Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

RAPPORTO 2017-2018

APPENDICE

Osservatorio sulla legislazione

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

RAPPORTO 2017-2018

APPENDICE

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

Indice

RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE - APPENDICE

1. TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE: LE POLITICHE DI SETTORE 7

1.1 Le istituzioni regionali nel biennio 2016-2017 9
1.2 La normativa istituzionale 27
1.3 Gli interventi regionali in materia di sviluppo economico e attività produttive 44
1.4 La sanità regionale 62
1.5 La legislazione socio-assistenziale nel 2016 - 2017 80
1.6 Le politiche per i migranti 95
1.7 Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale 105
1.8 Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea 115
1.9 Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali 130

2. LA LEGISLAZIONE REGIONALE: DATI STATISTICI 139

2.1 Le leggi regionali nel 2016- 2017 141
2.2 I regolamenti regionali nel 2016 -2017 173
2.3 Le istituzioni regionali nel 2016 -2017 189
2.4 La sanità regionale 199
2.5 La legislazione socio-assistenziale 2016 -2017 214

3. L'ATTIVITA' LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA: DATI QUANTITATIVI E SETTORI DI INTERVENTO 217

3.1 Premessa 219
3.2 Francia 220
3.3 Germania 248
3.4 Regno Unito 279
3.5 Spagna 298

4. TENDENZE DELLA NORMATIVA DELL'UE E RUOLO DEI PARLAMENTI: L'INTERVENTO DEI PARLAMENTI NAZIONALI E LE POLITICHE DI SUSSIDIARIETA' 313

4.1 L'intervento dei parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea 315

1. TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

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

Questa sezione, chiusa nel mese di settembre 2018, è stata coordinata da Aida Giulia Arabia

1.1 Le istituzioni regionali nel biennio 2016-2017*

Premessa

Nel biennio 2016 – 2017 il rinnovo del Consiglio regionale, con contestuale elezione del Presidente della Giunta regionale, si è compiuto nella sola Regione Siciliana[1]. Particolare rilievo assume la circostanza per cui, quelle svoltesi nel novembre 2017, sono le prime elezioni regionali ad essersi tenute dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 2013[2] che, nel modificare l'art. 3, primo comma, dello Statuto Siciliano, ha disposto una riduzione nel numero dei componenti l'Assemblea regionale dagli originari novanta agli attuali settanta deputati.

Per alcune delle Regioni a statuto ordinario, il 2016 ha invece coinciso con il primo anno di piena attività consiliare; nel 2015, infatti, l'Umbria, la Toscana, la Puglia, le Marche, la Liguria, la Campania e il Veneto hanno proceduto al rinnovo dei propri organi elettivi.

Di contro, il 2017 ha inaugurato l'ultimo anno di legislatura per i Consigli regionali eletti nell'anno 2013; il riferimento è alle Regioni della Basilicata, della Lombardia[3], del Molise[4], del Friuli Venezia Giulia, della Valle D'Aosta[5], del Lazio[6] e del Trentino Alto Adige che, nell'anno 2018, hanno indetto nuove elezioni finalizzate al rinnovo delle proprie istituzioni regionali.

Infine, il biennio 2016 – 2017 ha costituito un periodo di regolare esercizio dell'attività consiliare nelle restanti Regioni in cui le ultime elezioni si sono svolte nell'anno 2014 ossia il Piemonte, la Sardegna, l'Emilia Romagna, la Calabria e l'Abruzzo.

---

* *Di Michela Michetti, ricercatrice confermata dell'Università degli studi di Teramo.*

[1] *Le elezioni regionali, svoltesi nella giornata del 5 novembre 2017, sono state indette all'esito della naturale scadenza della XVI legislatura dell'Assemblea regionale siciliana.*

[2] *Legge costituzionale 7 febbraio 2013, n. 2, "Modifiche all'articolo 3 dello Statuto della Regione siciliana, in materia di riduzione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni transitorie" (GU Serie Generale n.41 del 18-02-2013).*

[3] *Con l. reg. 28 dicembre 2017, n. 38, la Regione Lombardia ha apportato alcune modifiche alla l. reg. 31 ottobre 2012, n. 17, recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione". Il legislatore regionale ha inteso adeguare la propria normativa alla legislazione statale di principio (l. n. 165/2004), di recente innovata con l. n. 20/2016 nei profili attinenti alle preferenze di genere.*

[4] *Con l. reg. 5 dicembre 2017, n. 20, recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale", il Consiglio regionale del Molise ha approvato la nuova (nonché prima) legge elettorale per il rinnovo dei propri organi elettivi.*

