicate. Si tratta di leggi, in parte, simili a quelle già emanate dalle Regioni Campania e Marche nel 2015 ((LLRR 11 e 3), dalla Puglia nel 2011 ((LR 29), dall'Abruzzo e dalla Liguria nel 2010 ((LR 26 e 13) e dalla Toscana nel 2008 (LR 55), in parte, a quelle di abrogazione generale emanate dalle Regioni soprattutto negli anni immediatamente successivi alle

riforme amministrative del 1997-1998¹⁵.

La semplificazione normativa, così come la previsione di altri strumenti diretti, in particolare alla valutazione della qualità della legislazione e delle politiche legislative regionali, sono ormai obiettivi diffusi e iscritti nell'agenda politica dei legislatori regionali. Un'altra testimonianza in tal senso è, da ultimo, la legge statutaria della Regione Marche 6/2017 che ha modificato le previgenti disposizioni in materia di qualità della normazione (rinviando ad una legge regionale ordinaria la disciplina dettagliata degli elaborati di analisi tecnico normativa e analisi di impatto della regolamentazione a corredo degli atti normativi) e ha previsto nuove funzioni consiliari di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali, prevedendo a tal fine l'istituzione un apposito Comitato.

¹⁵ LR Abruzzo 45/2013; LLRR Calabria 22/2010 e 28/2011; LLRR Campania 21/2005 e 29/2012; LLRR Emilia-Romagna 27/1998, 3/1999 e 27/2013; LLRR Liguria 34/1999, 1/2001, 31/2006 e 13/2013; LLRR Lombardia 15/1999, 15/2002, 1/2005 e 11/2010; LR Marche 10/2001 e 7/2003; LR Molise 13/2010; LLRR Piemonte 13/2005, 15/2008 e 21/2010; LR Puglia 28/1998; LLRR Toscana 12/1999, 19/2000, 11/2002 e 40/2009; LLRR Umbria 30/1999, 4/2010 e 22/2012; LLRR Veneto 15/2000, 3/2004 e 19/2009; LLRR Friuli Venezia Giulia 3/2001 e 11/2010; LP Trento 15/1998; LLRR Valle d'Aosta 25/2000, 7/2001, 19/2002 e 28/2012.

L'attività regolamentare nel biennio 2016-2017*

I regolamenti per numero e dimensione fisica

Nel 2017, le Regioni a Statuto ordinario e quelle a Statuto speciale hanno emanato 504 regolamenti: 152 dalle Regioni ordinarie e 352 dalle Regioni speciali (*cfr.* tabella 1 2017 dell'Appendice¹ e grafico 1).

Vi è, dunque, un aumento di 81 unità rispetto ai 423 regolamenti emanati nel 2016. L'aumento è avvenuto tanto nelle Regioni ordinarie quanto nelle specialità con, rispettivamente, 26 e 55 regolamenti in più (*cfr.* tabella 1 2016 dell'Appendice e grafico 1).

L'incremento della produzione regolamentare è evidenziato soprattutto dalle dimensioni degli atti in articoli e commi; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome) dai 3.776 articoli prodotti nel 2016 si sale ai 4.709 del 2017, mentre dai 10.156 commi del 2016 si sale ai 12.930 commi del 2017 (*cfr.* tabelle 2 e 3 2016 e 2017 dell'Appendice).

Considerando solo le Regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati del 2017 anche con quelli degli anni successivi al 2001. Negli anni dal 2001 al 2003 si registra l'incremento dei regolamenti che passano da 101 a 107 e a 152; il 2004 fa segnare un decremento (96 regolamenti²); dal 2005 si assiste nuovamente a una lieve ripresa dell'utilizzo della fonte secondaria³, con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131, nel 2008 133 e nel 2009 166. Tornano a ridursi – probabilmente anche a seguito del rallentamento dell'attività normativa legato al cambio di legislatura – nel 2010 (135 regolamenti), a contrarsi ulteriormente nel 2011 (129 regolamenti), ad aumentare di 26 unità nel 2012 (155 regolamenti), a contrarsi di 14 unità nel 2013 (141 regolamenti), a ridursi ancora di 25 unità nel 2014 (116 regolamenti), ad aumentare di 19 unità nel 2015 (135 regolamenti), a ridursi di 9 unità nel 2016 (126 regolamenti) e ad aumentare di 26 unità nel 2017 (152 regolamenti). Al di là delle fisiologiche oscillazioni, il sistema sembra, ormai, essersi assestato su un numero di atti che supera sempre le 100 unità e, in alcuni anni, anche in modo significativo (166 nel 2009, 155 nel 2013 e 152 nel 2017).

Continua ad essere rilevante l'esperienza, già messa in luce nei Rapporti degli anni precedenti, della Regione Puglia che ricorre, a partire dal 2001, in modo sempre più significativo alla fonte secondaria (per tutti basti ricordare i 38 regolamenti del 2012) ma

* Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice in Diritto pubblico, ISSIRFA-CNR.

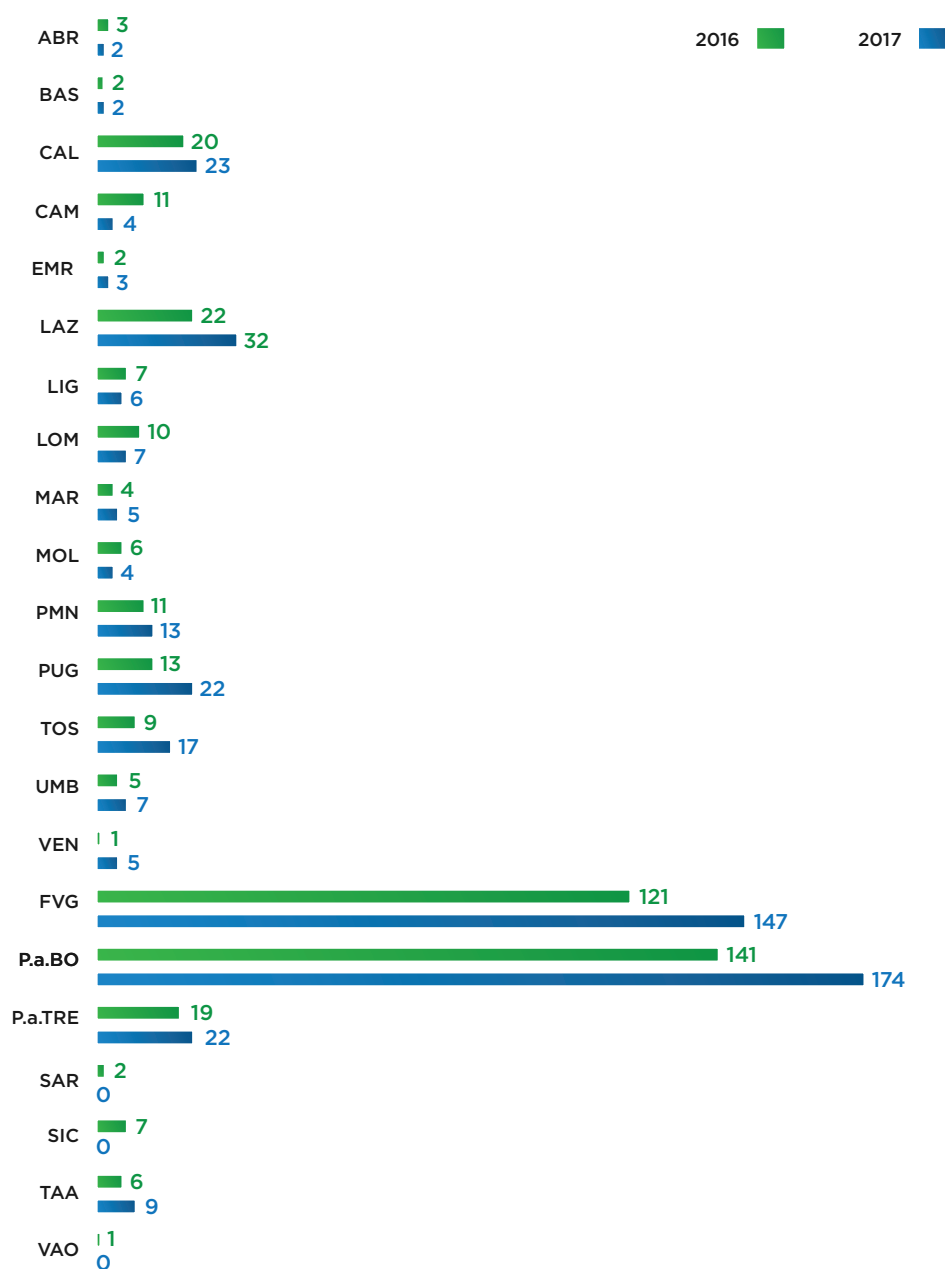
¹ Tutte le tabelle dell'Appendice citate sono disponibili sul sito della Camera all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>

² *Cfr.* Focus sulla produzione normativa nella VII legislatura regionale, in *Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005 tra Stato, Regioni e Unione europea, Roma, 2005, in particolare tabella 4, p. 116 ss.*

³ *Cfr.* I regolamenti regionali nel 2006, in *Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Roma, 2007, tabelle A e A1, pp. 72-73.*

anche alcune Regioni ordinarie (Calabria, Lazio, Toscana, Piemonte) ricorrono, ormai con costanza, alla fonte secondaria. Quest'ultima risulta essere, invece, poco “sfruttata” nelle altre Regioni ordinarie.

Grafico 1 – Produzione regolamentare 2016-2017



Come sempre, poi, rimane sostanzialmente confermato il ricorso massiccio alla fonte secondaria nella Regione Friuli Venezia Giulia e nella Provincia autonoma di Bolzano che, comunque, inserisce, nel computo complessivo, non solo il dato dei regolamenti formali, approvati con decreto del Presidente della Provincia, ma anche il dato di quelli sostanziali, approvati con deliberazione della Giunta provinciale, recanti “criteri e direttive” per l’applicazione di leggi provinciali. Se si esclude, poi, il caso della Provincia di Trento che emana annualmente un numero cospicuo di regolamenti, nelle altre specialità il ricorso alla fonte secondaria rimane davvero molto esiguo se non addirittura assente.

Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa

L’incidenza della fonte secondaria è misurabile in relazione al complesso della produzione normativa (leggi e regolamenti), non solo in valori assoluti ma anche e, soprattutto, se calcolata sul numero complessivo degli articoli e dei commi.

Come avviene, ad esempio, in alcune Regioni speciali e Province autonome, il ricorso consistente alla fonte secondaria è inversamente proporzionale all’utilizzo della fonte legislativa. Ed è esattamente vero il contrario, sia pure con qualche eccezione, nelle Regioni ordinarie, dove la produzione regolamentare risulta di molto inferiore a quella delle leggi.

Nel 2017, nelle specialità, a fronte di 167 leggi, risultano emanati 352 regolamenti. Nel 2016 le leggi erano 180 e i regolamenti 297. Una situazione opposta si verifica, invece, nelle Regioni ordinarie che emanano, nel 2017, 610 leggi e 152 regolamenti. Nel 2016, le leggi erano 545 e i regolamenti 126.

Confrontando i dati (*cfr.* tabella 1 2016 e 2017 dell’Appendice) e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa è pari al 39,3% (era del 36,8% nel 2016). E’ pari, invece, al 67,8% nelle specialità (era del 62,3% nel 2016) e al 19,9% nelle Regioni ordinarie con un incremento, dunque, di un punto percentuale rispetto al 2016 (18,8%).

Considerando, però, l’ampiezza della produzione normativa – *cfr.* tabelle 2, 3 e 4 2016 e 2017 dell’Appendice – l’enorme scarto evidenziato tra le percentuali calcolate in base al numero degli atti risulta essere sempre meno significativo a seconda che si calcoli su partizioni più dettagliate degli atti stessi.

Più in particolare, per quanto riguarda la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (calcolata in articoli), questa è pari al 35,5% (era del 28,4% nel 2016, del 29,5% nel 2015, del 27,0% nel 2014); nelle specialità è del 53,9% (era del 44,5% nel 2016, del 42,3% nel 2015 e del 44,3% nel 2014), mentre nelle Regioni ordinarie è del 23,9% (era del 18,8% nel 2016, del 21,1% nel 2015 e del 18,1% nel 2014).

Rispetto alla partizione per numero di commi, invece, nel 2017, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 36,0% (era del 28,4% nel 2016, del 30,4%

nel 2015, del 26,5% nel 2014): nelle specialità il dato è del 45,6% (era del 36,2% nel 2016, del 42,8% nel 2015, del 36,8% nel 2014), mentre nelle Regioni ordinarie subisce un incremento di 6 punti rispetto alla percentuale calcolata in articoli, arrivando al 29,2% (era del 22,7% nel 2016, del 22,3% nel 2015, del 20,7% nel 2014).

Questo è dovuto al fatto che, al di là del numero delle leggi che in alcune Regioni speciali e Province autonome risulta di molto inferiore rispetto al numero dei regolamenti, quello che conta realmente è l'ampiezza della produzione normativa (articoli e commi) che, nel 2017 e per alcune Regioni in particolare, mostra una tendenziale diminuzione man mano che si sceglie una unità di misura più dettagliata. Ad esempio, nella Regione Friuli Venezia Giulia, le 48 leggi e i 147 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 75,4%, gli 838 articoli di legge e i 1.957 articoli di regolamento la fanno scendere di 5 punti percentuali (70,0%), mentre i 3.859 commi di legge e i 4.571 commi di regolamento la riducono ulteriormente di altri 16 punti percentuali (54,2%). E lo stesso vale per la Provincia di Trento dove le 19 leggi e i 22 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 53,7%, i 402 articoli di legge e i 260 articoli di regolamento la riducono di 14 punti percentuali (39,3%), mentre i 1.101 commi di legge e i 686 commi di regolamento la riducono di un altro punto percentuale (38,4%).

Alle medesime conclusioni si arriva, ad esempio, per la Regione Molise dove l'incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa nel suo complesso passa dal 12,9%, calcolata in valori assoluti, al 6,3% (calcolata in articoli) e al 2,5% (calcolata in commi).

Non mancano, però, casi in cui le percentuali aumentano. Nel 2017, nella Regione Toscana, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 21,0%, mentre sale al 29,0% se calcolata sul numero degli articoli e al 38,4% se calcolata sul numero dei commi. Segno questo che le 64 leggi, pur se superiori di ben 47 unità rispetto ai regolamenti (17), sono meno articolate e, dunque, meno pesanti.

Analogamente nella Regione Lombardia, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 14,0% mentre sale al 32,0% se calcolata sul numero degli articoli e al 44,3% se calcolata sul numero dei commi. Anche in questo caso è del tutto evidente che le 43 leggi, pur se superiori di ben 36 unità rispetto ai regolamenti (7), sono meno complesse e più "leggere".

I regolamenti per organo competente

La titolarità (così come il procedimento di approvazione e la tipologia dei regolamenti ammissibili) sono disciplinati nei nuovi Statuti regionali, predisposti e approvati ai sensi dell'art. 123 della Costituzione.

L'attribuzione del potere regolamentare in via esclusiva alla Giunta prevale nelle Re-

gioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria⁴. Solo gli Statuti dell'Abruzzo, delle Marche e del Veneto attribuiscono il potere al Consiglio, con possibilità, per la seconda e la terza delle Regioni richiamate, di delega alla Giunta. In Piemonte, in Molise e da ultimo in Basilicata, invece, i rispettivi Statuti, pur assegnando la potestà regolamentare in via generale alla Giunta, hanno previsto la possibilità per le leggi regionali di riservare la funzione al Consiglio. La "condivisione" del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio si ritrova, infine, anche nello Statuto della Campania dove, secondo un articolato procedimento, i regolamenti, prima di essere emanati dal Presidente della Giunta, previa deliberazione di quest'ultima, devono essere sottoposti anche all'approvazione del Consiglio.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione delle nuove Carte statutarie, nel 2017, nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria sono presenti solo regolamenti emanati dall'Esecutivo, mentre in Abruzzo solo regolamenti di Consiglio.

Nelle Regioni Marche e Veneto sono presenti sia regolamenti di Giunta che di Consiglio. Il fatto che la delega alla Giunta (nelle Regioni che hanno attribuito la potestà regolamentare in via generale al Consiglio) risulta essere maggiormente esercitata è la prova che la sede naturale per l'attuazione dalle leggi sia l'Esecutivo e non il Legislativo. D'altra parte l'esperienza passata dovrebbe averlo insegnato: quando le funzioni legislative e regolamentare erano entrambe in capo al Consiglio, la funzione regolamentare non fu (o fu scarsamente) esercitata. La conferma di tale considerazione arriva soprattutto dall'esperienza delle Marche dove prevalgono i regolamenti di Giunta (nel 2017, 3 di Giunta e 2 di Consiglio; nel 2016, 4 di Giunta; nel 2015, 6 di Giunta e 2 di Consiglio). E lo stesso avviene nella Regione Veneto dove i 5 regolamenti del 2017 sono distribuiti tra Giunta e Consiglio con prevalenza di attribuzione alla prima (rispettivamente 3 e 2).

Anche nella Regione Piemonte, la potestà regolamentare è stata esercitata da entrambi gli organi. Il regolamento riguardante il trattamento dei dati sensibili e giudiziari di competenza della Regione, delle aziende sanitarie, degli enti ed agenzie regionali, degli enti vigilati dalla Regione, emanato in attuazione del D.lgs. n. 196 del 2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali) è stato approvato dal Consiglio in quanto "assimilabile" ai regolamenti delegati dallo Stato per i quali la competenza, in Piemonte come in quasi tutte le altre Regioni, è riservata all'Assemblea legislativa.

⁴ Anche se non in modo "secco". In molti casi, infatti, l'esercizio dei regolamenti "delegati" dallo Stato nelle materie di competenza di quest'ultimo è riservato all'Assemblea legislativa. Inoltre, alcuni Statuti prevedono strumenti atti a coinvolgere l'Assemblea legislativa nel procedimento di adozione dei regolamenti. In particolare, quelli delle Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria inseriscono nel procedimento regolamentare il parere obbligatorio della commissione consiliare competente per materia, quelli dell'Emilia-Romagna e del Molise, rispettivamente, il parere del Consiglio di garanzia statutaria (se previsto dalla legge regionale) e del Comitato per la legislazione e, infine, quello della Puglia la possibilità, per la Giunta, di avvalersi anche del parere del Consiglio di Stato.

Inoltre, sempre in conformità alle disposizioni statutarie, nelle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Trentino-Alto Adige, nonché nelle Province autonome di Bolzano e Trento, i regolamenti emanati sono solo di Giunta.

Più in particolare, il quadro che emerge dalle risposte al questionario conferma le tendenze già evidenziate nelle precedenti rilevazioni. Dei 504 regolamenti indicati, 498 – pari al 98,8% del totale – risultano emanati dalle Giunte e solo 6 – pari all'1,2% del totale – dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 152 regolamenti, 146 sono emanati dagli Esecutivi⁵ e 6 dalle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 352 regolamenti sono tutti delle Giunte.

Percentuali quasi simili nel 2016, quando su 423 regolamenti indicati, 416 – pari al 98,3% del totale – risultavano emanati dalle Giunte e solo 7 – pari all'1,7% del totale – dai Consigli. Nelle Regioni ordinarie, su 126 regolamenti emanati, 122 erano degli Esecutivi⁶ e 4 delle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 297 regolamenti erano 294 delle Giunte e 3 dei Consigli.

I regolamenti di cui si darà conto di seguito sono trattati – proprio perché tutti a rilevanza esterna – nel loro insieme, senza distinguerli secondo l'organo di provenienza (Giunta o Consiglio).

I regolamenti per macrosettori e per materie

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie mettono in luce (*cfr.* tabella 5 2017 dell'Appendice) che su 504 regolamenti emanati nel 2017, i gruppi più numerosi sono quelli inerenti ai “servizi alla persona e alla comunità” (175 regolamenti), seguiti da quelli relativi al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (141 regolamenti). Seguono, poi, i 106 regolamenti classificati nel “territorio, ambiente e infrastrutture”, i 68 regolamenti del macrosettore “ordinamento istituzionale” e i 14 regolamenti inquadrati nel macrosettore della “finanza regionale”. Non si registrano regolamenti multisettoriali.

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 152 regolamenti emanati, 48 riguardano i servizi, 36 il territorio, 33 lo sviluppo economico, 29 l'ordinamento istituzionale e 6 la finanza. Nelle specialità è, invece, in testa sempre il macrosettore dei servizi con 127 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 108 e dal territorio con 70 regolamenti. Altri 39 e 8 regolamenti sono classificati, rispettivamente, nell'ordinamento istituzionale e nella finanza regionale.

⁵ Di cui 75 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

⁶ Di cui 73 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

Una situazione leggermente diversa si è verificata nel 2016 per le Regioni ordinarie quando su 126 regolamenti emanati, 36 riguardavano l'ordinamento istituzionale, 33 il territorio, 29 i servizi, 25 lo sviluppo economico, 2 la finanza. Un altro regolamento era classificato come multisettoriale. Nelle specialità era, invece, in testa il macrosettore dei servizi con 108 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico e dal territorio con, rispettivamente, 87 e 44 regolamenti. Altri 43 e 12 regolamenti erano classificati, rispettivamente, nell'ordinamento istituzionale e nella finanza regionale. Altri 3 regolamenti erano classificati nel multisettore (*cfr.* tabella 5 2016 dell'Appendice).

Dal confronto tra i dati del 2017 delle Regioni nel loro insieme con quelli dell'anno precedente emerge la riduzione della produzione regolamentare in modo significativo nel campo dell'ordinamento istituzionale (di 5 punti percentuali: dal 18,7% al 13,5%) e di meno di un punto percentuale nel settore della finanza regionale (dal 3,3% al 2,8%). Negli altri settori di intervento regionale, invece, si registra un lieve incremento della produzione regolamentare. Così per lo sviluppo economico che passa dal 26,5% al 28,0%, per il territorio che dal 18,2% arriva al 21,0% e per i servizi che dal 32,4% raggiungono il 34,7% (*cfr.* grafico 2).

Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, in continuità con quanto indicato nei Rapporti dei vari anni, le Regioni seguitano a privilegiare in modo significativo, all'interno dei macrosettori, determinate materie tradizionalmente regionalizzate, mentre risultano poco "sfruttate" le materie attribuite alle Regioni con la revisione costituzionale del 2001.