[5] *Il sistema elettorale vigente per il rinnovo del Consiglio regionale in Valle D'Aosta è stato di recente innovato con l. reg. n. 16/2017 che, nel modificare la l. reg. n. 3/1993, ha eliminato il doppio turno di ballottaggio e introdotto un premio di maggioranza, pari a 21 seggi, da assegnarsi alla lista o al gruppo di liste con la maggiore cifra elettorale che abbia conseguito almeno il 42 per cento della somma dei voti validi espressi. Inoltre, è bene ricordare come, in Valle D'Aosta, l'elezione del Presidente della Regione e della relativa Giunta siano di competenza del Consiglio regionale. Infatti, ai sensi di quanto disposto dalla l. reg. n. 21/2007, il Presidente della Regione è eletto dal Consiglio regionale fra i suoi componenti, subito dopo l'elezione del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di presidenza (art. 2, comma 1); dopo l'elezione del Presidente della Regione, il Consiglio regionale, su proposta del Presidente della Regione stesso, elegge, con un'unica votazione, gli Assessori regionali (art. 4, comma 1).*

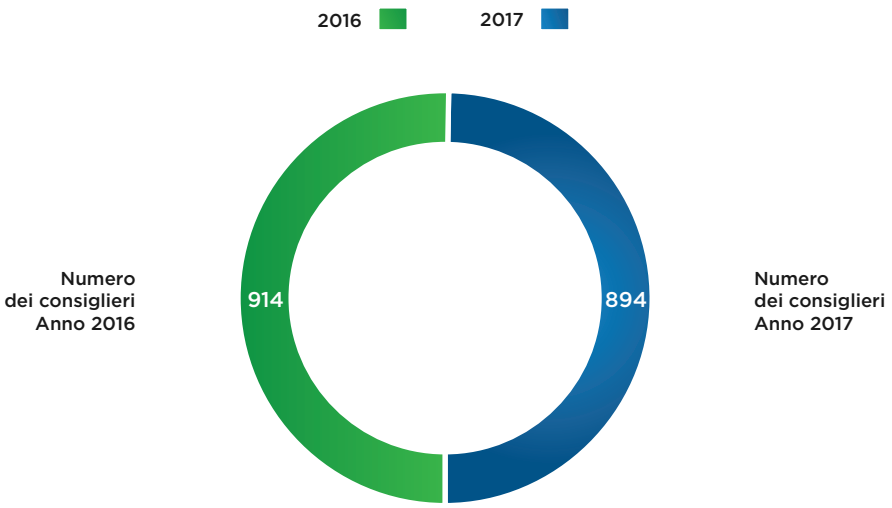
[6] *Con l. reg. n. 10/2017 la Regione Lazio ha introdotto alcune modifiche al sistema elettorale disciplinato dalla l. reg. n. 13 gennaio 2005, n. 2, recante "Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale".*

Le istituzioni regionali: la composizione e l'organizzazione dei Consigli regionali

Così come negli anni precedenti, anche nel biennio 2016 – 2017 si evidenzia una progressiva riduzione nel numero dei componenti i Consigli regionali.

In particolare, se nell'anno 2014 si contavano 966 consiglieri eletti, nell'anno 2015 ne risultavano 933. Nel 2016 il numero dei consiglieri regionali è ulteriormente diminuito, attestandosi sui 914 componenti[7], nell'anno successivo si è riscontrata un'ulteriore flessione; infatti, all'esito della modifica apportata dalla Regione Siciliana alla composizione della propria Assemblea Regionale, si sono contati complessivamente 894 consiglieri.

Grafico 1 – Composizione dei Consigli regionali 2016 - 2017



Parzialmente analoga è la tendenza emersa nel periodo di riferimento quanto all'organizzazione interna dei Consigli regionali; difatti, se nel 2013 risultavano ben 242 gruppi consiliari, nel biennio 2014 – 2015 il numero dei gruppi è progressivamente diminuito. Nel 2014 se ne contavano 205; nel 2015 se ne contavano 204. Nel 2016, in linea con i precedenti anni, 203[8].

Diversamente, per l'anno 2017 si assiste ad un incremento con un numero di gruppi consiliari pari a 218[9] con una media di 10 gruppi per Consiglio regionale.

[7] *La riduzione numerica dei consiglieri regionali è stata compiuta in Liguria (9 componenti in meno), Marche (11), Puglia (20), Toscana (14) e Umbria (10).*
[8] *Il dato non comprende le Regioni della Sicilia e della Sardegna.*
[9] *Il dato non comprende la sola Regione Siciliana.*

Quanto alla rilevanza dei gruppi monocratici anche per il biennio di riferimento essa risulta profondamente attenuata. Infatti, se nell'anno 2014 si contavano 68 gruppi monocratici, nel 2015 erano 60 i gruppi composti da un solo consigliere, per poi giungere a quota 62[10] nell'anno 2016, con un'incidenza percentuale sul numero complessivo dei gruppi consiliari pari al 30%.

Ancor più esiguo è il numero dei gruppi monocratici risultanti nell'anno 2017 laddove, all'esito delle variazioni numeriche negative che hanno interessato le Regioni dell'Abruzzo, del Lazio, della Liguria, della Lombardia, delle Marche, del Molise e della Provincia autonoma di Trento[11], si sono costituiti 58[12] gruppi monocratici, con un'incidenza del 26% sul totale dei gruppi consiliari.

Sul punto, giova altresì sottolineare come, in alcuni casi, la variazione nel numero dei gruppi consiliari sia dipesa esclusivamente dall'aumento o dal decremento numerico dei gruppi monocratici e ciò con precipuo riferimento alle Regioni dell'Emilia Romagna, del Lazio, della Lombardia, dell'Umbria e del Veneto.

Infine, mette conto di rilevare come il Molise, tra le Regioni a statuto ordinario, sia l'ente che vanta il numero complessivo più elevato di gruppi consiliari, pari a 15, e di gruppi monocratici, pari a 10. Al contrario, l'Emilia Romagna, la Liguria, la Toscana e l'Umbria sono le Regioni ordinarie che contano il minor numero di gruppi consiliari, pari ad 8; quanto ai gruppi monocratici, invece, la Campania e la Puglia ne appaiono del tutto privi. Tra le Regioni ad autonomia speciale spiccano il Trentino Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia per il numero più e meno elevato di gruppi politici, rispettivamente pari a 14 per il primo e a 7 per la seconda; nessuna delle Regioni speciali, invece, annovera gruppi monocratici all'interno del proprio Consiglio regionale[13].

Per ciò che attiene all'organizzazione dei lavori consiliari, è dato riscontrare come, nel biennio 2016 – 2017, il numero delle Commissioni permanenti sia rimasto invariato rispetto ai dati del biennio precedente.

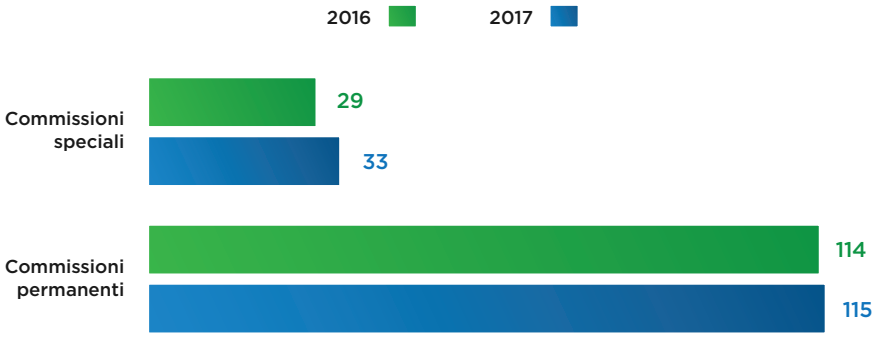
Infatti, negli anni 2014 – 2015, il numero delle Commissioni legislative si attestava intorno alle 114 unità per ciascun anno come per il 2016[14]. Nel 2017 si registra una minima variazione, dal momento che si contano 115 Commissioni permanenti[15], di cui 31 istituite nelle Regioni speciali e 84 in quelle ordinarie. Ad ogni modo, quello rilevato nell'ultimo biennio è un dato notevolmente inferiore rispetto alle stime dell'anno 2013, in cui il numero delle Commissioni permanenti risultava pari alle 133 unità.

---

[10] *Il dato non comprende le Regioni del Friuli Venezia Giulia, della Sicilia, della Sardegna e della Valle d'Aosta.*
[11] *Rispetto all'anno 2016, il numero dei gruppi monocratici costituitisi nel 2017 si è ridotto di un'unità in Abruzzo, Liguria, Lombardia, Marche, Molise e Trento; di due unità nella sola Regione del Lazio.*
[12] *Il dato non comprende la sola Regione Siciliana.*
[13] *Le osservazioni sono tratte dai dati riscontrati nell'anno 2017.*
[14] *Il dato non comprende la Regione Sicilia.*
[15] *Nell'anno 2017 il Consiglio regionale del Friuli risultava composto di 7 Commissioni permanenti, una in più rispetto all'anno 2016.*

Diversamente, ciò che è aumentato rispetto al biennio precedente è il numero delle Commissioni speciali. Difatti, nel 2014-2015 se ne sono registrate 49 mentre nel biennio 2016-2017 se ne contano 62.