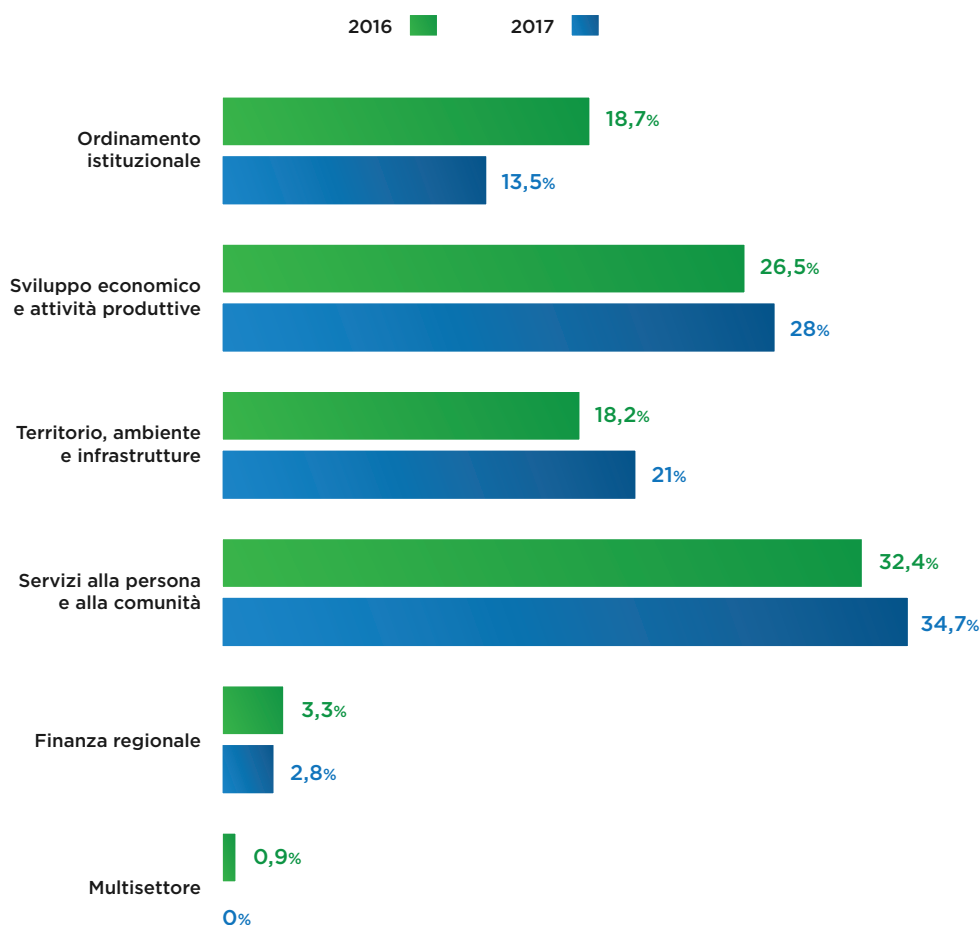
Sotto quest'ultimo profilo (*cfr.* sempre tabella 5 2017 dell'Appendice), infatti, nel macrosettore "ordinamento istituzionale" la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia "personale e amministrazione" con 36 regolamenti (pari all'52,9% di regolamenti sul totale del macrosettore). Il dato è degno di nota soprattutto se raffrontato con quello delle leggi (14). In continuità con quanto segnalato nei Rapporti degli anni precedenti, la presenza di un numero elevato di regolamenti è dovuta all'ampio processo di delegificazione di interi ambiti di normativa riguardante il personale, che avrebbe determinato l'abbandono della fonte primaria a favore di quella secondaria. A queste considerazioni è opportuno, però, aggiungere che il minor numero di leggi (rispetto ai regolamenti) classificate nella materia è legato anche al fatto che, in questo caso, numerose disposizioni riguardanti il personale sono contenute nelle leggi di stabilità (ad esempio, circa il 75% di quelle del 2016 e circa l'88,0% di quelle del 2017 prevedono norme nella materia indicata)⁷ sfuggendo, quindi, alle classificazioni per materia. Se si escludono i 19 regolamenti classificati nella voce "altro" che comprende regolamenti in materia di referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc., il

⁷ *Cfr. il Capitolo Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale nell'Appendice disponibile sul sito della Camera all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>*

dato negli altri campi risulta poco significativo.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguarda la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. Le materie “agricoltura e foreste” e “caccia, pesca e itticultura” totalizzano, infatti, 58 regolamenti (pari al 41,1% di regolamenti sul totale del macrosettore). Seguono, poi, le voci turismo con 28 (19,9%), “altro” che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica, il supporto e l’assistenza allo sviluppo locale con 14 regolamenti, commercio e sostegno all’innovazione per i settori produttivi con, rispettivamente, 11 e 10 regolamenti.

Grafico 2 – Distribuzione dei regolamenti per macrosettori 2016-2017



Con attenzione al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, spiccano le materie “territorio e urbanistica” e “protezione della natura e dell’ambiente” con, rispettivamente, 36 (pari al 34,0% di regolamenti sul totale del macrosettore) e 24 regolamenti (22,6%). Altri 17 atti riguardano, poi, le “risorse idriche” e 13 i “trasporti”. Sono poco significativi i dati delle altre materie.

Con particolare riguardo al macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia “servizi sociali” con 52 regolamenti (pari al 29,7% di regolamenti sul totale del macrosettore) e “tutela della salute” con 34 regolamenti (19,4%). La materia “beni e attività culturali” registra 17 regolamenti, l’“istruzione scolastica” 15 e lo “spettacolo” 14. Poco rilevante il dato delle altre materie.

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

Se si confrontano i dati relativi all’anno in esame con quelli del 2016 le tendenze qui evidenziate risultano sostanzialmente confermate (in qualche caso con ordini di priorità leggermente diversi per alcune materie nell’ambito dei macrosettori di riferimento).

Anche nel 2016, infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” il numero maggiore di regolamenti – 60 (75,9%) – interessava la materia “personale e amministrazione”. Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” erano sempre i regolamenti inerenti allo sviluppo rurale (“agricoltura” e “caccia e pesca”, considerate nel complesso) a totalizzare il maggior numero di regolamenti (58, pari al 51,8% del totale dei regolamenti sul macrosettore), seguiti da quelli classificati alla voce “turismo” (12, pari al 10,7%). Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” i regolamenti più numerosi riguardavano il “territorio e l’urbanistica” e la “protezione della natura e dell’ambiente” (rispettivamente, 33, pari al 42,9% e 22, pari al 28,6%). Infine, anche nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” la presenza di un numero significativo di regolamenti – 38 (pari al 27,7%) – si rinveniva nel campo dei “servizi sociali”, a cui seguivano 22 regolamenti classificati nelle materie “istruzione scolastica” e “beni e attività culturali” e 18 in “tutela della salute”.

I regolamenti per tipologia

Premesso che il dato quantitativo relativo al totale degli atti non deve essere letto in termini assoluti perché, come più volte ripetuto, concorrono in modo rilevante all’incremento complessivo del dato il numero dei regolamenti emanati dalle specialità (e, in particolar modo, dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Bolzano), appare opportuno, per completezza, volgere ora uno sguardo di insieme sulla concreta esperienza regionale in tema di fonti secondarie e soffermarsi, sia pur brevemente, sulle tipologie maggiormente ricorrenti.

In alcuni casi si tratta di regolamenti di manutenzione – vale a dire di regolamenti di modifica e/o di integrazione di precedenti atti – emanati nel corso dello stesso anno⁸ o emanati in un arco di tempo relativamente recente⁹. La manutenzione degli atti normativi (leggi e regolamenti) non è di per sé un elemento negativo anche se, quando è ravvicinata nel tempo, induce a riflettere sull'ipotesi che non sia stata prestata la dovuta attenzione all'analisi di “fattibilità” dell'atto in sede di predisposizione.

Vi è, poi, una serie di regolamenti che può, invece, essere considerata di “giusto” adeguamento alle trasformazioni ed al sopravvenire di eventi nuovi perché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni¹⁰.

Nel 2017 i regolamenti di manutenzione sono 200 su 504, pari cioè al 39,7%: 42,1% nelle Regioni ordinarie (64 su 152) e 38,6% nelle specialità (136 su 352). Si registra, dunque, una lievissima diminuzione (0,5%) rispetto al 2016 quando i regolamenti di manutenzione erano 170 su 423, pari cioè al 40,2% del totale: 40,5% nelle Regioni ordinarie (51 su 126) e 40,1% nelle specialità (119 su 297) (*cfr.* tabella 6 2016 e 2017 dell'Appendice).

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella Provincia autonoma di Trento su 22 regolamenti emanati nel 2017, 15, pari al 68,2% del totale, sono di modifica di precedenti atti (nel 2016 i regolamenti di manutenzione erano il 73,7%); così nella Regione Friuli Venezia Giulia, nel 49,7% dei casi si tratta di regolamenti di ma-

⁸ *Cfr.*, il regolamento Calabria 5/2017 di modifica del regolamento 3, recante le procedure per le nomine e le designazioni di competenza del Presidente della Giunta regionale e della Giunta nelle società a partecipazione regionale e nelle fondazioni regionali; il regolamento Umbria 5/2017 di modifica del regolamento 3 di disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento all'esercizio del trasporto sanitario; il DPREG Friuli Venezia Giulia 184/2015 di modifica del regolamento 84, concernente criteri e modalità per la concessione di contributi ai consorzi di sviluppo economico locale per le coperture delle spese sostenute per la realizzazione o l'ammodernamento di infrastrutture locali per l'insediamento di attività produttive negli agglomerati industriali di competenza.

⁹ *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Lazio 1/2017, di modifica del regolamento 6/2016, inerente la partecipazione, l'assegnazione, l'erogazione e le procedure per il monitoraggio e per la rendicontazione dei contributi allo spettacolo dal vivo; il regolamento Piemonte 5/2017, di modifica del regolamento 1/2016, recante disposizioni relative all'esercizio e alla funzionalità delle attività agrituristiche e dell'ospitalità rurale familiare; il regolamento Puglia 14/2017, di modifica del regolamento 10/2016, relativo alle tipologie e modalità di effettuazione delle vendite straordinarie; il regolamento Toscana 45/2017, di modifica del regolamento 60/2016, recante disciplina del rilascio delle concessioni per l'utilizzo del demanio idrico e criteri per la determinazione di canoni.

¹⁰ *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Liguria 1/2017, di modifica del regolamento 1/1997 (in materia di istituzione di aziende faunistico-venatorie e aziende agrituristiche-venatorie); il regolamento Marche 4/2017, di modifica del regolamento 2/2004 (recante norme sull'utilizzazione del litorale marittimo regionale per finalità turistiche); il regolamento Piemonte 8/2017, di modifica del regolamento 12/2011 (relativo alle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia sociale); il regolamento Puglia 18/2017 di modifica del regolamento 4/2007 (relativo al sistema integrato dei servizi sociali); il regolamento Toscana 14/2017, di modifica del regolamento 46/2004 (disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche); il regolamento Umbria 2/2017, di modifica del regolamento 34/2999 (sul prelievo venatorio della specie cinghiale); il DPREG Friuli Venezia Giulia 185/2017, di modifica del DPREG 132/2004 (in materia di operatori per la prevenzione, soccorso e sicurezza sulle piste da sci); il DPP Trento 9-62/2017, di modifica del DPP 44-7/2003 (di definizione dei comparti di contrattazione nelle materie di competenza provinciale); il regolamento Abruzzo 2/2016, di modifica del regolamento 12/1995 (in materia di formazione professionale); il regolamento Lazio 5/2016, di modifica del regolamento 2/2002 (per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica); il regolamento Lombardia 10/2016, di modifica del regolamento 2/2006 (di disciplina dell'uso delle acque superficiali e sotterranee, dell'utilizzo delle acque a uso domestico, del risparmio idrico e del riutilizzo dell'acqua); il regolamento Puglia 13/2016, di modifica del regolamento 5/2007 (sulle modalità di costituzione e funzionamento della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale); il DPP Trento 9-43/2016, di modifica del DPP 22-129/2008 (per la semplificazione e la disciplina dei procedimenti riguardanti derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica).

nutrizione (percentuali simili nel 2016: 49,6%). Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. La Calabria, ad esempio, su 23 regolamenti ne emana 16 di manutenzione, pari al 69,6% del totale (nel 2016 erano il 40,0%), così il Lazio con il 59,4% di regolamenti di manutenzione (19 su 32) nel 2017 e il 54,5% nel 2016 (12 su 22).

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli, commi e caratteri, non mancano però regolamenti attuativi di testi unici (di disposizioni legislative ma anche regolamentari) e di leggi settoriali di riordino – di materie o submaterie – che si caratterizzano per essere articolati in modo più ampio. In alcuni casi, tra l'altro, le leggi di riordino prevedono, per una serie di aspetti, numerose attuazioni regolamentari.

Soffermandosi sui regolamenti attuativi di disposizioni contenute in testi unici, nel periodo in esame (2016-2017) sono presenti sia interventi nuovi che manutentivi.

Per richiamare solo qualche esempio, quanto ai testi nuovi, la Regione Umbria ha emanato 3 regolamenti in attuazione del testo unico in materia di sanità e servizi sociali¹¹ e 1 in materia di governo del territorio¹²; la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato un regolamento attuativo del testo unico delle norme regionali in materia di impianto e tenuta del libro fondiario¹³ e uno in attuazione del testo unico in materia di sport¹⁴.

Quanto agli interventi di modifica, la Regione Toscana ha emanato 3 regolamenti di manutenzione di regolamenti attuativi del testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro¹⁵, la Regione Marche ha novellato un regolamento emanato in attuazione del testo unico in materia di commercio¹⁶.

Inoltre, per citare qualche esempio di regolamenti dettati in attuazione di leggi di riordino, la Regione Toscana ha emanato 4 regolamenti attuativi della LR 65/2014, contenente norme sul governo del territorio. Si tratta di regolamenti corposi in termini di articoli e di commi: i 3 del 2017 sono composti, rispettivamente, di 20 articoli e 47 commi, 10 articoli e 43 commi, 23 articoli e 68 commi; quello del 2016 è, invece, composto di 15 articoli e 60 commi¹⁷; la Regione Abruzzo ha emanato un regolamento in attuazione della normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente (LR 10/2004), composto di 21 articoli e di ben 122 commi¹⁸; la Regione Lazio un regolamento in attuazione della legge in materia di multifunzionalità, agriturismo e turismo rurale (LR 14/2006), composto di 22 articoli, 88 commi e 4 allegati¹⁹. Analogamente, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato, tra

¹¹ Si tratta dei regolamenti 3 (successivamente modificato dal regolamento 5), 6 e 7/2017, dettati in attuazione della LR 11/2015.

¹² Regolamento 1/2016, dettato in attuazione della LR 1/2015.

¹³ DPREG 287/2017, dettato in attuazione della LR 15/2010.

¹⁴ DPREG 201/2016, dettato in attuazione della LR 8/2003.

¹⁵ Si tratta dei regolamenti 6, 12 e 63/2017, di modifica del regolamento 47/2003, dettato in attuazione della LR 32/2002.

¹⁶ Si tratta del regolamento 4/2016, di modifica dei regolamenti 1e 8/2015, dettati in attuazione della LR 27/2009.

¹⁷ Si tratta dei regolamenti 4, 7 e 32/2017 e del regolamento 63/2016.

¹⁸ Si tratta del regolamento 1/2017.

¹⁹ Si tratta del regolamento 29/2017.

il 2016 e il 2017, numerosi regolamenti (ben 16), in alcuni casi anche molto articolati, in attuazione della LR 16/2004, recante norme in materia di attività culturali²⁰.

In molti casi, poi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali che – pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino – sono, comunque, rilevanti e innovative quanto alle iniziative e alle attività disciplinate. Rientrano, ad esempio, in quest'ultimo caso, i regolamenti Abruzzo 2/2017 e Molise 6/2016, entrambi relativi all'istituzione della Banca della terra in attuazione delle leggi regionali che le avevano previste²¹, il regolamento Emilia-Romagna 2/2017, recante misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito²², il regolamento Lombardia 13/2017 che ha dettato norme in materia di panificazione²³.

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi di stabilità. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che adottano leggi "pesanti" con le quali si interviene su diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, dove ad eccezione della finanziaria 2008²⁴, le finanziarie dei vari anni si caratterizzano per una articolazione piuttosto complessa. A titolo di esempio, nel 2017, la Regione richiamata ha emanato 10 regolamenti nuovi in attuazione della legge di stabilità 2017 (LR 25/2016)²⁵ e numerosi altri in attuazione di finanziarie o di leggi di assestamento del bilancio di anni precedenti, riguardanti varie materie di intervento regionale. La medesima situazione si era ripetuta nel 2016.

Ma anche in altri ordinamenti si rinvencono regolamenti attuativi di leggi di stabilità. Nel 2017, ad esempio, la Provincia di Trento ha emanato 2 regolamenti in attuazione di disposizioni contenute nella legge di stabilità 2016 (LP 21/2015)²⁶.

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il

²⁰ Si tratta dei regolamenti 15, 16, 17, 19, 43 (successivamente abrogato), 108, 109, 110, 199, 236, 237, 238/2016; e dei regolamenti 8, 39 190 e 191/2017.

²¹ LR Abruzzo 26/2015 e LR Molise 16/2014.

²² In attuazione della LR 24/2016.

²³ In attuazione della LR 14/2013.

²⁴ La LR 31/2007, già segnalata nei Rapporti precedenti, si connotava come una "finanziaria leggera" (anche se era stata preceduta dalla legge strumentale 30/2007, tutt'altro che snella).

²⁵ Si tratta dei regolamenti 60/2017 (criteri e modalità per la concessione ai proprietari e conduttori di campeggi in area montana di proprietà pubblica); 98/2017 (concessione di contributi per l'organizzazione di eventi coerenti con le azioni del Programma di prevenzione della produzione dei rifiuti); 114/2017 (concessione dei contributi per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto da edifici di proprietà privata); 125/2017 (concessione dei contributi per la messa in opera di compostatori elettromeccanici a favore di istituti scolastici e universitari pubblici); 168/2017 (concessione di contributi per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto da edifici di proprietà di imprese); 189/2017 (erogazione di contributi a sostegno degli interventi per la cura ordinaria e straordinaria e per la valorizzazione degli alberi monumentali); 204/2017 (assegnazione del fondo per il concorso agli oneri correnti dei Comuni e delle Unioni territoriali intercomunali derivanti da accadimenti di natura straordinaria o imprevedibile); 222/2017 (concessione di aiuti per servizi di consulenza a favore delle aziende zootecniche regionali); 247/2017 (criteri e modalità per la concessione di incentivi per il sostegno dello sviluppo di adeguate capacità manageriali delle società di gestione degli alberghi diffusi); 250/2017 (concessione di contributi per l'installazione di centraline a biomasse e per il potenziamento di quelle esistenti).

²⁶ Si tratta dei regolamenti 6-59 e 15-68/2017.

2002²⁷, poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche esempio, nella rilevazione del 2017 risulta “vincolato” da tale tipo di norme il DPREG 117 del Friuli Venezia Giulia, recante le modalità di applicazione del regime di sostegno comunitario alla riconversione e ristrutturazione dei vigneti a partire dalla campagna vitivinicola 2017/2018, emanato in attuazione del regolamento (UE) 1308/2013 e dei regolamenti delegato (UE) 2016/1149 e di esecuzione (UE) 2016/1150 della Commissione. Molto più numerosi i regolamenti del 2016. Citandone solo alcuni, risultano emanati in attuazione di atti europei i decreti del Presidente della Regione 26, 44, 55, 71, 83, 84 e 87/2016, per l'accesso a varie misure previste dal Programma di sviluppo rurale 2014-2020, ai sensi del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR). Nel 2016 anche 2 regolamenti “sostanziali” della Provincia di Bolzano sono stati dettati in attuazione del regolamento (CE) 1234/2007, entrambi relativi alla concessione di aiuti nel settore dell'apicoltura (deliberazioni Giunta provinciale 68 e 1129/2016).

Contrariamente a quanto avveniva in passato, anche il dato dei regolamenti attuativi di fonti statali risulta poco rilevante. Come sottolineato nella rilevazione precedente la Regione Puglia ha il primato di atti appartenenti a tale tipologia: 4 nel 2017 e 3 nel 2016.

Sono “vincolati” da norme statali il regolamento 2/2017, recante le modalità di quantificazione dei volumi idrici ad uso irriguo (DM Politiche agricole 31 luglio 2015), il regolamento 7/2017, in materia di riordino ospedaliero (DM Salute 2 aprile 2015), il regolamento 12/2017, di modifica del regolamento 6/2016, recante misure di conservazione ai sensi delle direttive comunitarie 2009/147 e 92/43 per i siti di importanza comunitaria (d.PR 357/1997), il regolamento 17/2017, di disciplina delle prescrizioni farmaceutiche (DL 269/2003 e DM Economia 2 novembre 2011), il regolamento 6/2016, già richiamato, il regolamento 7/2016, recante modifiche al regolamento 26/2011, in materia di disciplina degli scarichi di acque reflue domestiche (Dlgs 152/2006) e il regolamento 9/2016, relativo alla rete assistenziale sanitaria e sociosanitaria per i disturbi dello spettro autistico (legge 134/2015).

Sono, inoltre, “vincolati” da disposizioni contenute in atti normativi statali, 6 regolamenti della Regione Calabria: 3 del 2017 e 3 del 2016. Più in particolare si tratta dei regolamenti 1 (Dlgs. 152/2006 e Dlgs 59/2005), 7 (legge 144/1999, direttiva del PCM 10 settembre 1999, DPCM 14 novembre 2014), 16 (Dlgs. 165/2001) del 2017 e dei regolamenti 3 (Dlgs 175/2016, Dlgs 39/2013, d.PR 445/2000), successivamente modificato dal 5, e 12 (Dlgs. 165/2001) del 2016. La Regione, sempre nel 2016, ha emanato un altro regolamento

²⁷ Cfr., in particolare, le tabelle 4b nell'Appendice ai Rapporti sulla legislazione 2002 (p. 377) e 2003 (p. 434).

in attuazione di una disposizione del Contratto collettivo nazionale 22 febbraio 2006, concernente la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro dei dipendenti della Giunta con qualifica dirigenziale.

Inoltre, la Regione Piemonte ha emanato un regolamento sul trattamento dei dati sensibili e giudiziari di competenza della Regione, delle aziende sanitarie, degli enti ed agenzie regionali, degli enti vigilati, in attuazione del Codice in materia di protezione dei dati personali (Dlgs. 196/2003)²⁸. La Regione Lazio ha emanato, invece, un regolamento che disciplina i criteri generali, le direttive e le modalità per la concessione in uso a terzi dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata, in attuazione del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (Dlgs. 159/2011)²⁹.

Considerazioni conclusive

Sulla base dei dati e degli elementi illustrati è possibile evidenziare di seguito alcune tendenze che sostanzialmente confermano quanto messo in luce nei Rapporti degli ultimi anni.

Come più volte sottolineato, è sostanzialmente invariato e sempre significativo l'utilizzo di regolamenti da parte delle specialità, mentre la riscoperta dei regolamenti da parte di alcune Regioni ordinarie risente molto delle scelte fatte in fase di predisposizione degli Statuti seguiti alle revisioni costituzionali del 1999 e del 2001 e, in particolare, di quelle relative alla disciplina della titolarità della funzione.

E' una costante, infatti, il ricorso alla fonte secondaria in alcune Regioni che, in passato, la hanno utilizzata in modo episodico e occasionale e questo è sicuramente dovuto anche allo spostamento della funzione regolamentare dal Consiglio alla Giunta, che è avvenuto, nella maggior parte dei casi, salvo alcune limitate eccezioni, residuando all'Assemblea legislativa i regolamenti nell'ambito della potestà delegata dallo Stato. Tanto è vera l'ipotesi dell'aumento legato allo spostamento della funzione che, anche nelle Regioni che hanno attribuito la potestà regolamentare in via generale al Consiglio è molto frequente la delega della funzione alla Giunta. Ad esempio, nella Regione Marche dei 5 regolamenti emanati nel 2017, 3 sono di Giunta; così come i 4 emanati nel 2016.

La scelta dell'attribuzione alla Giunta dell'esercizio del potere, comunque, continua a non produrre gli stessi risultati nel complesso delle Regioni ordinarie, molte delle quali ricorrono ai regolamenti in modo occasionale. Ad esempio, l'Emilia-Romagna, per rispondere ad esigenze di alleggerimento e semplificazione del *corpus* normativo, più

²⁸ Regolamento 9/2016.

²⁹ Regolamento 8/2017.

che ricorrere ai regolamenti ha preferito seguire la strada della "deregolamentazione". La stessa Regione ha sottolineato – già a partire dal Sesto Rapporto sulla legislazione³⁰ – che, soprattutto nella legislazione regionale di riordino settoriale, anche se fisiologicamente in calo di recente, si tende a rinviare, più che a regolamenti, a successivi atti attuativi di Giunta (e a volte di Consiglio).

Altre Regioni, invece, sembrano consolidare, di anno in anno, l'utilizzo della fonte richiamata. Tra queste sicuramente figura la Regione Puglia che, rispetto al passato meno recente, passa dai 72 regolamenti del periodo 1972-2000 ai 380 degli anni 2001-2017. Situazione simile anche in altre Regioni dove la maggior parte dei regolamenti emanati risale agli ultimi quindici anni. Ad esempio, in Piemonte, su un totale di 377 regolamenti, 249 risultano emanati dal 2001 al 2017, così come nelle Regioni Toscana e Lazio, dove su un totale di 381 e 341 regolamenti, 291 e 271 risalgono agli anni 2001-2017 (cfr. tabella 7 2017 dell'Appendice).

L'attribuzione alla Giunta, dunque, almeno per alcune Regioni, può ritenersi una scelta vincente.

L'esiguità del dato delle altre Regioni – e, in particolare, di alcune – è indicativo con molta probabilità di quanto già sottolineato nei Rapporti dei vari anni, vale a dire che molto spesso non sono inclusi nel conteggio dei regolamenti gli altri provvedimenti di Giunta (e, in alcuni casi, di Consiglio) che, pur non essendo classificati formalmente come regolamenti, potrebbero, invece, rivestirne caratteristiche sostanziali e di contenuto. E' molto probabile, dunque, la permanenza, non solo nelle Regioni che ricorrono in modo episodico alla fonte secondaria, ma anche nelle altre (il caso della Provincia di Bolzano è un esempio per tutte) di poteri regolamentari atipici, consistenti appunto nel ricorso ad atti paranormativi nella forma di delibere di Giunta, attuativi di leggi, ma anche di piani e programmi³¹.

Per quanto riguarda, inoltre, l'incidenza dei regolamenti sui macrosettori si conferma, ancora una volta, un ordine di prevalenza decisamente diverso rispetto a quello segnalato per le leggi. Nel 2017, ai regolamenti relativi ai servizi (34,7%), seguono, infatti, quelli

³⁰ Regione Emilia-Romagna, *Assemblea legislativa*, Sesto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, anno 2007, maggio 2008, p. 116 ss.

³¹ La tendenza a rinviare a successivi atti di Giunta e di Consiglio la disciplina di dettaglio della materia, già evidenziata a partire dal Rapporto 2007 nei capitoli sulla qualità della legislazione, è maggiormente evidente in alcuni ordinamenti regionali. Anche nelle leggi del 2017 e del 2016, gli atti cui il legislatore rinvia maggiormente sono quelli di Giunta (si tratta di rinvii a delibere, direttive e atti con cui l'Esecutivo definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari). Come si ricava dalle risposte al questionario, le leggi del 2017 prevedono l'adozione di 889 atti di Giunta e 39 atti di Consiglio, mentre quelle del 2016 ne prevedevano 1.015 di Giunta e 85 di Consiglio. Dati destinati sicuramente ad aumentare se tutte le Regioni avessero risposto alle voci del questionario sugli "strumenti del riordino normativo". Naturalmente le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Per restare ai rinvii previsti dalle leggi 2017, tra le Regioni ordinarie, i dati più significativi risultano quelli delle Regioni Emilia-Romagna (86 atti), Lombardia (74), Piemonte (68), Marche (66) Puglia (64). Tra le specialità, invece, i dati più rilevanti sono quelli delle due Province autonome di Trento e Bolzano con, rispettivamente, 140 e 96 atti di Giunta dei quali è prevista l'adozione.

dello sviluppo economico (28,0%), quelli inerenti al territorio (21,0%) e, infine, quelli dell'ordinamento istituzionale (13,5%). Per le leggi, invece, prevale il settore della "finanza regionale" (30,4%) seguito, poi, nell'ordine dai "servizi alla persona e alla comunità" (21,0%), dallo "sviluppo economico" (15,3%), dall'"ordinamento istituzionale" (14,2%) e dal "territorio, ambiente e infrastrutture" (14,0%). Una possibile spiegazione di tale situazione potrebbe derivare dal fatto che spesso i regolamenti sono attuativi di più disposizioni di una stessa legge o addirittura di leggi emanate negli anni precedenti e, in alcuni casi, anche di norme contenute in leggi di stabilità che, pur interessando disposizioni relative a tutti i settori di intervento regionale, sono inserite nel macrosettore della finanza, finendo per sfuggire alle classificazioni per materia.

Infine, quanto alle materie, è sostanzialmente confermata la tendenza delle Regioni a privilegiare – sia pure con lievi oscillazioni nei vari anni – alcuni ambiti materiali all'interno dei macrosettori di intervento: "personale e amministrazione" nel macrosettore "ordinamento istituzionale"; sviluppo rurale ("agricoltura e foreste" e "caccia, pesca e itticoltura") nello "sviluppo economico e attività produttive"; "territorio e urbanistica" e "protezione della natura" nel "territorio, ambiente e infrastrutture"; "servizi sociali" e "tutela della salute" nei "servizi alla persona e alla comunità". Si tratta – come già messo in luce nelle rilevazioni dei vari anni e nel capitolo relativo alla produzione legislativa – in parte di materie tradizionalmente regionali, in parte anche di materie diventate di competenza esclusiva regionale nel 2001 sulle quali le Regioni hanno sviluppato notevoli capacità di intervento, a volte sperimentando soluzioni innovative e originali e, in alcuni casi anticipando anche successive iniziative statali. Basti per tutti pensare agli ambiti materiali afferenti ai servizi sociali sui quali le Regioni, di fronte alle difficoltà di soggetti deboli, amplificate soprattutto dalla crisi economica, hanno avviato iniziative puntuali e tempestive (anche se nel biennio in esame i provvedimenti "in emergenza sembrano essere stati superati da una legislazione più organica"³²) ancor prima dello Stato centrale.



PER ULTERIORI ELEMENTI SULLA PRODUZIONE LEGISLATIVA REGIONALE E SULLE POLITICHE REGIONALI SI RINVIA ALL'APPENDICE DISPONIBILE SUL SITO DELLA CAMERA all'indirizzo:

<https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>

³² Regione Emilia-Romagna, *Assemblea legislativa*, Sesto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, anno 2007, maggio 2008, p. 116 ss.

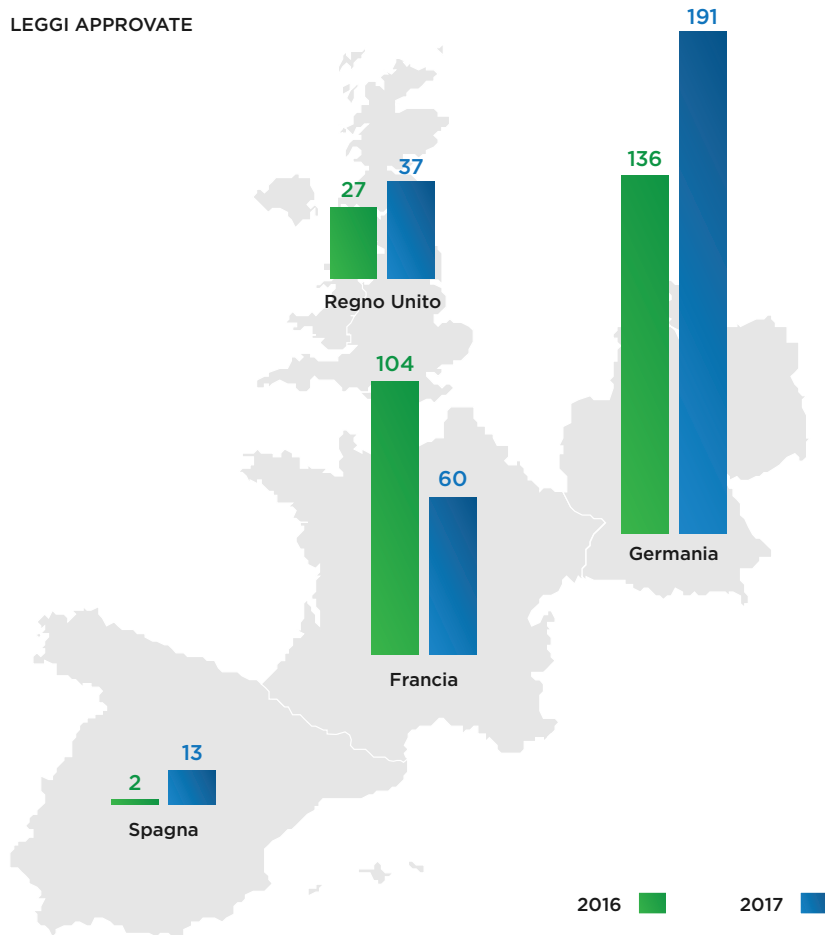
4. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA: UNO SGUARDO D'INSIEME

*a cura del Servizio Biblioteca – Osservatorio sulla legislazione
straniera della Camera dei deputati*

La presente sezione è stata chiusa
nel mese di novembre 2018

Introduzione

I dati quantitativi sulla produzione legislativa, rilevati per ciascun paese nel biennio 2016-2017, sono i seguenti:



Rispetto agli anni precedenti, si confermano per tutti i Paesi esaminati i dati riferiti all'iniziativa legislativa che risultano più strettamente connessi all'articolazione dei rapporti fra Governo e Parlamento propria della rispettiva forma di governo.

Per il biennio 2016-2017, i dati percentuali relativi al rapporto fra iniziativa legislativa governativa e parlamentare nell'ambito del numero complessivo delle leggi approvate sono i seguenti:

	Iniziativa governativa		Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista o altra ¹	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016
Francia	48 (81%)	73 (70%)	11 (19%)	31 (30%)	-	-
Regno Unito	28 (80%)	19 (76%)	7 (20%)	6 (24%)	-	-
Spagna	7 (54%)	0 (0%)	6 (46%)	2 (100%)	0%	0%
Germania ²	482 (87,9%) Legislatura 2013-2017		61 (11,1%) Legislatura 2013-2017		5 (1%) Legislatura 2013-2017	

L'analisi dei principali settori d'intervento legislativo, contenuta nei capitoli dedicati ai singoli paesi³, rispecchia specifiche priorità politiche individuate in ciascun ordinamento, rispetto alle quali tuttavia si ravvisano anche elementi comuni dovuti alla circolazione fra i diversi paesi europei di problematiche politico-legislative ricorrenti. I settori maggiormente oggetto d'intervento nel biennio 2016-2017, rapidamente illustrati nella presente nota di sintesi, sono stati i seguenti:

- 1) riforme istituzionali e legislazione elettorale;
- 2) cittadinanza, immigrazione e diritto d'asilo;
- 3) governo del territorio e autonomie locali (di particolare rilievo le leggi approvate nel Regno Unito in materia di *devolution*);
- 4) giustizia;
- 5) sicurezza nazionale, ordine pubblico e lotta al terrorismo;
- 6) lavoro e occupazione;
- 7) politiche sociali;
- 8) energia.

Per gli altri provvedimenti - non considerati in questa nota poiché afferenti per lo più ad un solo ordinamento - si rimanda ai capitoli riguardanti i singoli paesi.

¹ La categoria dell'iniziativa mista si riferisce alla legislazione federale tedesca e riguarda i provvedimenti derivanti dall'unificazione di iniziative governative e parlamentari o approvati mediante procedimento di mediazione (*Vermittlungsverfahren*) fra i testi rispettivamente approvati in ciascuno dei due rami del Parlamento, mentre la categoria dell'iniziativa "altra", distinta dalla governativa e parlamentare, è riferita alla legislazione spagnola ed è costituita dai provvedimenti derivanti da proposte presentate dalle Regioni (*Comunidades Autónomas*) o dovute all'iniziativa popolare.

² Dati complessivi ufficiali per legislatura (XVIII, ottobre 2013).

³ Si veda l'Appendice disponibile sul sito della Camera all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>

Riforme istituzionali e legislazione elettorale

In **Francia**, molteplici sono stati gli interventi legislativi che hanno riguardato l'**area istituzionale**.

In materia **elettorale**, due leggi di aprile 2016, riguardanti il rinnovo delle regole applicabili **alle elezioni presidenziali e a quelle politiche**, puntano a modernizzare le regole applicabili alle elezioni in 5 aree principali: sponsorizzazioni, campagna elettorale audiovisiva, costi della campagna elettorale, operazioni di voto e regole applicabili ai cittadini francesi all'estero.

Sempre in ambito elettorale sono state approvate, ad agosto 2016, altre tre leggi che modificano le procedure, rispettivamente, per la registrazione nelle liste elettorali, l'iscrizione nelle liste elettorali dei cittadini francesi residenti all'estero e, limitatamente alle elezioni comunali, l'iscrizione nelle liste elettorali dei cittadini di un altro paese UE.

Sul **finanziamento della politica** è intervenuta nel marzo 2017 una legge che rafforza gli **obblighi contabili dei partiti politici e dei candidati** alle elezioni, prevedendo in particolare che l'associazione di finanziamento politico venga sciolta automaticamente sei mesi dopo il deposito del rendiconto relativo alla campagna elettorale del candidato da essa supportato.

Ma i provvedimenti di maggior rilievo in ambito istituzionale sono rappresentati dalle due leggi (una organica e l'altra ordinaria) per la **fiducia nella vita politica**, varate nel settembre 2017 e finalizzate alla **moralizzazione della vita pubblica**. All'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica compete la pubblicazione di un parere sull'evoluzione del patrimonio del Presidente della Repubblica tra l'inizio e la fine del mandato. Ai membri del Governo, ai parlamentari e ai soggetti titolari di funzioni esecutive locali è fatto divieto di impiegare membri della propria famiglia, mentre i parlamentari sono tenuti a dichiarare, sin dall'inizio del mandato, il rispetto degli obblighi fiscali. La legge prevede, inoltre, l'adozione di regole da parte delle due Camere per la prevenzione dei **conflitti di interesse** dei parlamentari, il **controllo della Corte dei Conti sui rendiconti dei partiti politici**, il controllo e la limitazione di donazioni e prestiti effettuati da persone fisiche.

In materia **costituzionale** la **Germania** nel luglio 2017 ha approvato due modifiche alla Legge fondamentale. Nella prima, riguardante l'**art. 21 sui partiti politici**, è stato inserito un nuovo comma che esclude dal finanziamento pubblico, e conseguentemente priva delle agevolazioni fiscali, quei partiti che, per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti, si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o sovvertirlo, ovvero mettere in pericolo l'esistenza stessa della Repubblica federale. In attuazione di tale modifica è stata approvata, a distanza di pochi giorni, la Legge per l'**esclusione dal finanziamento pubblico** dei partiti contrari alla Costituzione,

che contiene disposizioni sulle detrazioni previste per le donazioni e sulle agevolazioni fiscali nel caso di donazioni a partiti politici e comunità indipendenti di elettori.

La seconda revisione costituzionale (modifica di ben 13 articoli della Legge fondamentale) mira a riordinare i flussi finanziari tra Federazione e *Länder* a partire dall'anno 2020. Si tratta in pratica dell'attuazione del c.d. **patto finanziario** per la redistribuzione di fondi tra *Länder* ricchi e *Länder* poveri, nonché degli aiuti da parte della Federazione. Per contro, la Federazione acquisisce più poteri di intervento in alcuni settori, come le strade di grande comunicazione, l'amministrazione fiscale e gli investimenti nella scuola.

Nel **Regno Unito**, una legge del maggio 2016 sul **fondo previdenziale per i deputati** ha aggiornato la disciplina del trattamento pensionistico ad essi riservato, dettando disposizioni sulla gestione del fondo e sulla misura della contribuzione dovuta dagli aderenti.

Con riferimento all'**Unione europea** si registrano due provvedimenti, entrambi approvati nel 2017: il primo riguarda l'autorizzazione parlamentare al Primo Ministro per la notifica all'Unione europea dell'intenzione di recedere dall'Unione ai sensi dell'art. 50 TFUE, mentre il secondo ha ad oggetto il processo di adesione di due nuovi Stati membri, Albania e Serbia.

In **Spagna**, una legge organica dell'ottobre 2016 ha disciplinato le speciali modalità di svolgimento delle **elezioni convocate in caso di scioglimento automatico del Parlamento**, dopo che siano trascorsi due mesi dalla prima votazione di investitura e senza che il Congresso sia riuscito a votare la fiducia al candidato alla Presidenza del governo. Il provvedimento, tra le varie misure previste, riduce le sovvenzioni per le spese elettorali che percepiscono le formazioni politiche con rappresentanza parlamentare per i voti e i seggi ottenuti, nonché il limite delle spese elettorali sostenibili.

Cittadinanza, immigrazione e diritto d'asilo

Nel marzo 2016 è stata approvata la legge sul **diritto degli stranieri in Francia**, che generalizza il permesso di soggiorno pluriennale per tutti gli stranieri dopo un anno di permanenza in Francia, con l'obiettivo di ridurre il numero di passaggi in Prefettura e **promuovere l'integrazione**. Viene rinnovato il percorso di integrazione, istituito il passaporto pluriennale "talenti", emesso in occasione della prima domanda di soggiorno e rivolto ad investitori, ricercatori, artisti e impiegati qualificati, mentre procedure semplificate sono previste per studenti stranieri qualificati, con l'obiettivo di "rafforzare la posizione della Francia nell'accoglienza della mobilità internazionale d'eccellenza, creazione e conoscenza".

Il secondo provvedimento è rappresentato dalla legge sull'**uguaglianza** e la **cittadi-**

nanza, varata nel gennaio 2017, che persegue tre obiettivi principali: sostenere la cittadinanza e l'emancipazione giovanile; favorire la diversità sociale e le pari opportunità di alloggio; rafforzare l'uguaglianza reale. La legge introduce una riserva civica permanente, finalizzata ad integrare, nelle loro specificità, le riserve cittadine esistenti in materia di difesa, polizia, sicurezza civile municipale e istruzione nazionale. Sono poi previste una serie di misure nel campo dell'edilizia popolare, al fine di promuovere la diversità sociale e contrastare i fenomeni di segregazione territoriale. La legge si pone inoltre l'obiettivo di garantire a tutti l'inserimento nella Repubblica, riconoscendo nuovi diritti all'insieme dei cittadini, rafforzando a tal proposito il potere dei consigli cittadini che, istituiti nel 2014 nei quartieri prioritari della politica della città, potranno ora interpellare il Prefetto sulle specifiche difficoltà incontrate dagli abitanti. Vengono infine raddoppiate le pene per **insulti razzisti o discriminatori** ed estese a tutti i reati le circostanze aggravanti di razzismo, sessismo e omofobia.

In **Germania** numerosi sono stati i provvedimenti che hanno interessato l'immigrazione e il diritto d'asilo.

Una legge del febbraio 2016 ha istituito un **sistema unico per la rilevazione degli arrivi** in territorio tedesco degli stranieri richiedenti asilo e protezione, creando una banca dati apposita.

Il mese successivo è stata approvata una seconda legge che ha introdotto una **procedura d'asilo accelerata**, stabilendo che le richieste d'asilo presentate da stranieri provenienti da Stati sicuri vengano esaminate all'interno delle strutture di prima accoglienza. Le nuove norme dispongono che, limitatamente a un periodo di due anni, i profughi che abbiano fatto richiesta della "protezione sussidiaria" dopo la presentazione della domanda d'asilo possono restare in Germania in attesa del ricongiungimento familiare.

Sempre nel marzo dello stesso anno il legislatore ha adottato un ulteriore provvedimento in materia, che agevola l'**espulsione degli stranieri che delinquono** e amplia l'esclusione del riconoscimento dello status di rifugiato ai richiedenti asilo che abbiano commesso un reato.

Nell'agosto 2016 è stata approvata la legge sull'**integrazione**, per la quale il Governo federale ha stanziato sette miliardi di euro in relazione al biennio 2016-2018. La legge prevede, per i richiedenti asilo che dimostrano capacità e volontà di integrarsi nella società tedesca e che hanno alte probabilità di restare in Germania, un **accesso rapido e semplificato ai programmi di integrazione** e alle opportunità lavorative e, viceversa, una **riduzione dei benefici** nei confronti di coloro che non collaborano al processo di integrazione.

Nel dicembre 2016 un secondo provvedimento in materia di integrazione ha consentito un ulteriore sgravio per i *Länder* e gli enti locali con riguardo alla copertura dei **costi di alloggio e di riscaldamento**, caricando interamente questi ultimi sul bilancio governativo per il periodo 2016-2018.

Infine, nel luglio 2017 sono state varate nuove e più severe misure in relazione all'**ob-**

bligo di rimpatrio, che vanno dalla detenzione a fini di espulsione e dal trattenimento a fini di allontanamento fino all'obbligo di presentare la domanda di asilo per i minori non accompagnati tramite gli uffici di assistenza ai minori.