Grafico 2 – Composizione delle Giunte regionali 2016 -2017 (Commissioni)



Le Giunte regionali

Nel corso del biennio 2016 – 2017, anche la composizione degli esecutivi ha subito una qualche variazione rispetto agli anni precedenti.

Infatti, se nel 2013 le Giunte contavano un numero complessivo di assessori pari a 232, nel biennio 2014 – 2015 la composizione numerica si è rispettivamente ridotta da 175 a 153 unità.

Invariata è la tendenza riscontrata nell'anno 2016, in cui il numero degli assessori è risultato pari a 161[16], e nell'anno 2017, in cui sono stati 162[17] i componenti effettivi degli esecutivi regionali[18].

Quanto alla presenza di assessori "esterni", è bene sottolineare come, anche nel periodo di riferimento, l'incidenza percentuale degli assessori di origine non elettiva si sia rivelata superiore alla metà: 55%[19] nell'anno 2016 e 53%[20] nell'anno 2017.

Il dato complessivo tiene conto anche degli assessori "non più consiglieri", dimessisi

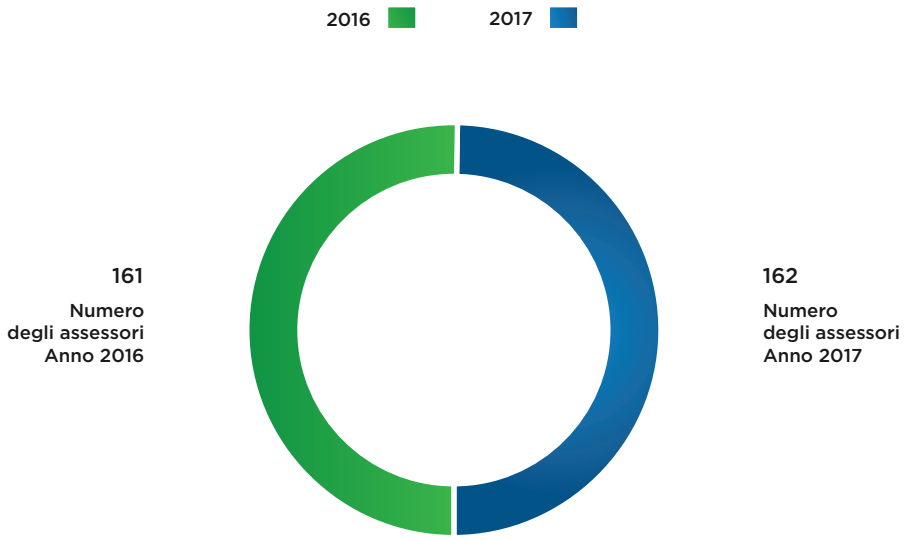
[16] *Il dato non comprende le Regioni della Sicilia e del Trentino Alto Adige.*
[17] *Il dato non comprende le Regioni della Sicilia e del Trentino Alto Adige.*
[18] *Nel totale non sono ricompresi i Presidenti di Giunta, sebbene alcuni di essi siano titolari di deleghe* ad interim *per uno o più assessorati.*
[19] *Il dato non comprende le Regioni della Sicilia, del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta.*
[20] *Il dato non comprende le Regioni del Friuli Venezia Giulia, della Sicilia e del Trentino Alto Adige.*

dalla carica per incompatibilità di fatto o di diritto (4 nella Regione Toscana e 1 in Basilicata).

Giova inoltre precisare come gli esecutivi di alcune Regioni siano interamente composti da assessori "esterni", quali quelli di Calabria, Campania, Emilia Romagna, Toscana e Sardegna. Al contrario, le uniche Giunte di origine esclusivamente elettiva sono quelle della Regione Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano.

Infine, rispetto alla composizione delle Giunte regionali, può rilevarsi come, in tutte le Regioni, la carica di Vice-Presidente dell'esecutivo sia rivestita da uno degli assessori, spesso di origine non elettiva.