Nel **Regno Unito** la nuova legge sull'immigrazione varata nel maggio 2016 si aggiunge alla stratificata normativa in materia, al fine di contrastare l'**immigrazione irregolare**. La legge, tra l'altro, prevede sanzioni per i datori di lavoro in relazione al lavoro irregolare degli immigrati e alle forme di sfruttamento alle quali essi frequentemente soggiacciono, mentre preclude agli immigrati privi di regolare titolo di soggiorno la possibilità di stipulare contratti di locazione, di ottenere il rilascio di licenze di guida oppure l'apertura di conti bancari. Vengono infine rafforzate le misure vigenti allo scopo di consentire l'espulsione degli immigrati irregolari.

Governo del territorio e autonomie locali

In **Francia** sul versante dell'**organizzazione territoriale** si segnalano due provvedimenti. Il primo, del novembre 2016, mira a consentire il **mantenimento dei comuni associati** sotto forma di comuni delegati qualora sia istituito un nuovo comune. In tal caso la legge chiarisce che i comuni associati devono essere considerati nell'ambito del regime di fusione-associazione recato dalla legge del 1971 sulle fusioni e raggruppamenti di comuni.

A distanza di pochi mesi (febbraio 2017) è stata poi approvata la legge concernente il **nuovo statuto di Parigi** e la **gestione metropolitana** che intende semplificare lo *status* della città di Parigi e, soprattutto, renderne l'organizzazione più comprensibile ai cittadini. A partire dal 1° gennaio 2019 la legge istituisce una collettività unica a statuto speciale, la "*Ville de Paris*", chiamata ad esercitare sia le competenze comunali che dipartimentali.

Nel **Regno Unito** alcuni importanti testi normativi, concernenti la Scozia, l'Irlanda del Nord, il Galles e gli organi di governo locale della regione inglese, hanno interessato il particolare ambito della **devolution**.

Lo *Scotland Act 2016* ha devoluto ulteriori competenze alle istituzioni locali, attribuendo in particolare all'autonomia della **Scozia** il potere di fissare i **tassi di imposta sul reddito** e di ricevere la metà dell'IVA riscossa nella regione. Inoltre, il governo e il parlamento scozzesi sono riconosciuti dalla legge come "parti permanenti dell'ordine costituzionale del Regno Unito" e non possono pertanto essere aboliti se non per decisione del popolo scozzese adottata mediante un referendum.

In relazione all'**Irlanda del Nord** e all'attuazione dell'Accordo di Stormont del 2014, con cui il governo britannico e quello irlandese hanno dato impulso al travagliato **processo di pacificazione** nella regione, una legge del 2016 ha principalmente istituito una commissione indipendente incaricata di promuovere l'esaurimento di ogni attività paramilitare

nella regione nord-irlandese e di vigilare sulle iniziative a tale scopo adottate dai tre maggiori contraenti (i governi del Regno Unito, dell'Irlanda e dell'Irlanda del Nord) nonché dalle autorità di polizia, dagli enti locali e dalle organizzazioni della società civile.

Sempre con riferimento all'Irlanda del Nord, nel 2017 sono state approvate due leggi, entrambe correlate alla mancata formazione del governo locale dopo le elezioni del marzo 2017. La prima autorizza la spesa pubblica dei dipartimenti governativi, non essendo stata possibile l'approvazione della legge di bilancio per l'anno finanziario 2017-2018; la seconda modifica il *Northern Ireland Act* del 1998 al fine di estendere il termine entro cui deve essere formato il governo a decorrere dalla prima seduta dell'Assemblea, trascorso il quale devono essere indette nuove elezioni; prima fissato a 14 giorni, ora – con efficacia retroattiva – il periodo utile per la formazione del governo è fissato ad un massimo di 108 giorni.

Per quanto concerne il **Galles**, il *Wales Act 2017*, sulla scia delle legge sulla Scozia approvata l'anno prima, afferma, in primo luogo, il carattere permanente dell'**Assemblea Nazionale del Galles**, come tale facente parte dell'ordinamento costituzionale del Regno Unito (assieme al Governo gallese), e innova altresì il fondamento costituzionale delle sue funzioni legislative, ora riferite a materie di competenza esclusiva eccettuate quelle espressamente riservate al parlamento di Westminster e non, come in precedenza, ad un novero di materie individuate. Peraltro, la legge precisa che la competenza legislativa gallese lascia immutata la sovranità del parlamento di Westminster, il quale tuttavia, in ottemperanza alla convenzione costituzionale espressamente richiamata nel testo normativo, non legifera su materie devolute al Galles se non con il consenso della sua Assemblea.

Infine, con particolare riguardo all'**Inghilterra** esclusa finora dai processi di devoluzione che nell'ultimo ventennio hanno riguardato le altre tre *nations* del Regno Unito, il legislatore ha perseguito obiettivi di complessivo rafforzamento dell'autonomia locale con una legge del gennaio 2016 che abilita il Ministro competente a stipulare accordi con le **aree metropolitane** istituite in Inghilterra al fine di conferire ad esse maggiori poteri e di prevederne la guida da parte di sindaci ad elezione diretta. E' inoltre previsto che le predette *authorities* possano riscuotere tributi in relazione ai servizi del trasporto pubblico o ad altre funzioni, con l'accordo dei *councils* che le compongono.

Giustizia

In **Francia**, il settore della giustizia ha registrato numerosi provvedimenti.

L'atto normativo di maggior rilievo è senza dubbio rappresentato dalla "*Loi Sapin II*", la **nuova legge francese anticorruzione** (la prima risale al 1993). La legge, approvata nel dicembre 2016, istituisce l'Agenzia francese anticorruzione (in luogo del precedente or-

ganismo) con il compito di verificare l'attuazione, da parte delle società, degli obblighi di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e sanzionare le medesime in caso di mancata osservanza. La legge punta, in generale, a garantire maggiore **trasparenza nel processo decisionale pubblico e nella vita economica**, prevedendo a tal fine l'istituzione di una banca dati digitale sulle relazioni tra i portatori di interessi e i poteri pubblici. Per quel che riguarda il profilo della modernizzazione della vita economica, il provvedimento mira a rafforzare la regolazione finanziaria, attraverso, in particolare, una ridefinizione degli abusi di mercato e un aumento dei poteri repressivi dell'Autorità dei mercati finanziari.

Nell'agosto 2016 è stata approvata una legge organica relativa alle garanzie statutarie, gli obblighi deontologici, il reclutamento dei magistrati e il Consiglio Superiore della Magistratura, finalizzata a rafforzare **l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati**. La legge apporta numerose modifiche allo statuto dei magistrati (reclutamento, nomina, mobilità, avanzamento in carriera, valutazione, deontologia, ecc.). In particolare, in merito alla nomina il provvedimento dispone che i Procuratori generali presso la Corte di Cassazione e le Corti d'appello non vengano più nominati dal Consiglio dei ministri, ma con decreto del Presidente della Repubblica, al fine di favorirne l'indipendenza dal potere esecutivo. Viene inoltre istituito un Collegio di deontologia dei magistrati dell'ordine giudiziario, distinto dal CSM, con il compito di rendere pareri su ogni questione etica individuale, oltre che di esaminare le dichiarazioni di interessi dei magistrati che gli vengano sottoposte. Dopo aver definito il "conflitto di interesse" in ambito giudiziario, la legge impone ai magistrati l'obbligo di prevenire o interrompere immediatamente le situazioni di conflitto.

La Legge per la **modernizzazione della giustizia**, del novembre 2016, tra le altre disposizioni in essa contenute, istituisce il "servizio di accoglienza unico per i soggetti giudicabili" al fine di consentire loro, indipendentemente dal luogo di residenza o lavoro, di conoscere i propri diritti, avviare formalità, informarsi sulle procedure o seguire la propria vicenda giudiziaria; promuove la risoluzione amichevole delle controversie; istituisce un quadro giuridico comune per le azioni collettive in materia giudiziaria e amministrativa, nonché una procedura specifica in materia di discriminazione.

Nel febbraio 2017 è stata poi varata la **riforma della prescrizione in materia penale**, che raddoppia il termine per la prescrizione dei reati: da 10 a 20 anni per i reati più gravi e da 3 a 6 anni per quelli meno gravi.

Si segnalano infine due ulteriori provvedimenti in **ambito penale**. Il primo (aprile 2016) è costituito dalla legge sulla **lotta alla prostituzione ed il sostegno alle vittime**, che mira da un lato a potenziare gli strumenti di indagine e perseguimento dei reati connessi alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento della prostituzione, dall'altro a migliorare la protezione e l'assistenza fornite alle vittime di tali reati, con disposizioni in materia di alloggio, reddito garantito e un percorso per l'inserimento sociale e professionale. L'altra novità della legge consiste nella **punibilità dei clienti**, configurando per la

prima volta come reato (sanzionabile con un'ammenda) l'acquisto di un atto sessuale.

Il secondo (marzo 2017) è rappresentato dalla legge sull'estensione del **reato di ostacolo all'interruzione volontaria della gravidanza (IVG)**, con la quale il legislatore ha inteso proteggere la libertà della donna di informarsi sul ricorso all'IVG, garantendo tale diritto non solo quando l'informazione passi attraverso un centro *ad hoc*, ma anche quando avvenga tramite internet.

In **Germania**, una legge del maggio 2016 sulla lotta alla **corruzione nel settore sanitario** introduce i reati di corruzione e corrottibilità nel settore sanitario, che si concretizzano nella concessione o accettazione di un vantaggio/utilità per effetto della prescrizione di medicinali (ivi compresi i preparati omeopatici) o della "raccomandazione" a pazienti di rivolgersi a un determinato altro medico.

In attuazione della direttiva 2011/36/UE è stata approvata nell'ottobre 2016 la legge per il rafforzamento della **lotta al traffico di esseri umani** che ha ampliato la fattispecie del traffico di esseri umani al fine di ricomprendervi altre ipotesi di reato quali l'accattonaggio e il traffico di organi. La legge ha inoltre introdotto nel codice penale una norma che disciplina la cd. **prostituzione forzata o coatta**, prevedendo la possibilità di **procedere contro i clienti** delle prostitute forzate, con pene detentive nei casi in cui questi sfruttino la situazione di necessità personale o economica o lo stato di impotenza di una persona. Con le nuove disposizioni sono state anche inasprite le pene per i protettori delle prostitute.

Nel novembre 2016 è entrata in vigore la nuova disciplina dei **"Delitti contro la libertà sessuale"**, che ha inasprito le pene per le varie tipologie di reato. In particolare, con questa legge è stato introdotto in particolare il principio del "No significa no", in virtù del quale, ai fini della configurazione della fattispecie penale, è sufficiente che vi sia il diniego della vittima all'atto sessuale.

Nell'aprile 2017 sono state inoltre introdotte nuove disposizioni in materia di **responsabilità penale per le frodi sportive** e di manipolazione di competizioni sportive professionistiche.

Una legge del luglio 2017 ha reso obbligatorio l'uso del **mezzo telematico per tutti i giudici** (civili e penali) a partire dal 1° gennaio 2026. La legge precisa, peraltro, che lo scambio di atti a livello telematico deve includere non solo l'obbligo per l'autorità giudiziaria di comunicare i propri provvedimenti per tale via, ma anche la possibilità per i cittadini di consultare gli atti di loro interesse per via telematica.

Sempre nel luglio 2017, infine, il **furto con scasso nelle abitazioni** è diventa una fattispecie autonoma di reato. Fino all'entrata in vigore di questa legge i furti venivano generalmente puniti con la detenzione da sei mesi a dieci anni e, nei casi meno gravi, da tre mesi a cinque anni. Le nuove disposizioni stabiliscono invece che l'irruzione in casa privata a scopo di furto sia soggetta ad una pena detentiva di almeno un anno e non sono più previste attenuanti per i casi meno gravi.

Nel **Regno Unito** una legge del marzo 2016 affronta il tema dell'indennizzo delle vit-

time dei reati prevedendo uno schema risarcitorio per i soggetti che abbiano subito danni patrimoniali in occasione di disordini e rivolte, qualora le loro proprietà non siano sufficientemente garantite da coperture assicurative.

In materia di **violenza domestica**, una legge di aprile 2017 ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, aperta alla firma ad Istanbul l'11 maggio 2011.

Ancora in tema di giustizia penale si segnala l'approvazione, sempre nel mese di aprile 2017, di una legge sulla **criminalità finanziaria**, contenente misure sulla confisca dei proventi illeciti correlati ad attività criminose, con particolare riferimento al riciclaggio, al finanziamento di attività terroristiche, alla corruzione e all'evasione fiscale.

Infine, un provvedimento che si pone a cavallo tra i settori della **giustizia penale**, della **sicurezza nazionale** e della **tutela dei dati personali**, ma con rilevanti implicazioni anche per ciò che concerne il rapporto tra Regno Unito e Unione europea all'indomani della *Brexit*, è la legge del novembre 2016 sull'**accesso e il trattamento dei dati delle comunicazioni elettroniche**, ulteriore tassello nel mosaico legislativo britannico dedicato all'azione di contrasto della criminalità e del terrorismo. Il testo innova la disciplina sulla cui base la polizia e i servizi di *intelligence* possono essere autorizzati a effettuare intercettazioni delle comunicazioni ed acquisire dati relativi a comunicazione di massa.

In **Spagna**, nel giugno 2017 sono state approvate due leggi nel settore considerato. La prima ha emendato la normativa sull'**assistenza giuridica gratuita**, al fine di ratificare l'obbligatorietà della prestazione del servizio pubblico di gratuito patrocinio da parte delle associazioni professionali, la natura compensativa delle tariffe professionali e il non assoggettamento di questo servizio all'IVA. La seconda è invece intervenuta in materia di **giurisdizione volontaria**, modificando (in senso meno restrittivo) le condizioni di capacità richieste alle persone con disabilità che intendono sposarsi.

Sicurezza nazionale, ordine pubblico e lotta al terrorismo

In **Francia**, la legislazione **antiterrorismo** ha segnato nuove tappe. In ordine di tempo, si segnala in primo luogo una legge del marzo 2016 che, tra le molteplici disposizioni previste, contiene misure per prevenire **attentati alla sicurezza pubblica e atti terroristici nel trasporto pubblico di passeggeri**. Per ciò che concerne, in particolare, questi ultimi, la legge autorizza gli agenti delle reti del trasporto pubblico ad effettuare perquisizioni personali, ricerche sui bagagli e ispezioni visive in modo generale e casuale, esercitando tale missione con dispensa dall'utilizzo dell'uniforme regolamentare. Il testo prevede, inoltre, la possibilità di effettuare indagini amministrative sulle persone impiegate in

posti di lavoro sensibili all'interno delle aziende di trasporto, nonché la sperimentazione dell'uso di telecamere pedonali per gli agenti dei servizi di sicurezza interni.

Di particolare rilievo è la legge del giugno 2016 che mira ad intensificare l'efficacia della **lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo**, offrendo ai giudici e ai procuratori nuovi strumenti investigativi, tra i quali la possibilità di eseguire perquisizioni notturne ed il ricorso all'utilizzo di impianti audio, fissazione delle immagini e captazione di dati informatici nell'ambito delle indagini condotte dalla pubblica accusa. La consultazione abituale di **siti internet incitanti al compimento di atti terroristici**, o facenti apologia di tali atti, viene configurato quale reato punibile con la pena di due anni di reclusione e un'ammenda di 30.000 euro. La legge introduce, infine, lo specifico reato di **traffico di beni culturali** derivante da operazioni di gruppi terroristici.

Un ultimo provvedimento in materia è stato varato nell'ottobre 2017 al fine di dotare lo Stato di **nuovi strumenti di lotta al terrorismo** e di porre altresì termine al regime derogatorio dello stato di emergenza. In particolare, si riconosce al Prefetto il potere di stabilire perimetri di protezione, sul modello delle "zone di protezione o sicurezza" dello stato di emergenza, nei quali può regolamentare l'accesso, la circolazione e lo stationamento delle persone, nonché procedere alla **chiusura amministrativa dei luoghi di culto** per apologia o incitamento al terrorismo, per un periodo non superiore a 6 mesi.

Nel settore considerato merita, infine, una menzione la legge relativa alla **pubblica sicurezza**, approvata nel febbraio 2017, che mira a rafforzare la sicurezza giuridica degli interventi compiuti dalle forze dell'ordine. La legge riformula, tra l'altro, il reato di consultazione abituale di siti terroristici, già introdotto con la richiamata legge del giugno 2016, purché quest'ultima sia accompagnata da una manifestazione di adesione all'ideologia espressa su tali siti.

Anche in **Germania**, la materia della **lotta al terrorismo** è stata oggetto di più di un provvedimento.

Nel luglio 2016 è stata approvata una legge volta ad una migliore **cooperazione tra le autorità di pubblica sicurezza dei vari paesi**, che attribuisce al Ministero federale della difesa la facoltà di istituire apposite banche dati con la collaborazione di agenzie di stampa straniere, al fine di avere maggiori possibilità di scoprire reti di contatto potenzialmente pericolose a livello terroristico.

Poco meno di un anno dopo (giugno 2017) sono state apportate modifiche al codice penale che estendono ai criminali estremisti alcune misure attinenti alla **libertà vigilata**, in particolare quella relativa alla sorveglianza elettronica della residenza (cd. "cavigliera elettronica"), ai casi di **preparazione di un grave reato pericoloso** per la sicurezza dello Stato, di finanziamento del terrorismo e di adesione e propaganda per una organizzazione terroristica nazionale o straniera.

Un'ulteriore legge di modifica del Codice penale (luglio 2017) ha dato attuazione alla Decisione quadro 2008/841/GAI relativa alla **lotta contro la criminalità organizzata**.

Sempre in tema di sicurezza, occorre inoltre segnalare la legge sulla **sicurezza aerea**, entrata in vigore a marzo 2017, in base alla quale il Ministero federale della difesa può, a determinate condizioni, imporre un **divieto di volo, sorvolo, decollo o trasporto merci**. Al fine di proteggere dagli attacchi l'aviazione civile, sono state rese più stringenti le disposizioni relative alla **verifica dell'affidabilità** di tutti coloro che svolgono un'attività nell'ambito dello spazio aeroportuale.

Infine, due interventi legislativi, approvati rispettivamente a novembre e dicembre del 2016, hanno riguardato i **servizi di intelligence**. La prima legge amplia ulteriormente il **controllo parlamentare** sui Servizi federali di informazione e di sicurezza, mentre il successivo provvedimento riforma il Servizio Federale di *intelligence* (BND), sottoponendo quest'ultimo al monitoraggio da parte di un "gruppo indipendente". Quest'ultima legge prevede, inoltre, una migliore protezione per gli informatori all'interno dei servizi di intelligence, stabilendo che il BND sia sottoposto annualmente ad audizioni pubbliche e non segrete come avveniva in precedenza.

Nel **Regno Unito** è stata riformata, nel gennaio 2017, la normativa sulle **forze di polizia**, con l'obiettivo, per un verso, di una maggiore e più efficiente integrazione tra le forze di polizia e i servizi di emergenza e protezione civile, per altro verso, di un rafforzamento del ruolo dell'autorità di garanzia posta al vertice del sistema di segnalazione, denuncia e supervisione al quale è sottoposto l'operato delle forze di polizia.

Lavoro e occupazione

In **Francia** il legislatore è intervenuto a più riprese nel settore del mercato del **lavoro**, con almeno un provvedimento di ampia portata (la legge sui diritti e i doveri dei dipendenti pubblici) accanto ad altre leggi dagli obiettivi più mirati.

La legge di sperimentazione territoriale finalizzata a **ridurre la disoccupazione di lunga durata**, approvata nel febbraio 2016, prevede di sperimentare per cinque anni, in 10 micro territori suburbani o rurali, l'assunzione di disoccupati di lunga durata con contratto di lavoro a tempo indeterminato, remunerati con salario minimo interprofessionale di crescita (SMIC), da parte di società dell'economia sociale e solidale, per lo svolgimento di attività non concorrenti con le attività economiche svolte sul territorio. Per finanziare parte della retribuzione delle persone in tal modo occupate, viene prevista l'istituzione di un Fondo di sperimentazione territoriale contro la disoccupazione di lunga durata.

Nell'aprile 2016 è stata varata la legge sulla **deontologia**, i **diritti** e i **doveri dei dipendenti pubblici**, con l'obiettivo di migliorare il rapporto fiduciario tra i cittadini francesi e

i funzionari dello Stato. La legge inserisce nello Statuto generale dei dipendenti pubblici gli obblighi di dignità, imparzialità, integrità, probità, neutralità e rispetto della laicità. Tali obblighi erano in realtà già riconosciuti in via giurisprudenziale, tuttavia il Governo ha ritenuto opportuno riaffermarli a livello normativo. Viene altresì introdotta la nozione di "**conflitto di interessi**" nello Statuto generale dei dipendenti pubblici, stabilendo quale connesso obbligo del funzionario di aver cura di interrompere immediatamente la situazione in cui si inveri il conflitto ovvero di evitare di incorrervi. La legge incoraggia la **parità di genere**, stabilendo che nelle elezioni professionali le liste di candidati debbano essere composte da un numero di donne e uomini corrispondente alla proporzione dei due generi iscritti nella lista elettorale. Si persegue, infine, il miglioramento della situazione dei lavoratori a contratto, attraverso misure di equiparazione ai dipendenti pubblici.

La legge delega per la semplificazione del dispositivo di partecipazione dei datori di lavoro al **piano edilizio "Action Logement" destinato ai lavoratori dipendenti**, del giugno 2016, dispone che l'Esecutivo provveda in tal senso entro gli 8 mesi successivi alla pubblicazione del testo. Sin dal 1953 la rete "*Action Logement*" mira a facilitare l'accesso all'alloggio per i dipendenti, sotto forma di proprietà o affitto, e a promuoverne l'occupazione e la mobilità professionale, attraverso il versamento di specifici contributi dei datori di lavoro del settore privato non agricolo.

La **riforma della contrattazione collettiva** è uno dei temi al centro della legge sul "lavoro, la modernizzazione del dialogo sociale e la messa in sicurezza dei percorsi professionali", approvata nell'agosto 2016. Altri profili considerati dalla legge riguardano la ridefinizione del motivo economico per il licenziamento, modifiche importanti in materia di medicina del lavoro ed il rafforzamento della lotta contro il distacco illegale dei lavoratori.

Nel settembre 2017 è stata infine varata la legge delega per l'adozione di misure finalizzate a **rafforzare il dialogo sociale**. La legge individua tre obiettivi principali: il rafforzamento del dialogo sociale nell'impresa e nel singolo comparto; la semplificazione del dialogo sociale in azienda, al fine di renderlo più efficace; la protezione dei rapporti di lavoro per datori di lavoro e dipendenti.

Anche in **Germania** il settore del lavoro è stato oggetto di vari provvedimenti.

La legge per la modernizzazione del diritto degli **appalti pubblici**, del febbraio 2016, ha recepito le tre direttive europee in materia del 2014, stabilendo tra l'altro che le imprese aggiudicatrici siano tenute a rispettare gli obblighi ambientali, sociali e relativi ai **diritti dei lavoratori**, in particolare per quel che riguarda i salari minimi previsti dalla legge o da accordi sindacali.