Grafico 3 – Composizione delle Giunte regionali 2016 -2017 (Assessori)



I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori consiliari

Nell'ambito dei rapporti tra Giunta e Consiglio, la partecipazione del Presidente di Giunta ai lavori consiliari costituisce senz'altro un valido indicatore dell'equilibrio intercorrente tra i due organi rappresentativi.

In particolare, con riferimento alla partecipazione dei Presidenti di Giunta alle sedute dei Consigli regionali, può osservarsi come, anche nell'anno 2016, l'incidenza percentuale

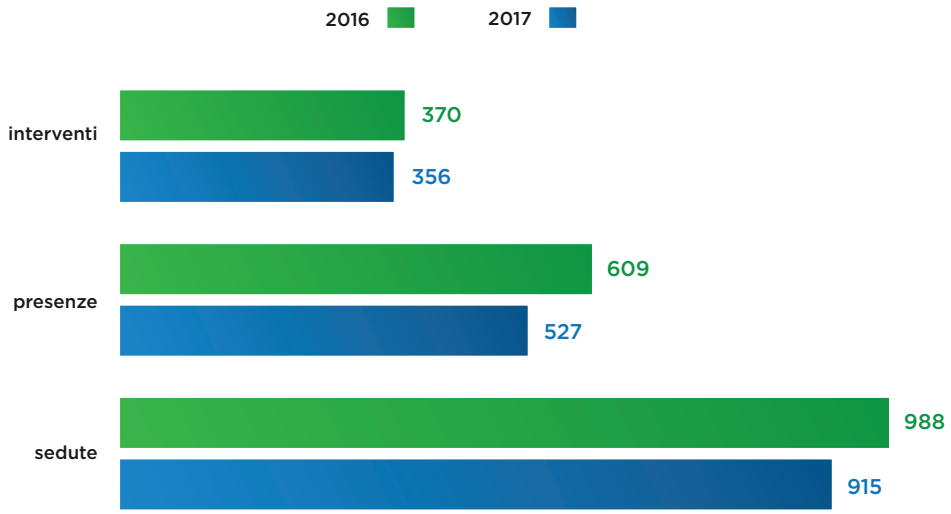
si sia attestata intorno al 60%[21] su un totale di 988 sedute consiliari[22], così uniformandosi al dato già riscontrato nel biennio 2014 – 2015 (anche in tal caso pari al 60%) e segnando un decisivo aumento rispetto all'incidenza del 43% registrata nel 2013.

Di gran lunga inferiore, invece, appare la percentuale di intervento orale dei Presidenti di Giunta, considerando come questa si sia arrestata alla soglia del 37%[23] sul totale delle sedute consiliari. Ad ogni modo, si tratta di una tendenza in linea con quella già emersa negli anni precedenti, laddove da un'incidenza percentuale del 59% nel 2013 si è passati a quella del 45% nel biennio 2014 – 2015.

Tuttavia, nell'anno 2017, anche la partecipazione dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari ha scontato una leggera flessione; infatti, su un totale di 915 sedute consiliari[24], l'incidenza percentuale si è fermata intorno al 57%[25].

Diversamente, per ciò che attiene all'intervento orale dei "Governatori" regionali, nell'anno 2017 si è riscontrata una piccola nota di variazione positiva, stimandosi un'incidenza percentuale che ha sfiorato il 39% sul totale delle sedute consiliari.

Grafico 4 – Partecipazione dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari 2016 - 2017



Osservando i dati in maniera più analitica, può evidenziarsi come, in talune Regioni, il Presidente di Giunta abbia partecipato alla quasi totalità delle sedute consiliari; è il caso

[21] *Il dato non comprende le Regioni della Basilicata, della Sicilia e del Trentino Alto Adige.*
[22] *Il dato non comprende le Regioni della Sicilia e del Trentino Alto Adige.*
[23] *Il dato non comprende le Regioni della Basilicata, della Sicilia, del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia.*
[24] *Anche per l'anno 2017 il dato non comprende le Regioni della Sicilia e del Trentino Alto Adige.*
[25] *Il dato non comprende le Regioni della Sicilia, del Friuli Venezia Giulia e del Trentino Alto Adige.*

della Campania (con un'incidenza del 91% nel 2016), dell'Abruzzo (100% nel 2017) e della Valle d'Aosta (98% nel 2016 e 94% nel 2017). Al contrario, la partecipazione dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari è risultata particolarmente bassa nella Regione Sardegna per l'anno 2016 (18%) e nella Regione Veneto in cui, per l'intero biennio, l'incidenza percentuale ha raggiunto a stento la soglia del 10%.