Una specifica attenzione al tema dei diritti dei lavoratori contraddistingue la legge in materia di **lavoro temporaneo**, approvata nel febbraio 2017, in cui si prevede che il termine massimo per l'impiego temporaneo di un lavoratore o una lavoratrice presso

un'azienda non possa eccedere i 18 mesi. La contrattazione collettiva può fissare un termine diverso, ma in ogni caso tale tipologia contrattuale deve essere preventivamente autorizzata dal competente ufficio del lavoro. La legge esclude, infine, che lavoratori già distaccati presso un datore di lavoro possano essere ulteriormente distaccati da quest'ultimo presso un terzo datore di lavoro.

Per quel che riguarda le misure volte a contrastare il fenomeno del **lavoro sommerso**, la legge per il rafforzamento della lotta **contro il lavoro nero e l'occupazione illegale**, del marzo 2017, aumenta i poteri di controllo e di irrogazione delle sanzioni da parte dell'ufficio di controllo finanziario del lavoro nero presso la dogana e da parte delle competenti autorità regionali. La legge prevede, tra l'altro, che le imprese che violino il provvedimento in esame vengano escluse non solo dagli appalti riguardanti opere da costruire, ma anche da tutti gli altri appalti pubblici. Viene inoltre creato presso l'autorità doganale un sistema centrale di immissione dei dati, contenente anche i dati di lavoratori e imprese che in passato sono stati segnalati, in almeno una circostanza, per avere violato la legge sul lavoro nero.

In materia di **pari opportunità** si segnala un provvedimento di grande rilievo concernente la **parità stipendiale uomo-donna**. La legge per la promozione della trasparenza retributiva tra donne e uomini, del giugno 2017, mira a favorire la riduzione del gap retributivo tra i due sessi. Tra le varie misure la legge stabilisce che, qualora un dipendente intenda conoscere la retribuzione di un collega che svolge la sua stessa prestazione lavorativa, l'impresa è tenuta a rispondere a tale richiesta, anche se l'informazione fornita dai datori di lavoro non dovrà riguardare i singoli salari, protetti dalla normativa sulla privacy, bensì la media, a parità di posizioni lavorative, del trattamento economico degli uomini e delle donne.

Nel **Regno Unito** è stata approvata nel maggio 2016 una nuova legge in materia di **relazioni sindacali**, che disciplina le consultazioni svolte nell'ambito delle rappresentanze sindacali al fine di prevedere soglie minime di partecipazione e di voti espressi per l'approvazione di azioni di **sciopero** o di agitazione sindacale.

In **Spagna** il legislatore è intervenuto nell'ottobre 2017 con un provvedimento in materia di lavoro autonomo. La legge apporta una serie di modifiche al regime speciale per i lavoratori autonomi, volte a rendere più equo il sistema di contributi e adattarlo ai redditi reali dei lavoratori autonomi.

Oltre a diverse agevolazioni previste per i contributi dei lavoratori autonomi alla sicurezza sociale, la legge consente loro, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, alcune deduzioni fiscali tra le quali il 30% delle spese per le forniture domestiche (elettricità, gas, acqua, telefonia);

Sono infine previste misure per favorire la riconciliazione familiare, tra cui l'abbuono del 100% dei contributi per i liberi professionisti in congedo di maternità, paternità, adozione o rischio durante la gravidanza.

Politiche sociali, famiglia e minori

In **Francia**, due sono i provvedimenti approvati in quest'ambito.

Il primo concerne una legge approvata nel giugno 2016 e finalizzata a combattere le forme di **discriminazione causate dalla precarietà sociale**. La legge, modificando norme contenute in vari codici e leggi, aggiunge ai consueti motivi di discriminazione (razza, genere, identità sessuale, fede religiosa) quello riferito alla situazione economica precaria di un individuo, indipendentemente dal fatto che tale situazione sia manifesta oppure conosciuta solo dall'autore dell'atto discriminatorio.

La **tutela dell'infanzia** è al centro di una legge varata nel marzo 2017 a completamento della precedente legge in materia risalente a dieci anni prima. Tra le misure previste si segnalano: la designazione, in ogni servizio dipartimentale di tutela materna e infantile, di un medico di riferimento per la protezione dell'infanzia; la riforma dell'adozione semplice; la nomina, da parte del giudice minorile, di un amministratore *ad hoc* incaricato di rappresentare gli interessi del minore nella procedura di assistenza educativa, laddove tali interessi siano opposti a quelli dei titolari della potestà genitoriale.

La **Germania** ha visto il varo di diversi provvedimenti in materia, incentrati in particolar modo sul **sostegno alle famiglie** e la **tutela dei minori**.

Nel marzo 2016 è stata approvata una prima legge per tutelare i minori dai **pericoli derivanti dall'uso di narghilè elettronici e dal consumo di sigarette elettroniche**. In base alle nuove disposizioni tali prodotti non possono essere più venduti ai bambini e agli adolescenti e il divieto si applica anche alla loro vendita on line.

Una successiva legge dell'ottobre 2016, finalizzata ad una migliore **conciliazione tra la vita lavorativa e il tempo da dedicare all'assistenza e agli impegni familiari**, introduce una serie di diritti per impiegati federali e militari. In particolare, viene previsto che le suddette categorie interessate dal provvedimento, qualora siano state vittime di reati di violenza ed abbiano diritto ad un risarcimento del danno morale che tuttavia non può essere corrisposto per l'insolvibilità del soggetto che ha commesso tale atto, possono azionare tale diritto davanti al proprio datore di lavoro, che si rivale poi nei confronti del danneggiante.

Obiettivo fondamentale della legge che regola il **diritto alla maternità** (maggio 2017) è quello di aumentare la protezione nei confronti delle donne madri o in stato di gravidanza. Tra le varie misure previste dalla legge, viene prolungato da 8 a 12 mesi il periodo di tutela per la madre dopo la nascita di un figlio affetto da disabilità (fisica o psichica) e sono introdotte disposizioni specifiche che vietano categoricamente il lavoro notturno e domenicale per le donne in maternità.

Nel giugno 2017 è stata varata una legge che estende i **servizi di cura a favore dei bambini**, con l'obiettivo di offrire a tutti i bimbi uguali possibilità di formazione e permettere, come nel caso della legge precedente, una **migliore conciliazione tra famiglia**

e lavoro. Le nuove misure, diversamente dal passato, interessano ora anche i bimbi di età superiore ai tre anni.

Va menzionata, infine, la legge del luglio 2017 attraverso la quale è stato ampiamente riformato il sistema della formazione relativo alle **professioni di cura e assistenza per i soggetti deboli** (malati e anziani). Secondo le disposizioni della nuova legge, dopo un biennio di formazione comune è possibile optare al terzo anno o per il proseguimento di una formazione di tipo generalista che sfocia nell'attribuzione della qualifica di assistente di cura o, in alternativa, specializzarsi nell'assistenza ai malati (anche bambini) o agli anziani.

Il legislatore **britannico**, nel biennio considerato, è intervenuto più volte sulla materia in questione. Sulla **tutela dei minori**, si segnalano due provvedimenti approvati, rispettivamente, a marzo 2016 e aprile 2017. Il primo concerne il **congedo parentale** dei lavoratori per la cura dei figli minori, il secondo i **servizi di assistenza sociale** prestati dagli enti locali per i minori in condizione di vulnerabilità, in relazione ai quali sono altresì disciplinati i requisiti dei soggetti professionali addetti.

In tema di **previdenza sociale**, oltre alle disposizioni introdotte da una legge del gennaio 2017 in materia di **contribuzione previdenziale volontaria**, sono stati varati altri due provvedimenti, rispettivamente nel marzo 2016 e nell'aprile 2017. La legge del 2016 pone sul Governo un obbligo di informazione in merito ai progressi raggiunti nell'**attuazione dei programmi sociali**, impegnandolo a pubblicare i risultati conseguiti sul piano della massima occupazione, degli obiettivi prefissati in relazione alla creazione di posizioni di tirocinio professionale e di assistenza alle famiglie disagiate. La legge del 2017 ha per generale finalità la **tutela dei contributi pensionistici** versati dai lavoratori nell'ambito degli schemi nei quali essi sono stati arruolati; tali disposizioni fanno seguito all'articolata legislazione adottata negli ultimi decenni, con cui è stato gradualmente introdotto l'obbligo per i lavoratori dipendenti di aderire ad un fondo pensionistico aziendale.

Infine, tra le misure di natura sociale deve menzionarsi una legge dell'aprile 2017 che mira a ridurre quanto più possibile il **fenomeno dei senzatetto**, attribuendo agli enti locali una serie di compiti di intervento finalizzati a prevenire tale fenomeno e prevedendo contestualmente che le housing authorities prestino la loro assistenza a tutti i soggetti colpiti da tale disagio sociale senza limitarsi a quanti abbiano – secondo le norme preventive – esigenze prioritarie.

Energia

In **Francia**, alla fine di dicembre 2017 è stata varata una legge che mette fine alla **ricerca** e allo **sfruttamento degli idrocarburi** e, più in generale, mira a **promuovere le energie**

rinnovabili, riducendo al contempo il consumo di combustibili fossili, e dunque rispettando l'impegno della "**neutralità carbonica**" entro il 2050. Il provvedimento, che recepisce peraltro due direttive europee relative rispettivamente ai biocarburanti e alle emissioni di inquinanti atmosferici, introduce il **divieto immediato di rilascio di nuovi permessi di esplorazione degli idrocarburi** e vieta la proroga oltre il 2040 delle concessioni vigenti, nonché la ricerca e lo sfruttamento del gas di scisto. La legge reca, inoltre, una serie di disposizioni finalizzate a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e aggiunge il carbone all'elenco delle sostanze la cui esplorazione e sfruttamento sono proibiti.

In **Germania** nel luglio 2016 è stata approvata una legge che **riforma** ulteriormente il **mercato dell'energia**. Fine principale della riforma è di garantire che l'approvvigionamento di energia, nell'ambito di un mercato più sviluppato, avvenga in modo più sicuro, efficiente e rispettoso dell'ambiente. Il settore dell'energia, infatti, è tenuto a contribuire al raggiungimento degli obiettivi climatici nazionali, in base ai quali entro il 2020 la Germania deve diminuire del 40%, rispetto al 1990, le emissioni di anidride carbonica. La legge pone, inoltre, le basi affinché le centrali elettriche a carbon fossile siano gradualmente chiuse dal 2016: per i successivi quattro anni tali strutture garantiranno l'approvvigionamento energetico in caso di necessità, poi gli impianti verranno definitivamente dismessi.

In tema di **smaltimento dei rifiuti radioattivi**, una legge del gennaio 2017 prevede l'istituzione di un fondo di diritto pubblico a ciò destinato, definendone i compiti e la composizione.

Infine, alla **tassazione dell'energia elettrica e nucleare** è dedicata una legge dell'agosto 2017, che stabilisce l'estensione della validità delle **agevolazioni fiscali** previste per la tassazione in materia di gas naturale compresso, gas naturale liquefatto e GPL, originariamente in scadenza a fine 2018.

Nel **Regno Unito** la legge sull'energia del maggio 2016 si segnala per le disposizioni introdotte con riguardo alla regolamentazione dell'**estrazione petrolifera off-shore** e allo **sfruttamento dei giacimenti di gas**. Il provvedimento modifica il complesso regime delle autorizzazioni rilasciate per la ricerca e lo sfruttamento di tali risorse, ed istituisce un'apposita autorità indipendente con compiti di regolazione e di controllo, alla quale sono trasferite le funzioni finora attribuite al Ministro competente e conferiti nuovi poteri investigativi e sanzionatori.



Per ulteriori elementi sulla produzione legislativa di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, si rinvia all'appendice disponibile sul sito della camera all'indirizzo:
<https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>

5. LA NORMATIVA UE: DATI E TENDENZE

*a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea
della Camera dei deputati*

La presente sezione è stata chiusa
nel mese di dicembre 2018

La produzione normativa

A pochi mesi dalla fine della 8a legislatura europea, iniziata nel luglio 2014, si registra il consolidamento di alcune tendenze per quanto concerne la produzione normativa europea già delineatesi nelle due legislature precedenti.

Sul piano quantitativo, in base ai dati riportati nella tabella 1, l'elemento maggiormente significativo sembra essere costituito dalla progressiva **riduzione del numero complessivo di provvedimenti** adottati dalle Istituzioni europee. Se nella 6^a e 7^a legislatura il numero complessivo di atti adottati ammontava, rispettivamente, a 14.403 e a 11.928, nell'attuale legislatura, alla data del 31 dicembre 2018 a cinque mesi dalla conclusione della legislatura, risultano in totale **10.147 atti** (v. tabella 1). Tale riduzione discende dal **decremento** dei provvedimenti assunti dalla **Commissione europea** (in particolare, regolamenti e direttive) che passano dagli 11.902 della 6a legislatura e dai 9.169 della 7^a ai **7.717**, a cinque mesi della fine della legislatura europea in corso.

Gli **atti** adottati secondo la **procedura legislativa ordinaria**, alla data del 31 dicembre 2018, ammontano complessivamente a **293**, in **forte riduzione** rispetto alla legislatura europea precedente (491).

In tale contesto, si conferma la **netta prevalenza di regolamenti** (205) **rispetto alle direttive** (69) e alle decisioni (19).

Negli atti posti in essere dal **Consiglio** (secondo procedure legislative speciali, non legislative o esecutive), il cui numero complessivo (2.137), è sostanzialmente **in linea con quello delle legislature europee precedenti**, si registra, sempre in continuità con le due legislature precedenti, un numero maggiore di decisioni (1.727) a fronte di una significativa riduzione dei regolamenti (383) e delle direttive (27).

Per gli atti della **Commissione europea**, si rileva una **netta flessione**, rispetto alla legislatura europea precedente (da 9.169 a 7.717 atti), con un forte decremento delle direttive e un decremento, seppur meno marcato dei regolamenti.

Osservazioni

- il **periodo di riferimento 1° luglio 2014 – 31 dicembre 2018**, corrisponde approssimativamente all'**intera attuale 8^a legislatura del PE**, considerando che le procedure legislative ordinarie si concluderanno sostanzialmente entro marzo/aprile del 2019, per consentire lo svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo previste il 23-26 maggio 2019;
- dal confronto tra l'andamento dell'attuale legislatura europea e la precedente appare evidente una **netta contrazione dell'attività legislativa relativa alla procedura legi-**

Tabella 1 – Atti giuridici adottati dalle Istituzioni dell'UE¹ al 31 dicembre 2018

TIPOLOGIA DI ATTO E PROCEDURA	6 ^a Legislatura 20 luglio 2004 13 luglio 2009	7 ^a Legislatura 14 luglio 2009 30 giugno 2014	8 ^a Legislatura 1 ^o luglio 2014 31 dicembre 2018 (ancora in corso)
Procedura legislativa ordinaria			
Regolamenti	188	303	205
Direttive	196	140	69
Decisioni	67	48	19
Totale	451	491	293
Atti del Consiglio UE			
Regolamenti	695	554	383
- di cui di esecuzione*	-	252	186
Direttive	69	45	27
Decisioni	1.286	1.669	1727
- di cui di esecuzione*	-	150	213
Totale atti Consiglio UE	2.050	2.268	2.137
Atti della Commissione			
Regolamenti	7.803	5.833	4.567
- di cui delegati*	-	134	467
- di cui di esecuzione*	-	2.973	3.305
Direttive	282	284	85
- delle quali delegate*	-	26	21
- delle quali di esecuzione*	-	39	19
Decisioni	3.817	3.052	3.065
- delle quali delegate*	-	4	16
- delle quali di esecuzione*	-	692	1.128
Totale atti Commissione	11.902	9.169	7.717
Totale atti	14.403	11.928	10.147

slativa ordinaria che, sulla base dell'attuale andamento della 8^a legislatura, sarebbe **di circa il 40% sul complesso delle procedure legislative ordinarie**, con una riduzione di circa il 32% per quanto riguarda i regolamenti, del 50% per quanto riguarda le direttive e di circa l'60% per le decisioni;

- il **trend di una riduzione** della produzione normativa trova **conferma**, seppure in

¹ La tabella è stata predisposta mediante la banca dati EurLex. I dati includono gli atti adottati dall'Istituzione competente, indipendentemente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE e dalla data di entrata in vigore o eventuale successiva abrogazione. Gli atti di esecuzione computati nella tabella sono quelli espressamente denominati come tali ai sensi dell'articolo 291 del TFUE

* Tipologia di atto esistente a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1^o dicembre 2009.

misura molto minore, anche per quanto riguarda **gli atti che non rientrano nella procedura legislativa ordinaria** (con una riduzione più marcata per gli atti della Commissione europea, mentre il numero degli atti adottati dal Consiglio dell'UE sono in sostanziale continuità con le legislature precedenti);

- all'interno del *trend* di riduzione della produzione normativa si registrano però un **aumento del ricorso allo strumento dei regolamenti delegati della Commissione europea** (che rispetto alla precedente legislatura passano da 134 a 467);
- complessivamente si conferma, sulla base dell'attuale andamento, la tendenza ad una **riduzione della produzione normativa complessiva degli atti dell'UE**, pari a circa il **14%** rispetto alla 7^a legislatura (2009-2014) e del **30%** rispetto alla 6^a legislatura (2004-2009).

La **Commissione europea** sembra chiaramente intenzionata ad attenersi **ad una sorta di self-restraint** attraverso l'applicazione rigorosa dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, come esplicitamente previsto dalla c.d. *Better Regulation* (*v.infra*), una strategia che riguarda tutti i settori di intervento e che intende promuovere una regolamentazione mirata che non vada oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi stabiliti e apportare benefici riducendo al minimo i costi.

In linea con il nuovo impegno politico della Commissione Juncker verso un approccio più mirato e incentrato su un numero limitato di priorità, a partire dal programma di lavoro per il 2015 la Commissione ha ridotto la presentazione di nuove iniziative (in cui rientrano sia nuove iniziative legislative sia comunicazioni e libri bianchi).

Rispetto alla media di oltre 100 iniziative proposte in ogni programma di lavoro annuale nei cinque anni della legislatura precedente, nei programmi di lavoro annuali della Commissione per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, la Commissione ha previsto la presentazione rispettivamente di 23, 23, 21 e 26 nuove iniziative. Da ultimo, nel programma di lavoro della Commissione europea per il 2019, presentato il 23 ottobre 2018 si prevede la presentazione di 15 iniziative nuove.

Il regolamento quale principale fonte di produzione normativa

In linea di continuità con la legislatura precedente il **regolamento** si consolida come la **principale fonte legislativa** dell'Unione europea. Infatti, mentre nella 6^a legislatura tale primato riguardava gli atti adottati dal Consiglio e dalla Commissione e la direttiva costituiva il principale strumento legislativo della procedura di codecisione (l'attuale procedura legislativa ordinaria), nella 7^a legislatura i regolamenti costituivano circa il 60% degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria.

Tale tendenza sembra essersi ancora più accentuata nella legislatura in corso: **su 293**

atti legislativi approvati dal Parlamento europeo e dal Consiglio i **regolamenti sono 205** (pari a circa il 70%). Per converso, il **ricorso alla direttiva** – che necessita di recepimento da parte degli Stati membri – è progressivamente **diminuito** (69 direttive approvate in quasi cinque anni, pari a circa il 23% degli atti adottati in procedura legislativa ordinaria).

Alla base di questa tendenza si può ravvisare, in primo luogo, una generale preferenza, maturata dal legislatore europeo, per uno strumento normativo più stringente ed organico, direttamente applicabile, mediante il quale possono ridursi i rischi di mancata o incoerente trasposizione della normativa europea negli ordinamenti nazionali.

Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona hanno inoltre reso possibile l'adozione di regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria in nuovi o più ampi settori, come ad esempio nel campo della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

D'altro canto, non si può trascurare il peso esercitato dalla mutata dinamica e dall'equilibrio interistituzionale registratisi negli ultimi anni, per cui è costantemente cresciuto il ruolo non soltanto meramente propulsivo del Consiglio europeo che, di fatto, ha progressivamente rivendicato e svolto una funzione decisiva anche nell'individuazione delle priorità e dei contenuti generali delle iniziative normative.

Tabella 2 – atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria nell'8ª Legislatura

	Settore	8ª Legislatura 1° luglio 2014 31 dicembre 2018
Regolamenti	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	34
	Libertà, sicurezza e giustizia	30
	Ambiente, consumatori e salute	25
	Politica industriale e mercato interno	23
	Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi (inclusi i servizi finanziari)	16
	Pesca	16
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	15
	Unione doganale e libera circolazione delle merci	14
	Trasporti	12
	Politica economica e monetaria e circolazione dei capitali	11
	Agricoltura	9
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	6
	Politica regionale	6
	Energia	5
	Diritto delle imprese	2
	Politica estera	2
	Scienza, informazione, istruzione e cultura	1

	Settore	8a Legislatura 1° luglio 2014 31 dicembre 2018
Direttive	Ambiente, consumatori e tutela della salute	17
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia:	13
	Politica dei trasporti	13
	Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi (inclusi i servizi finanziari)	9
	Politica industriale e mercato interno	9
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale:	6
	Diritto delle imprese	6
	Energia	3
	Agricoltura	2
	Politica economica e monetaria e circolazione dei capitali	2
	Scienza, informazione, istruzione e cultura	2
	Politica della concorrenza	1
	Fiscalità	1
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	1
Decisioni	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	8
	Scienza, istruzione e cultura	5
	Ambiente, consumatori e tutela della salute	2
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	2
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	1
	Politica industriale e mercato interno	1
	Agricoltura	1
	Energia	1
	Trasporti	1

Fonte: Banca dati Eurlex

Svolgimento della procedura legislativa ordinaria

I dati relativi ai tempi e alle modalità di svolgimento della procedura legislativa ordinaria nella legislatura in corso mostrano il consolidamento delle principali tendenze già manifestatesi nella legislatura europea precedente.

La principale tendenza è costituita dalla conclusione di una grandissima parte delle procedure legislative ordinarie **in prima lettura o nella fase iniziale della seconda lettura**, mentre il ricorso alla conciliazione in terza lettura è risultato sempre più marginale (nella

legislazione corrente la procedura della conciliazione non è stata finora applicata nemmeno una volta).

Tabella 3 – Percentuale degli atti approvati in prima, seconda o terza lettura nell'ambito della procedura legislativa ordinaria

fase di adozione atto	6a Legislatura 20 luglio 2004 13 luglio 2009	7a Legislatura 14 luglio 2009 30 giugno 2014	8a Legislatura 1° luglio 2014 31 dicembre 2018
Prima lettura	72%	85%	85%
Inizio seconda lettura	10%	8%	14%
Seconda lettura	13%	5%	1%
Terza lettura	5%	2%	0%

Fonte: Parlamento europeo – Legislative Affairs Unit

Questi dati sembrano discendere essenzialmente dall'assenza, nella fase di prima lettura, di termini perentori per la deliberazione di Parlamento europeo e Consiglio, previsti invece nelle fasi successive della procedura in base alla disciplina dei Trattati.

In seconda lettura, ciascuno dei due colegislatori dispone infatti di un termine di tre mesi, prorogabile di un mese, per adottare la propria posizione, mentre in fase di conciliazione e di terza lettura, i colegislatori dispongono di un termine massimo di 24 settimane, di cui 8 al massimo possono essere dedicate alla conciliazione.

Si segnala, inoltre, che anche dossier politicamente e tecnicamente complessi, che nelle due legislature precedenti avrebbero probabilmente richiesto il ricorso alla seconda lettura, sono stati chiusi, nella settima legislatura e nella corrente, in prima lettura o nella fase iniziale della seconda, in coerenza con la tendenza generale già richiamata in precedenza.

Specifica considerazione merita infine il fatto che, al **31 dicembre 2018, non risultano procedure legislative ordinarie chiuse in terza lettura**, a conferma della tendenza alla riduzione di atti adottati in terza lettura.

Le relazioni interistituzionali nell'ambito della procedura legislativa ordinaria

Alla base delle tendenze registrate in merito alla procedura legislativa ordinaria si pone lo sviluppo e il progressivo affinamento di **strumenti di raccordo formale e informale** tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

Come evidenziato nei Rapporti precedenti, un ruolo determinante va attribuito al ricorso pressoché sistematico ai triloghi tra le tre Istituzioni, che meritano pertanto una specifica considerazione.

I triloghi

Il ricorso ai triloghi, non espressamente previsti dai Trattati, è costantemente aumentato nel corso del tempo ed è ormai divenuta una caratteristica distintiva della procedura legislativa ordinaria, al punto da essere progressivamente istituzionalizzato, dapprima con la Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 2007 e successivamente mediante l'introduzione di **apposte previsioni nel regolamento interno del Parlamento europeo** (v. *infra*).

I triloghi sono riunioni informali tripartite tra rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per esaminare proposte legislative con l'obiettivo di raggiungere un accordo su un pacchetto di emendamenti che sia accettabile per entrambi i colegislatori (Consiglio e Parlamento europeo). Essi possono essere organizzati in qualsiasi fase della procedura legislativa e possono sfociare nei cosiddetti "accordi in prima lettura", "accordi all'inizio della seconda lettura" o "accordi in seconda lettura", oppure in un "progetto comune" in sede di conciliazione. Nel corso delle riunioni di trilogio, che sono presiedute dal colegislatore che ospita la riunione, ovvero il Parlamento o il Consiglio, ciascuna Istituzione illustra la propria posizione e ne segue un dibattito. La Commissione svolge un ruolo di mediatore al fine di facilitare un accordo tra i colegislatori. I partecipanti ai triloghi operano sulla base di mandati di negoziato loro conferiti dalle rispettive Istituzioni: dalla commissione competente o dall'Aula per il Parlamento, solitamente dal Coreper per il Consiglio, dal Collegio (tramite il gruppo per le relazioni interistituzionali) per la Commissione. L'eventuale accordo raggiunto in sede di trilogio è informale e deve essere approvato in base alle procedure formali applicabili da ciascuna delle tre Istituzioni.

Si valuta che attualmente tra il **70 e l'80% degli atti legislativi** dell'Unione sono **adottati a seguito di un trilogio**.

Con riferimento alla **scarsa trasparenza dei triloghi**, il **Mediatore europeo** ha avviato, il 26 maggio 2015, un'**indagine**, a conclusione della quale ha adottato il 12 luglio 2016 una decisione nella quale indica che la **trasparenza dei triloghi è un elemento essenziale della legittimità del potere legislativo dell'Unione Europea** ed ha **proposto** che Commissione, Parlamento europeo e Consiglio rendano pubbliche la seguente documentazione e le informazioni a essa connesse: **le date degli incontri dei triloghi, le prese di**

posizione iniziali delle tre istituzioni, **gli ordini del giorno** generici degli incontri, **i documenti “a quattro colonne”²**, **i testi finali di compromesso**, **gli appunti degli incontri** che sono stati resi pubblici, le **liste dei decisori politici coinvolti** e, per quanto possibile, **una lista di eventuali documenti discussi** durante le negoziazioni. Il Mediatore ha proposto che l'insieme di questa documentazione dovrebbe essere inserita in una banca dati comune di facile utilizzo e comprensione e che le istituzioni, agendo nell'interesse pubblico, potrebbero considerare di rendere pubblici, in maniera proattiva, alcune tipologie di documenti, **solo dopo la conclusione delle negoziazioni**.

Da ultimo, il **Tribunale dell'UE**, che svolge funzioni di primo grado nel sistema giurisdizionale dell'UE, con la **sentenza del 22 marzo 2018** (causa T-540/15) ha stabilito che **i documenti delle riunioni a porte chiuse devono essere accessibili**, poiché è “proprio la trasparenza nel processo legislativo che contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini dell'Unione e ad accrescere la loro fiducia.” E pertanto l'accesso “deve essere possibile, a seguito di una domanda precisa presentata sulla base del regolamento relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione”.

Le disposizioni del Regolamento del Parlamento europeo in materia di triloghi

Al fine di armonizzare i metodi di lavoro interni e migliorare la trasparenza della procedura legislativa, il **Parlamento europeo ha modificato il proprio regolamento per quanto concerne i negoziati interistituzionali**, codificando in larga misura le pratiche già esistenti in seno alle commissioni in materia di triloghi.

In particolare, dopo una prima revisione del proprio regolamento nel 2012, il Parlamento europeo ha approvato nel dicembre 2016 **una revisione generale del suo regolamento interno, entrata in vigore a gennaio 2017**, che rafforza ulteriormente la responsabilità parlamentare e il controllo dei negoziati legislativi.

Il regolamento del Parlamento (artt. 69-ter – 69-septies) prevede ora che:

- la **decisione di dare inizio ai negoziati** debba essere **annunciata in plenaria** e i gruppi politici e/o un decimo dei componenti del Parlamento potranno chiedere una votazione per consentire alla commissione l'avvio dei negoziati sulla base della relazione da questa approvata;
- la **squadra negoziale del Parlamento** ha una composizione standard in cui tutti i

² I documenti relativi ai negoziati sui triloghi sono di solito composti da una tabella a quattro colonne: la prima contiene il testo della proposta legislativa della Commissione, la seconda, la posizione del Parlamento e gli emendamenti da esso proposti, la terza, la posizione del Consiglio e, la quarta, il testo di compromesso provvisorio o la posizione preliminare della presidenza del Consiglio in rapporto agli emendamenti proposti dal Parlamento

gruppi politici hanno il diritto di essere rappresentati, e garantisce così che i gruppi abbiano accesso a tutte le informazioni e possano monitorare da vicino tutte le fasi dei negoziati e influirvi;

- il **presidente e il relatore** della squadra negoziale del Parlamento europeo devono **riferire** alla commissione competente dopo ogni ciclo negoziale;
- gli **accordi provvisori raggiunti** durante i triloghi sono **votati in commissione** e resi pubblici, prima di essere **sottoposti all'esame dell'Aula**.

L'impatto dei triloghi sui Parlamenti nazionali

Il ricorso sistematico ai triloghi ha prodotto, come già accennato, un impatto sensibile sull'esercizio delle **funzioni di indirizzo e controllo di ciascun Parlamento rispetto all'azione europea del rispettivo Governo**.

Il concorso delle Assemblee parlamentari alla definizione della posizione nazionale è stato infatti reso complicato dalla difficoltà di ottenere informazioni tempestive ad aggiornate sull'effettivo andamento e sulle prospettive del negoziato. Ciò vale, in particolare, per quei Parlamenti, come quelli danese, svedese e dei numerosi altri Stati membri dell'Europa centrale - che definiscono mandati negoziali prima delle sedute del Consiglio o di suoi organi preparatori in cui sono all'esame proposte legislative.

La **legge n. 234 del 2012**, al comma 3 dell'art. 4, prevede l'obbligo del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per gli affari europei di trasmettere alle Camere relazioni e note informative predisposte dalla Rappresentanza con riferimento, tra le altre cose, a "riunioni dei triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'ambito di procedure legislative". Un'analoga previsione è contenuta nella legge tedesca sulla cooperazione tra Governo federale e *Bundestag* approvata nel settembre 2009 e nell'accordo di cooperazione attuativo della medesima.

Va peraltro osservato che molte Assemblee parlamentari lamentano il fatto che le informazioni sono trasmesse dai rispettivi Governi dopo la definizione del mandato negoziale alla Presidenza da parte del Consiglio e, in taluni casi, dopo l'avvio dei triloghi stessi: l'effettività degli indirizzi parlamentari risulta a tale stadio già molto ridotta, non potendo di norma mettere in discussione la linea negoziale già decisa dal Consiglio e le eventuali intese informali già raggiunte tra tale Istituzione, il Parlamento europeo e la Commissione.

Recenti iniziative in materia di *Better Regulation*

La **Commissione europea** ha avviato numerose iniziative volte a rendere più **trasparente** il **processo di elaborazione delle politiche** e della legislazione e garantire una **maggiore partecipazione dei cittadini e delle parti interessate** lungo tutto l'iter procedurale.

Attraverso l'iniziativa "**Legiferare meglio**"³ la Commissione europea intende garantire che:

- il **processo decisionale sia aperto e trasparente**;
- i **cittadini e le parti interessate possano contribuire all'elaborazione e all'esecuzione delle politiche e dei processi decisionali**;
- le **azioni dell'UE si basino su prove concrete e tengano conto dei relativi impatti**;
- gli **oneri normativi** per le imprese, i cittadini e le pubbliche amministrazioni siano **ridotti al minimo**.

A tal fine la Commissione europea, in particolare:

- **procede sistematicamente ad una pianificazione e un'analisi approfondite** prima di intervenire a livello legislativo e proporre un nuovo atto legislativo;
- **ha migliorato e ampliato il processo di consultazione**, volto a consentire ai cittadini e alle parti interessate di esprimere un parere o contributi su eventuali iniziative legislative;

In particolare, la Commissione europea ha istituito un **sito dedicato alle consultazioni** attraverso il quale è possibile avere tutte le informazioni sulle consultazioni avviate, aperte e concluse e partecipare rispondendo ai relativi questionari. Dal 2003 la Commissione europea ha svolto circa 500 consultazioni.

- **procede sistematicamente all'elaborazione di tabelle di marcia e valutazioni d'impatto iniziali**, in cui delinea nuove politiche e normative o valutazioni delle politiche in vigore;
- **correda ogni nuova proposta di una valutazione d'impatto**, in cui si analizza il suo possibile **impatto economico, sociale o ambientale** ed ha istituito il **Comitato per il controllo normativo**⁴, un gruppo indipendente di funzionari della Commissione ed esperti esterni, con il compito di controllare la qualità di tutte le valutazioni d'impatto e delle principali valutazioni che contribuiscono al processo decisionale dell'UE.

Affinché la Commissione adotti un'iniziativa accompagnata da una valutazione d'impatto,

³ Cfr. Comunicazione della Commissione europea "Legiferare meglio: risultati migliori per una unione più forte" COM(2016) 615 del 14 settembre 2016.

⁴ Il comitato per il controllo normativo è composto da un presidente (a livello di direttore generale) e da sei membri a tempo pieno, tre dei quali sono esterni alla Commissione. Tutti i membri del comitato sono indipendenti e agiscono a titolo personale in base alle rispettive competenze individuali. Il comitato controlla la qualità delle valutazioni d'impatto, dei controlli dell'adequatezza e delle valutazioni principali. Questo controllo della qualità riguarda anche la sussidiarietà e la proporzionalità.

il Comitato deve emettere un parere positivo. In caso di parere negativo, il progetto di relazione deve essere riesaminato e ripresentato alla Commissione. Il parere accompagna il progetto di iniziativa, insieme alla valutazione d'impatto, lungo l'intero processo decisionale politico della Commissione. Tutte le valutazioni d'impatto e i relativi pareri del comitato sono pubblicati online dopo che la Commissione ha adottato la relativa proposta. Nel 2017 il comitato per il controllo normativo ha esaminato 53 valutazioni. Dodici di esse sono state giudicate migliorabili sotto il profilo dell'analisi della sussidiarietà e del valore aggiunto europeo. Trenta pareri contenevano osservazioni relative alla proporzionalità e al confronto delle varie opzioni.

- ha avviato dal 2012 il **programma di controllo dell'adequatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)** volto a semplificare la legislazione dell'UE e ridurre i costi della regolamentazione in particolare per le PMI.

La piattaforma REFIT riunisce esperti di alto livello provenienti da tutti i 28 Stati membri, dal Comitato economico e sociale europeo e dal Comitato delle regioni, nonché da imprese, parti sociali e società civile, nominati attraverso una procedura aperta e trasparente. Le parti interessate che desiderino esprimere le proprie preoccupazioni o formulare suggerimenti possono presentare alla piattaforma, attraverso uno specifico sito, le proprie opinioni sull'incidenza della legislazione dell'UE e indicare possibili miglioramenti sulla cui base ogni anno la Commissione avvia una serie di **iniziative di semplificazione** che possono assumere varie forme: codificazione, rifusione, revisione, abrogazione delle norme; previsione di clausole di riesame/temporaneità; sostituzione delle direttive con regolamenti direttamente applicabili; ritiro di proposte legislative obsolete a causa del progresso tecnico o scientifico; sostituzione di norme giuridicamente vincolanti con accordi volontari. La Commissione redige anche **valutazioni retrospettive e controlli dell'adequatezza** volti a verificare l'ottenimento dei risultati attesi delle azioni europee in termini di efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto europeo. La valutazione esamina una legislazione specifica, una politica o un programma di finanziamento dell'UE per verificarne: l'efficacia; l'efficienza; la pertinenza; la coerenza; il valore aggiunto dell'UE. Il controllo dell'adequatezza è una valutazione che prende in considerazione diverse azioni connesse con l'obiettivo di valutare in che modo legislazioni, politiche e programmi diversi interagiscono, individuare le incongruenze o le sinergie e il loro impatto collettivo. Le valutazioni sono programmate su base pluriennale e sono comunicate al pubblico mediante tabelle di marcia accessibili. Chiunque può fornire un parere sui progetti di valutazioni e di controlli di idoneità e partecipare alle consultazioni pubbliche sulle valutazioni in corso. Nel 2017 la Commissione europea ha pubblicato 72 tra valutazioni e controlli dell'adequatezza.

La **Commissione europea nel luglio 2017** ha definito una serie di orientamenti sulla *Better regulation* volti a dare indicazioni al suo interno sulle migliori prassi da seguire nelle attività connesse a tutto il ciclo di programmazione legislativa.

Gli orientamenti prevedono che la Commissione esegua un'analisi della sussidiarietà al momento di esaminare una nuova iniziativa nei settori che non sono di esclusiva competenza dell'Unione e di valutare la pertinenza e il valore aggiunto europeo di un intervento esistente. La Commissione tiene conto della sussidiarietà per quanto riguarda sia le iniziative legislative sia quelle non legislative. L'obiettivo dell'analisi è duplice: in primo luogo, consiste nel valutare se l'azione a livello nazionale, regionale o locale sia sufficiente per conseguire lo scopo perseguito; in secondo luogo, si traduce nel valutare se un'azione

dell'Unione possa apportare un valore aggiunto rispetto all'azione degli Stati membri. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati⁵. Il rispetto del principio di proporzionalità consiste nel garantire che l'approccio e il livello dell'intervento normativo di una politica si conformino all'obiettivo.

L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"

Il 13 aprile 2016 è entrato in vigore l'**accordo interistituzionale** tra Parlamento europeo, Consiglio dell'UE e Commissione europea "**Legiferare meglio**" che sostituisce il precedente accordo del 2003, rimasto in gran parte non attuato.

L'accordo prevede, in particolare:

- una **cooperazione** più stretta tra le istituzioni dell'UE nell'ambito della **programmazione legislativa** annuale e pluriennale;
- il **rafforzamento delle valutazioni d'impatto ex ante delle nuove iniziative e delle valutazioni ex post della legislazione esistente**, con la previsione che il Parlamento europeo e il Consiglio, se lo ritengano opportuno e necessario, effettuino valutazione d'impatto in relazione ad modifiche da loro apportate nel corso dell'*iter* legislativo;
- una **maggiore trasparenza e consultazione pubblica** nell'*iter* legislativo.

In particolare, la **Commissione conculterà sia il Consiglio che il Parlamento europeo** prima di adottare il proprio **programma di lavoro annuale** e terrà conto del loro parere nell'*iter* per la sua adozione.

Prima di adottare una proposta la Commissione condurrà **consultazioni pubbliche**, incoraggiando in particolare la partecipazione diretta delle PMI.

Nell'ambito del processo teso al miglioramento della qualità degli atti legislativi dell'UE saranno **rafforzate le valutazioni d'impatto delle nuove iniziative**, che terranno maggiormente conto delle conseguenze che i nuovi atti legislativi hanno sulla competitività, in particolare per quanto concerne le **PMI** e del **costo della "non Europa"** (il costo di non intraprendere alcuna azione a livello europeo).

In tema di **semplificazione** l'accordo prevede l'impegno a usare con maggiore frequenza la tecnica legislativa della rifusione, a **promuovere l'armonizzazione e il riconoscimento reciproco**, nonché a cooperare al fine di aggiornare e semplificare la legislazione

⁵ Articolo 5, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea.

e di **evitare l'eccesso di regolamentazione e gli oneri amministrativi** per i cittadini, le amministrazioni e le imprese, incluse le PMI, garantendo nel contempo che gli obiettivi della legislazione siano raggiunti.

Per quanto riguarda in particolare i **Parlamenti nazionali**, l'accordo prevede che i risultati finali delle valutazioni di impatto delle iniziative legislative siano messi a disposizione oltre che del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE anche dei Parlamenti nazionali (paragrafo 13) e che Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea convengano che i Parlamenti nazionali debbano poter esercitare pienamente le prerogative attribuite loro dai Trattati grazie alle informazioni loro fornite (paragrafo 37).



Per ulteriori elementi sulla produzione normativa dell'Unione europea e sul ruolo in esse dei parlamenti nazionali, si rinvia all'appendice disponibile sul sito della camera all'indirizzo: <https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>

ALLEGATO IL PRIMO ANNO DELLA XVIII LEGISLATURA

*a cura del Servizio Studi
Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati*

La presente sezione
è stata chiusa il 25 marzo 2019

Sintesi dei risultati

Nel presente Allegato è fornita una ricostruzione sintetica dell'andamento del primo anno della XVIII Legislatura (23 marzo 2018-23 marzo 2019), dal punto di vista della produzione normativa. La ricostruzione è effettuata attraverso un confronto con i dati del primo anno della XVII Legislatura (15 marzo 2013-15 marzo 2014). Nel confronto con la XVII Legislatura occorre però tenere conto che nel 2013, il primo governo della Legislatura, il governo Letta, entrò in carica il 28 aprile 2013, a 44 giorni dall'inizio della Legislatura, e le Commissioni permanenti furono costituite il 7 maggio, a 53 giorni dall'inizio della Legislatura; nel 2018, invece, il governo Conte è entrato in carica il 1° giugno a 68 giorni dall'inizio della Legislatura e le Commissioni permanenti si sono costituite il 21 giugno a 88 giorni dall'inizio della Legislatura. Conseguentemente l'ordinaria attività legislativa ha avuto avvio, nella XVIII Legislatura, con un ritardo maggiore rispetto a quanto avvenuto nella XVII Legislatura.

Dal confronto emergono comunque i seguenti elementi:

1. Il numero di leggi approvate si riduce leggermente: furono 39 nel primo anno della XVII Legislatura sono state 34 nel primo anno della XVIII.
2. Di queste, le leggi di conversione di decreti-legge sono state 14 (il 41% del totale) rispetto alle 23 (il 59% del totale) del primo anno della XVII Legislatura; in termini percentuali si registra quindi, nel confronto con il primo anno della scorsa Legislatura, una diminuzione; tuttavia, il peso percentuale delle leggi di conversione dei decreti-legge sul totale delle leggi approvate torna ad aumentare significativamente rispetto ai livelli raggiunti negli anni 2015 (16,85%), 2016 (13,83%) e 2017 (13,64%; i valori particolarmente bassi di questi tre anni possono essere attribuiti agli effetti della sentenza n. 32 del 2014, che, come è noto, ribadendo l'orientamento già emerso con la sentenza n. 22 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni inserite nel corso dell'iter di conversione di decreti-legge perché non omogenee con il contenuto originario del provvedimento)².
3. Delle 20 leggi diverse da leggi di conversione approvate nel primo anno della XVIII Legislatura, 10 risultano di iniziativa governativa; delle 16 leggi diverse da leggi di conversione approvate nel primo anno della XVII Legislatura, 11 risultano di iniziativa governativa; il peso delle leggi di iniziativa governativa – al netto dei decreti-legge – quindi diminuisce.

² Cfr. al riguardo Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione *Dati e tendenze della legislazione statale nella XVI e nella XVII Legislatura - Estratto dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*.

4. Per quel che concerne l'ambito di intervento delle leggi approvate, prevalgono, nella Legislatura in corso, le leggi in materia di ordinamento istituzionale interno (29,41%), mentre nella scorsa Legislatura a prevalere furono le leggi attinenti alle relazioni internazionali (23,08%).
5. Le dimensioni dei testi all'esame del Parlamento diminuisce: i decreti-legge hanno avuto una dimensione media di 47 commi nella Legislatura in corso e di 65 nel primo anno della XVII Legislatura; per le altre leggi³ la dimensione media dei testi base è stata di 11 commi nella Legislatura in corso e di 28 nel primo anno della precedente.
6. In questo quadro, la valutazione del contributo del Parlamento all'elaborazione non può che essere articolata: a fronte della più ridotta dimensione dei testi, in termini percentuali l'aumento dei commi nel corso dell'iter parlamentare è maggiore nella Legislatura in corso rispetto al primo anno della Legislatura precedente (per i decreti-legge è del 75,43% rispetto al 47,41%; per la legge di bilancio è del 68,59% rispetto al 55,54%; per le altre leggi è del 37,18% rispetto al 6,20%);
7. Diminuisce invece nettamente il numero di emendamenti approvati: nel primo anno della XVIII Legislatura sono stati approvati, nel complesso, 765 emendamenti contro i 2196 emendamenti del primo anno della XVII Legislatura.
8. Non emergono invece indicazioni chiare sui tempi di esame parlamentare: per i decreti-legge si è avuto un tempo medio di esame di 41 giorni contro i 44 della scorsa Legislatura; per gli altri provvedimenti, invece, nel primo anno della XVIII Legislatura la durata media d'esame è stata di 104 giorni a fronte degli 86 del primo anno della XVII;
9. Sono diminuiti, nella Legislatura in corso, i casi in cui si è reso necessario un secondo passaggio nel primo ramo di esame parlamentare: sono stati complessivamente 3 nel primo anno della XVIII Legislatura; 10 nel primo anno della XVII;
10. Analogo il numero delle leggi approvate con la posizione della questione di fiducia in almeno un ramo del Parlamento: 6 nel primo anno della XVIII Legislatura; 7 nel primo anno della XVII.

³ Con esclusione della legge di bilancio 2019 (L. n. 145/2018) e della legge di stabilità 2014 (L. n. 147/2013), che sono considerate a parte.

Confronto tra i dati relativi al primo anno della XVIII Legislatura ed il primo anno della XVII Legislatura

Atti normativi

Grafico 1 - Atti normativi per tipologia



Grafico 2 - Tipologia delle leggi XVIII e XVII Legislatura

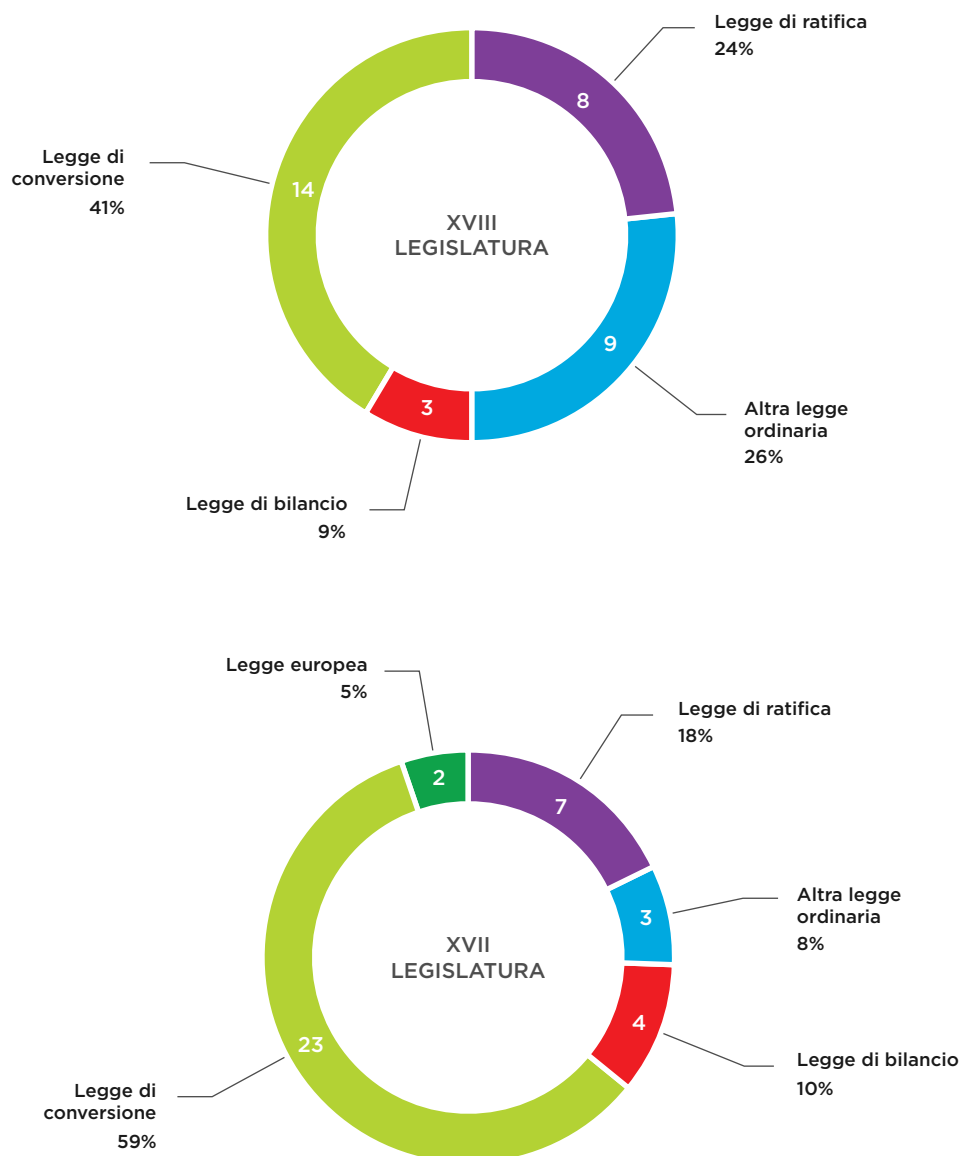
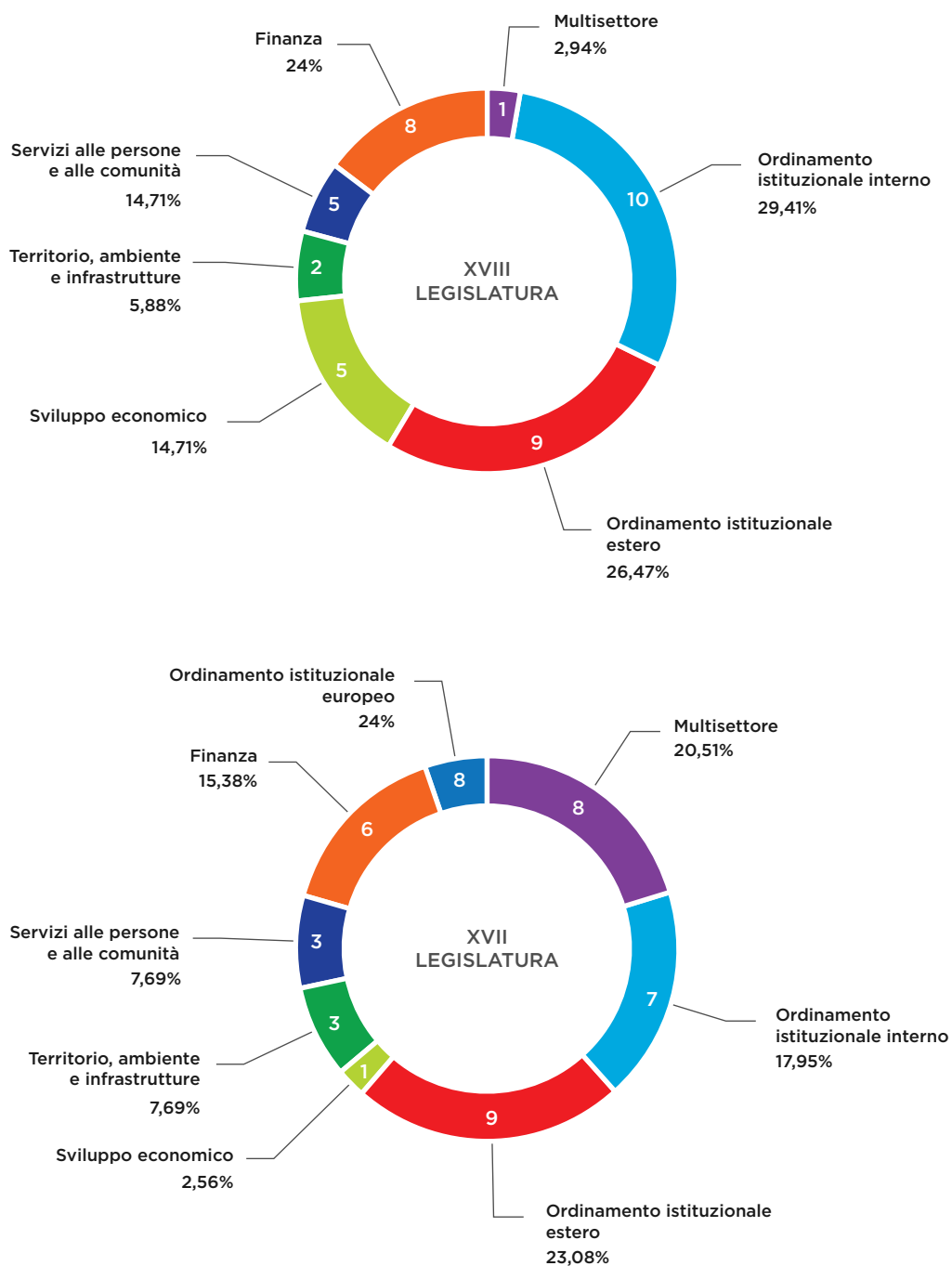


Grafico 3 - Ambito settoriale delle leggi approvate XVIII e XVII Legislatura

*Leggi ordinarie***Tabella 1 - XVIII - Leggi ordinarie (non sono ricomprese le leggi di conversione)**

Legge	Data	Materia	Iniziativa
99	07/08/18	Comm. Inchiesta sulle mafie	Parlamentare
100	07/08/18	Comm. Inchiesta sui rifiuti	Parlamentare
117	01/10/18	Sicurezza bimbi in auto	Parlamentare
110	28/09/18	Rendiconto 2017	Governativa
111	28/09/18	Assestamento 2018	Governativa
125	11/10/18	Ratifica trattati con Emirati Arabi Uniti	Governativa
128	09/11/18	Discipl. processuale Corte dei Conti	Parlamentare
3	09/01/19	Anticorruzione	Governativa
145	30/12/18	Legge di bilancio 2019	Governativa
11	17/01/19	Rat. Giappone	Governativa
6	16/01/19	Rat. Laos	Governativa
5	16/01/19	Rat. Montenegro	Parlamentare
9	16/01/19	Rat. Macedonia	Parlamentare
10	17/01/19	Rat. Bosnia Erzegovina	Governativa
8	16/01/19	Rat. RAMOGE	Governativa
7	16/01/19	Rat. Prot. Nagoya...	Governativa
28	26/03/19	Comm. Inchiesta banche e finanza	Parlamentare
21	08/03/19	Comm. Inchiesta "Il Forteto"	Parlamentare
20	08/03/19	Delega corr. crisi d'impresa	Parlamentare
29	22/03/19	Registro Nazionale tumori	Parlamentare

Tabella 2 - XVII primo anno - Leggi ordinarie (non sono ricomprese le leggi di conversione)

Legge	Data	Materia	Iniziativa
77	27/06/13	Ratifica Convenzione contro la violenza sulle donne	Mista
92	19/07/13	Ratifica accordo con Lituania	Governativa
96	06/08/13	Legge di delegazione europea 2013	Governativa
97	06/08/13	Legge europea 2013	Governativa
100	09/08/13	Ratifica UNESCO Programme Office...	Governativa
87	19/07/13	Comm. Inchiesta mafie	Parlamentare
88	19/07/13	Ratifica San Marino doppie imposizioni	Governativa
113	23/09/13	Ratifica OIL lavoro marittimo	Governativa
116	04/10/13	Rendiconto 2012	Governativa
117	04/10/13	Assestamento 2013	Governativa
118	04/10/13	Ratifica Trattato commercio delle armi	Parlamentare
153	19/12/13	Ratifica Albania, Grecia e Italia Trans Adriatic Pipeline	Governativa
147	27/12/13	Legge di stabilità 2014	Governativa
148	27/12/13	Bilancio 2014	Governativa
1	07/01/14	Comm. inchiesta rifiuti	Parlamentare
23	11/03/14	Delega sistema fiscale	Parlamentare

Tabella 3 - XVIII primo anno - Incremento dei commi nelle leggi ordinarie (con l'esclusione delle leggi di conversione dei decreti-legge e della legge di bilancio 2019)

	Media dei commi del testo base	Incremento medio dei commi	Incremento dei commi in percentuale	Incremento delle parole in percentuale
Media	11	1	19,53%	37,18%

Tabella 4 - XVII primo anno - Incremento dei commi nelle leggi ordinarie (con l'esclusione delle leggi di conversione dei decreti-legge e della legge di stabilità 2014)

	Media dei commi del testo base	Incremento medio dei commi	Incremento dei commi in percentuale
Media	28	2	6,20%

Grafico 4 - XVIII primo anno - Emendamenti approvati nelle leggi ordinarie (con l'esclusione delle leggi di conversione dei decreti-legge e della legge di bilancio 2019)

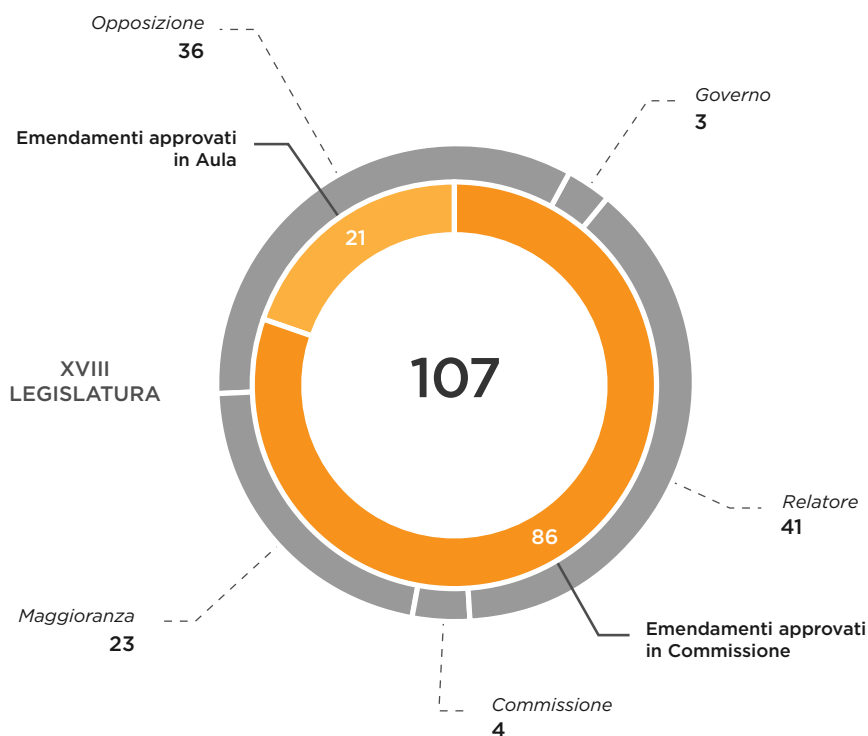
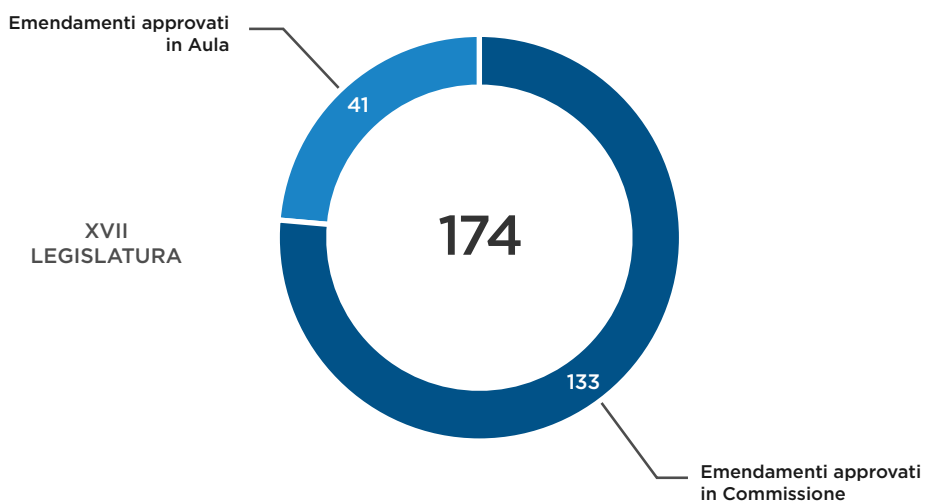
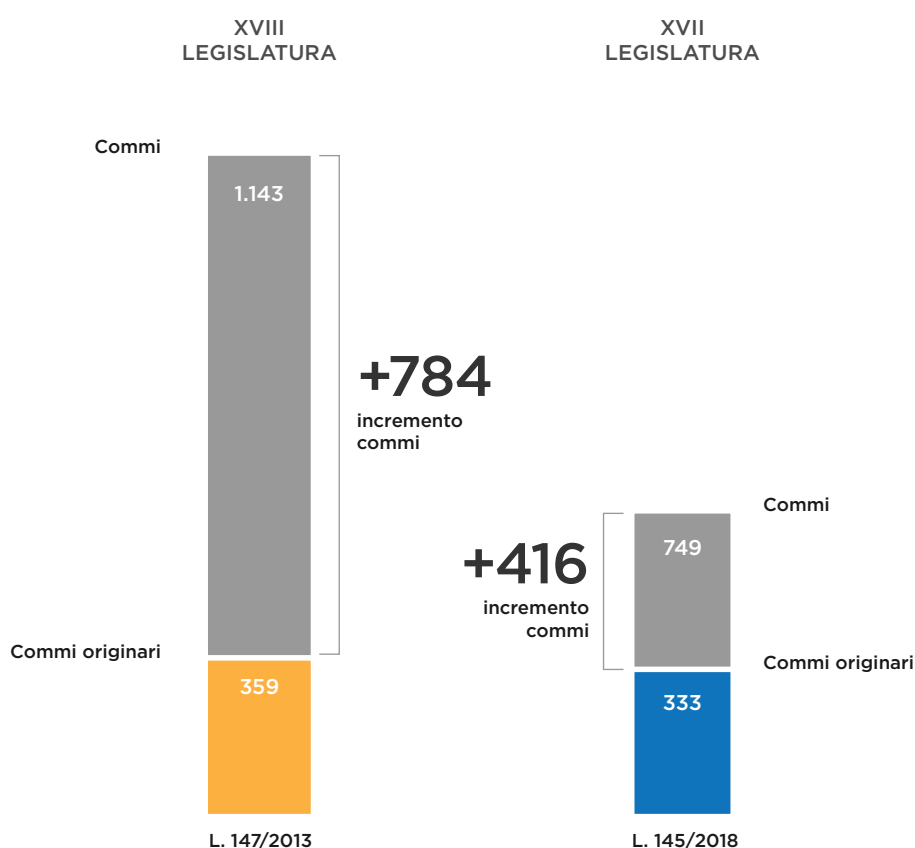


Grafico 5 - XVII primo anno - Emendamenti approvati nelle leggi ordinarie (con l'esclusione delle leggi di conversione dei decreti-legge e della legge di stabilità 2014)



Leggi di grandi dimensioni: l'incremento dei commi nelle leggi di stabilità/bilancio del primo anno della XVII e della XVIII Legislatura

Grafico 6 - Leggi di grandi dimensioni: incremento dei commi nelle leggi di stabilità/bilancio del primo anno della XVII e XVIII legislatura



A seguito della legge 4 agosto 2016, n.163, la legge annuale di bilancio comprende i contenuti in precedenza affidati alla legge di stabilità e alla legge di bilancio. Per questo motivo nella tabella sono messi a confronto i dati relativi all'articolo 1 della legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), che corrispondono alla Sezione I del provvedimento, ove sono compresi i contenuti in precedenza affidati alla legge di stabilità, con quelli della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014).

Grafico 7 - XVIII primo anno - Emendamenti approvati nell'iter della legge di bilancio 2019

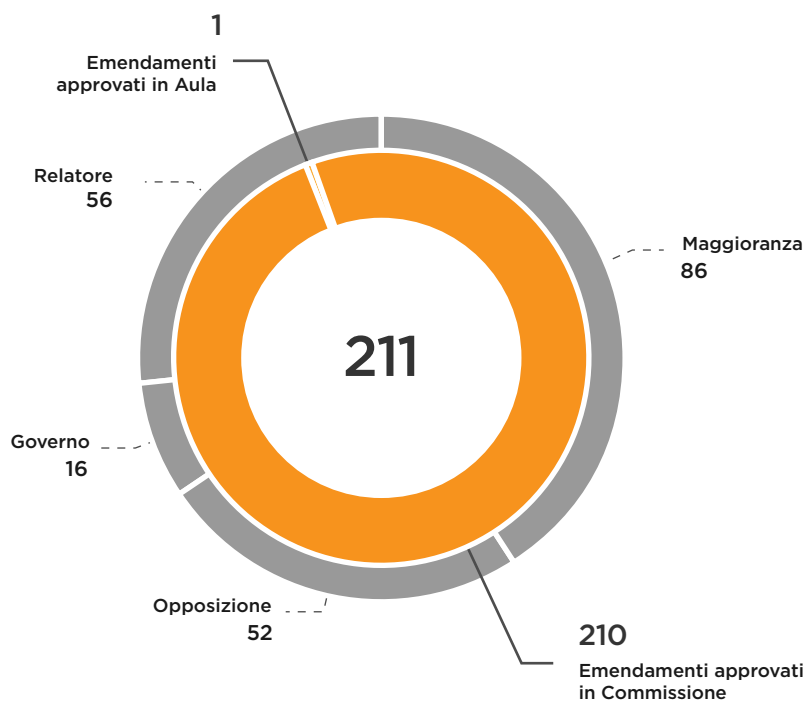
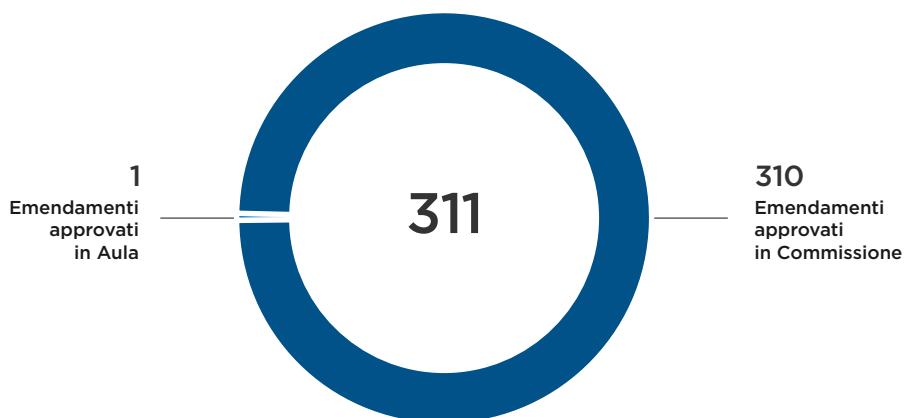


Grafico 8 - XVII primo anno - Emendamenti approvati nell'iter della legge di stabilità 2014



I tempi di approvazione delle leggi ordinarie

Tabella 5 - XVIII primo anno - Tempi di approvazione (in giorni) delle leggi in ogni passaggio parlamentare nelle leggi ordinarie (con l'esclusione delle leggi di conversione dei decreti-legge)

Leggi	Dall'inizio esame all'approvazione definitiva	PRIMA LETTURA	PRIMA LETTURA	SECONDA LETTURA
		(1° esame primo ramo)	(1° esame secondo ramo)	(2° esame primo ramo)
100/2018	28	8	15	
99/2018	28	15	7	
117/2018	55	6	14	
110/2018	71	64	2	
111/2018	71	64	2	
125/2018	91	35	22	
128/2018	34	1	22	
3/2019	75	50	21	1
145/2018	54	33	14	3
11/2019	112	63	43	
6/2019	155	106	43	
5/2019	155	106	43	
9/2019	105	42	50	
10/2019	105	42	50	
8/2019	112	49	50	
7/2019	112	49	50	
28/2019	147	37	98	
21/2019	217	49	79	
20/2019	127	38	78	
29/2019	217	93	113	
Medie	104	48	41	2

Sono indicate in rosso le leggi per le quali la questione di fiducia è stata posta almeno una volta nell'iter del provvedimento.

Tabella 6 - XVII primo anno - Tempi di approvazione (in giorni) delle leggi in ogni passaggio parlamentare nelle leggi ordinarie (con l'esclusione delle leggi di conversione dei decreti-legge)

Leggi	Dall'inizio esame all'approvazione definitiva	PRIMA LETTURA	PRIMA LETTURA	SECONDA LETTURA
		(1° esame primo ramo)	(1° esame secondo ramo)	(2° esame primo ramo)
77/2013	30	9	15	
92/2013	40	14	21	
96/2013	64	42	21	
97/2013	64	42	21	
100/2013	71	30	30	
87/2013	58	23	31	
88/2013	48	22	21	
113/2013	93	28	51	
116/2013	54	35	13	
117/2013	54	35	13	
118/2013	64	52	9	
153/2013	149	101	43	
147/2013	60	34	19	2
148/2013	60	34	19	2
1/2014	188	29	92	
23/2014	246	92	111	15
Media	86	39	4	9

Sono indicate in rosso le leggi per le quali la questione di fiducia è stata posta almeno una volta nell'iter del provvedimento.

Leggi di conversione

Tabella 7 - XVIII Legislatura primo anno - Decreti-legge

Numero DL	Data DL	Materia	Legge	Governo
30	10/04/18	Autorità energia	64/2018	Governo Gentiloni
38	27/04/18	Alitalia	77/2018	
44	09/05/18	Ammortizzatori sociali	83/2018	
55	29/05/18	Terremoti	89/2018	
73	22/06/18	Tribunale Bari	93/2018	Governo Conte
79	28/06/18	Fatturazione elettronica carburanti	-	
84	10/07/18	Motovedette alla Libia	98/2018	
86	12/07/18	Riordino ministeri	97/2018	
87	12/07/18	Dignità	96/2018	
91	25/07/18	Milleproroghe	108/2018	
109	28/09/18	Ponte Genova	130/2018	
113	04/10/18	Immigrazione e sicurezza	132/2018	
115	05/10/18	Giustizia amministrativa	-	
119	23/10/18	Mat. fiscal e finanziaria	136/2018	
135	14/12/18	Semplificazione	Dec-19	
143	29/12/18	NCC	-	
1	08/01/19	Banca Carige	16/2019	
2	11/01/19	Cons. ordini circond. forensi	-	

Nella tabella sono indicati in rosso:

- il DL n. 79/2018, che è decaduto: il suo contenuto è confluito nel DL n. 87/2018;
- il DL n. 115/2018, che è decaduto: il suo contenuto è confluito nella legge di bilancio 2019;
- il DL n. 143/2018 e il DL n. 2/2019, che sono decaduti: il loro contenuto è confluito nel DL n. 135/2018; pertanto essi non vengono conteggiati nei grafici successivi.

Tabella 8 - XVII Legislatura primo anno - Decreti-legge

Numero DL	Data	Materia	Governo
24	25/03/13	Sanità	Governo Letta
35	08/04/13	Debiti scaduti della pubblica amministrazione e riequilibrio finanziario degli enti territoriali	
43	26/04/13	Area industriale di Piombino, emergenze ambientali, zone terremotate del maggio 2012	
54	21/05/13	IMU, ammortizzatori sociali in deroga e lavoro	
61	04/06/13	Ambiente, salute e ILVA	
63	04/06/13	Prestazione energetica nell'edilizia	
78	01/07/13	Esecuzione della pena	
69	21/06/13	Rilancio dell'economia	
72	24/06/13	Debiti degli enti del Servizio Sanitario Nazionale	
76	28/06/13	Occupazione giovanile, coesione sociale e IVA	
91	08/08/13	Beni e attività culturali e turismo	
93	14/08/13	Violenza di genere, Protezione civile e commissariamento delle province	
102	31/08/13	IMU, politiche abitative, finanza locale, cassa integrazione guadagni	
101	31/08/13	Razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni	
104	12/09/13	Istruzione, università e ricerca.	
114	10/10/13	Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia	
120	15/10/13	Riequilibrio della finanza pubblica e immigrazione.	
126	31/10/13	Finanza regionale e locale	
133	30/11/13	IMU, alienazione di immobili pubblici e Banca d'Italia	
136	10/12/13	Emergenze ambientali e industriali	
145	23/12/13	«Destinazione Italia»	
146	23/12/13	Diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.	
149	29/12/13	Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democrazia dei partiti	

150	30/12/13	Milleproroghe	Governo Letta
151	30/12/13	Finanza enti locali e infrastrutture	
2	16/01/14	Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia	

In rosso sono segnalati i decreti-legge il cui iter non è stato concluso, che sono quindi decaduti; in alcuni casi il contenuto è confluito in altri provvedimenti.

Tabella 9 - XVIII primo anno - Incremento dei commi nella conversione in legge dei decreti-legge

	Media dei commi nel testo originario	Incremento medio dei commi nella conversione	Incremento dei commi in percentuale	Incremento medio delle parole nella conversione	Incremento delle parole in percentuale
Media	47	38	75,43%	4.596	88,95%

Tabella 10 - XVII primo anno - Incremento dei commi nella conversione in legge dei decreti-legge

	Media dei commi nel testo originario	Incremento medio dei commi nella conversione	Incremento dei commi in percentuale
Media	65	12	47,41%

Grafico 9 - XVIII primo anno - Emendamenti approvati nelle leggi di conversione dei decreti-legge

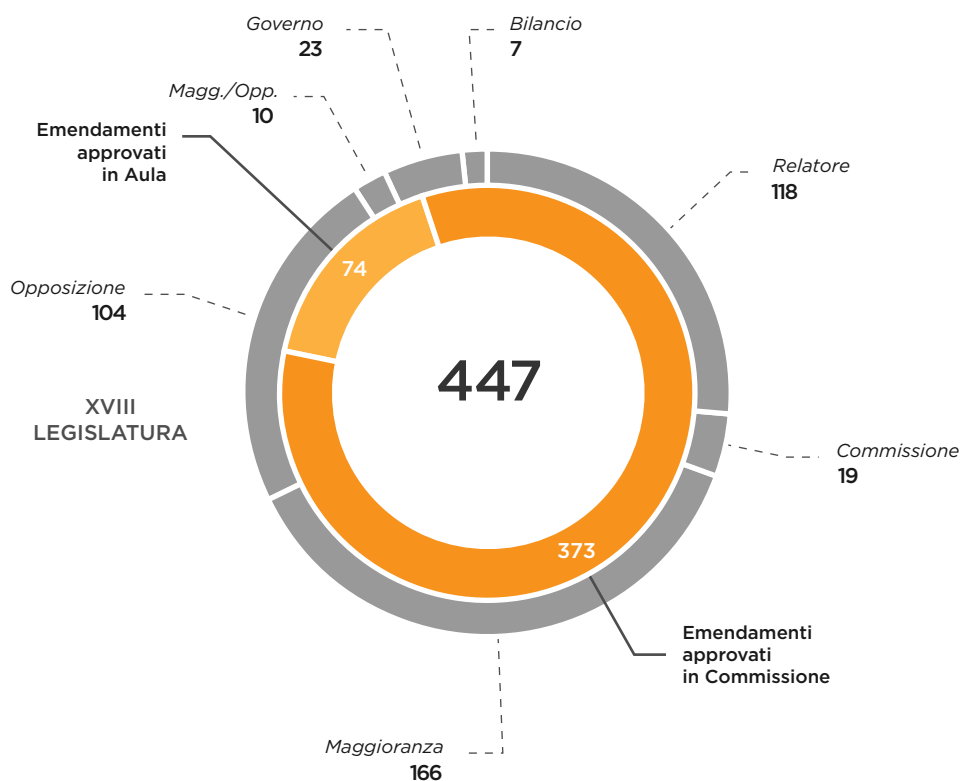


Grafico 10 - XVII primo anno - Emendamenti approvati nelle leggi di conversione dei decreti-legge

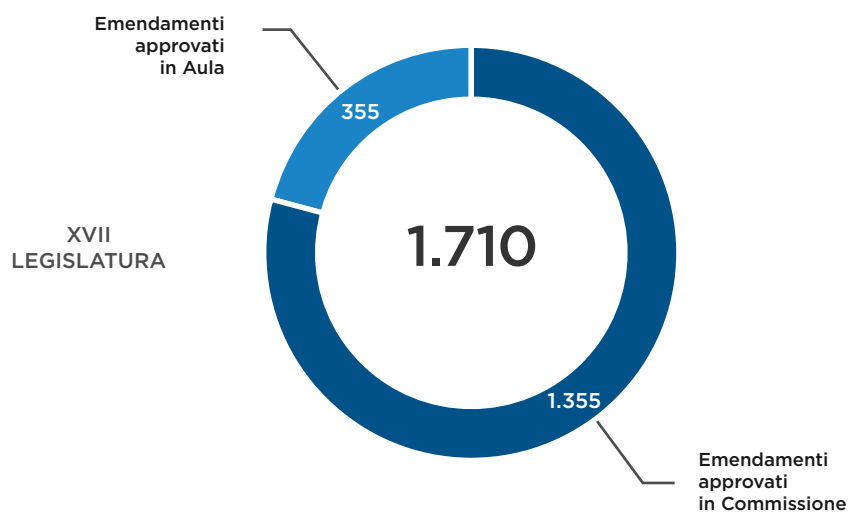


Tabella 11 - XVIII primo anno - Tempi di approvazione delle leggi in ogni passaggio parlamentare nelle leggi di conversione dei decreti-legge

Leggi	DL	TEMPO DI APPROVAZIONE Dall'inizio esame all'approvazione definitiva	PRIMA LETTURA	PRIMA LETTURA	SECONDA LETTURA
			1° esame primo ramo	1° esame secondo ramo	2° esame primo ramo
64/2018	30/2018	43	22	21	
77/2018	38/2018	48	28	16	
83/2018	44/2018	41	23	7	
89/2018	55/2018	43	23	16	
93/2018	73/2018	28	20	10	
98/2018	84/2018	27	15	8	
97/2018	86/2018	21	15	7	
96/2018	87/2018	22	18	5	
108/2018	91/2018	56	12	11	3
130/2018	109/2018	42	29	11	
132/2018	113/2018	50	30	17	
136/2018	119/2018	49	35	10	
12/2019	135/2018	51	43	8	
16/2019	1/2019	56	35	15	
Medie		41	25	12	3

Sono indicati in rosso i decreti-legge per i quali la questione di fiducia è stata posta almeno una volta nell'iter del provvedimento.

Tabella 12 - XVII primo anno - Tempi di approvazione delle leggi in ogni passaggio parlamentare nelle leggi di conversione dei decreti-legge

Leggi	DL	Dall'inizio esame all'approvazione definitiva	PRIMA LETTURA	PRIMA LETTURA	SECONDA LETTURA
			1° esame primo ramo	1° esame secondo ramo	2° esame primo ramo
57/2013	24/2013	48	7	7	2
64/2013	35/2013	49	29	15	1
71/2013	43/2013	38	30	9	
85/2013	54/2013	50	22	22	
89/2013	61/2013	51	31	17	
90/2013	63/2013	57	29	20	2
94/2013	78/2013	30	16	8	3
98/2013	69/2013	38	23	10	2
99/2013	76/2013	35	29	7	
112/2013	91/2013	29	22	7	
119/2013	93/2013	30	29	2	
124/2013	102/2013	42	35	8	
125/2013	101/2013	48	30	10	2
128/2013	104/2013	49	43	3	
135/2013	114/2013	50	50	2	
137/2013	120/2013	43	24	8	
5/2014	133/2014	55	36	16	
6/2014	136/2014	50	46	2	
9/2014	145/2014	41	34	7	
10/2014	146/2014	43	31	14	
13/2014	149/2014	44	37	3	
15/2014	150/2014	49	22	13	8
28/2014	2/2014	50	37	10	
Media		44	30	10	3

Sono indicati in rosso i decreti-legge per i quali la questione di fiducia è stata posta almeno una volta nell'iter del provvedimento.

Decreti legislativi

Grafico 11 - XVIII - Decreti legislativi pubblicati

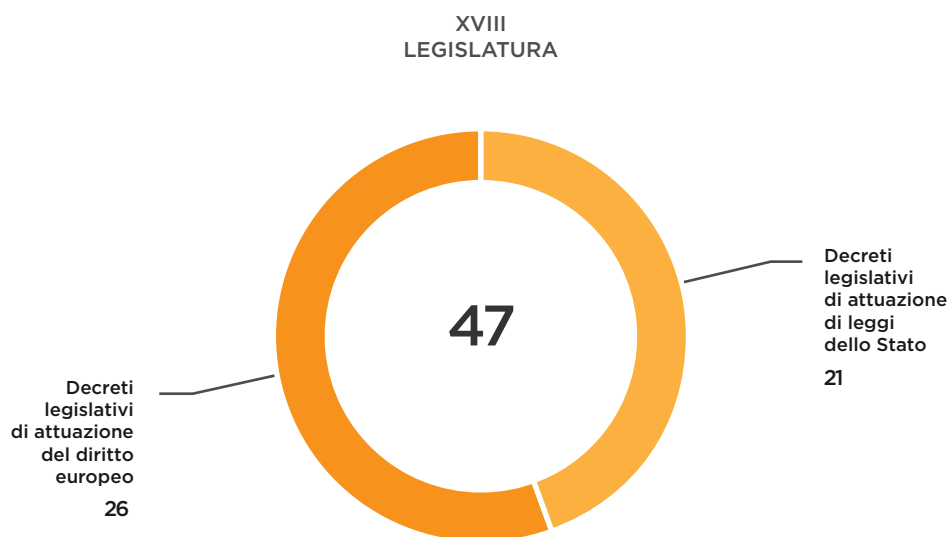
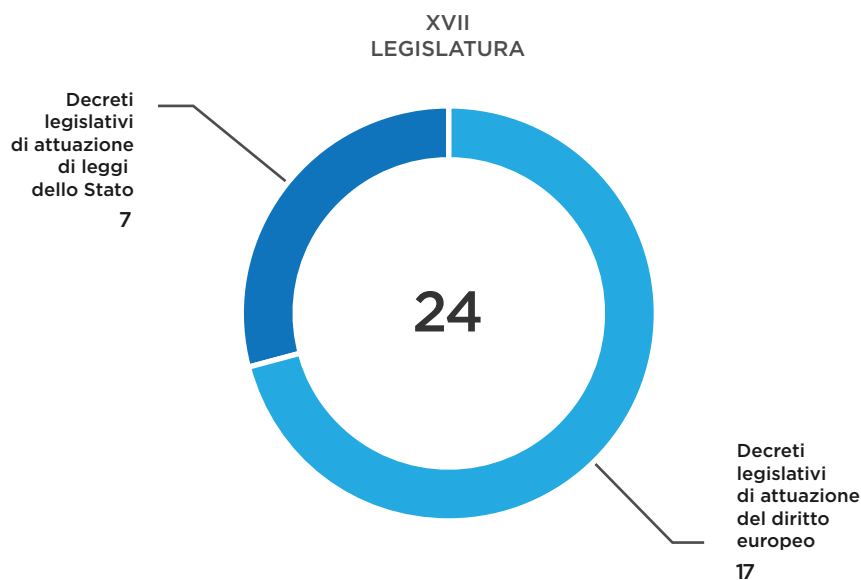


Grafico 12 - XVII primo anno - Decreti legislativi pubblicati



Lo sfondo arancione indica che la questione di fiducia è stata posta almeno una volta nell'iter del provvedimento.

Grafico 13 - XVIII - Decreti legislativi pubblicati

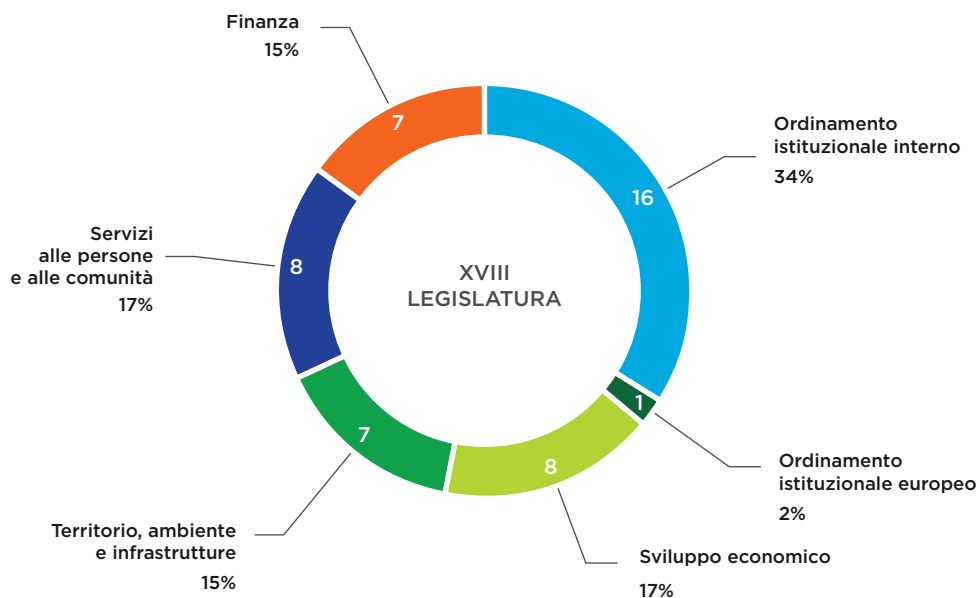
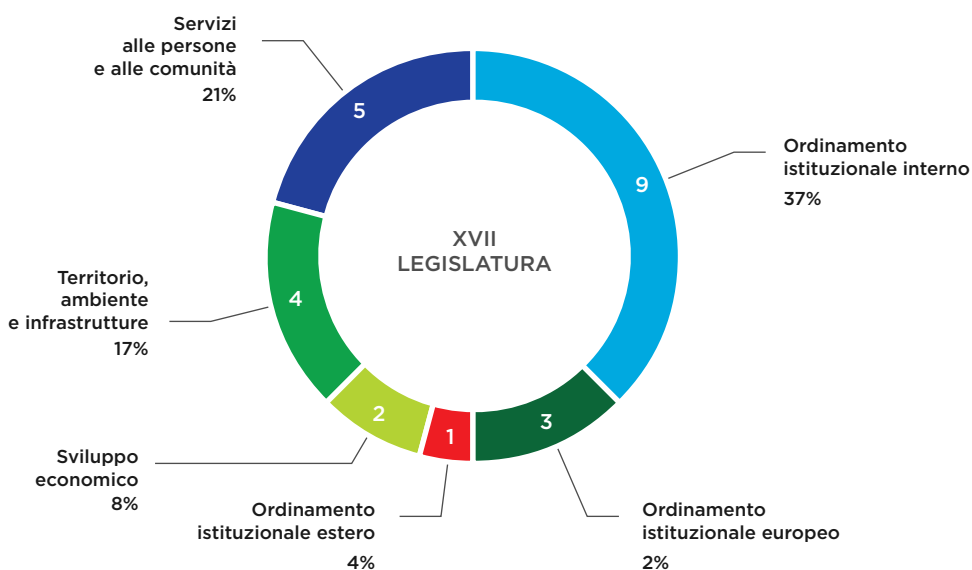


Grafico 14 - XVII primo anno - Decreti legislativi pubblicati



*Regolamenti di delegificazione***Tabella 13 - XVIII primo anno - Regolamenti di delegificazione**

DPR N.	Data	Titolo
27	08/02/18	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2006, n. 256, concernente il regolamento di riorganizzazione dell'Istituto superiore di Polizia.
57	29/03/18	Regolamento recante inserimento del Porto di Monfalcone nell'Autorità di sistema portuale del Mar Adriatico orientale
112	02/08/18	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2001, n. 398, concernente l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno
137	08/11/18	Regolamento recante modifiche alla composizione degli organi di amministrazione della Cassa ufficiali e del Fondo
		di previdenza per sottufficiali, appuntati e finanzieri della Guardia di finanza
149	08/11/18	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 178, in materia di
		registro pubblico delle opposizioni, con riguardo all'impiego della posta cartacea
152	14/12/18	Regolamento recante norme per l'attuazione del sistema telematico centrale della nautica da diporto

Tabella 14 - XVII primo anno - Regolamenti di delegificazione

DPR	Titolo
D.P.R. 12 febbraio 2013 n. 29	Regolamento recante disposizioni per la riduzione delle dotazioni organiche delle Forze armate, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.
D.P.R. 28 marzo 2013 n. 44	Regolamento recante il riordino degli organin collegiali ed altri organismi operanti presso il Ministero della salute, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n. 183.
D.P.R. 18 marzo 2013 n. 50	Regolamento recante la privatizzazione dell'ente pubblico non economico «Unione nazionale degli Ufficiali in congedo d'Italia», a norma dell'articolo 46, comma 1, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35
D.P.R. 5 marzo 2013 n. 52	Regolamento di organizzazione dei percorsi della sezione ad indirizzo sportivo del sistema dei licei, a norma dell'articolo 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 89
D.P.R. 13 marzo 2013 n. 5	Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n.35.
D.P.R. 16 aprile 2013 n. 70	Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, a norma dell'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modifi cazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.
D.P.R. 16 aprile 2013 n. 73	Regolamento recante riordino degli enti vigilati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a norma dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.
D.P.R. 28 marzo 2013 n. 80	Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione
D.P.R. 6 agosto 2013 n. 115	Regolamento recante disposizioni per il riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione, a norma dell'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

D.P.R. 4 settembre 2013 n. 122	Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111
D.P.R. 19 settembre 2013 n. 127	Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1998, n. 442, concernente le norme per l'amministrazione e la contabilità della commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali
D.P.R. 17 settembre 2013 n. 138	Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della salute e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.
D.P.R. 28 ottobre 2013 n. 157	Regolamento di armonizzazione dei requisiti di accesso al sistema pensionistico del personale del comparto difesa-sicurezza e del comparto vigili del fuoco e soccorso pubblico, nonché di categorie di personale iscritto presso l'INPS, l'ex-ENPALS e l'ex-INPDAP, in attuazione dell'articolo 24, comma 18, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214