Altrettanto significativa appare la circostanza che in alcune Regioni si sia riscontrata una piena coincidenza (pari al 100%) tra il numero delle sedute consiliari a cui il Presidente di Giunta ha preso parte e il numero di sedute in cui lo stesso ha compiuto un intervento orale; è il caso della Calabria e della Campania per l'anno 2016, della Basilicata, della Toscana, del Veneto, della Sardegna e della Valle d'Aosta nell'anno 2017.

I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione degli assessori ai lavori consiliari

Anche nel biennio 2016 – 2017 la partecipazione degli assessori ai lavori consiliari è risultata particolarmente significativa, svelando una tendenza in progressiva e costante crescita rispetto a quella riscontrata nel biennio precedente.

Nell'anno 2016, infatti, l'incidenza percentuale della partecipazione degli assessori si è attestata intorno all'85%[26] sul totale delle sedute consiliari. Leggermente superiore è il dato accertato nell'anno 2017 laddove, su un totale di 915 sedute consiliari, l'incidenza percentuale ha raggiunto la soglia dell'89%[27]. In ogni caso, la percentuale di intervento degli assessori ai lavori consiliari appare decisamente superiore rispetto a quella dei Presidenti di Giunta che, nel biennio, ha registrato una media del 59%.

Confrontando i dati con quelli del biennio precedente, in cui l'incidenza percentuale risultava pari all'84%, si evince come la partecipazione degli assessori ai lavori dei Consigli regionali sia progressivamente aumentata, sfiorando la stima del 90% nell'anno 2017. Tuttavia, si tratta di un dato notevolmente inferiore rispetto a quello rilevato nel 2013, anno in cui la partecipazione degli assessori alle sedute consiliari si è attestata intorno al 98%.

Quanto alla consistenza percentuale dell'intervento orale degli assessori in occasione dei lavori consiliari si registra un'analoga tendenza fra il biennio 2016-2017 e 2014-2015. In entrambi i periodi di riferimento l'incidenza percentuale è del 77%[28].

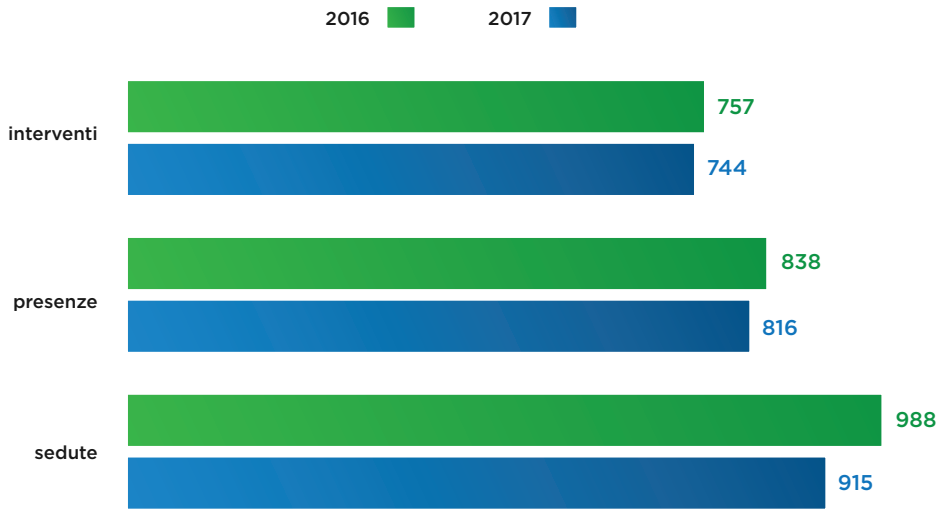
Da un'osservazione più analitica dei dati emerge come, in alcune Regioni, si sia riscontrata una piena coincidenza tra il numero complessivo delle sedute consiliari e il nu-

[26] *Il dato non comprende le Regioni della Basilicata, della Sicilia, del Trentino e del Friuli Venezia Giulia.*
[27] *Il dato non comprende le Regioni della Sicilia, del Trentino e del Friuli Venezia Giulia.*
[28] *Il dato non comprende le Regioni della Basilicata, della Sicilia, del Trentino e del Friuli Venezia Giulia.*

mero di sedute a cui hanno partecipato i componenti degli esecutivi regionali[29]. Altrettanto significativa appare la circostanza per cui, in diverse Regioni, gli assessori siano intervenuti oralmente in tutte le sedute consiliari a cui gli stessi hanno preso parte. In altri casi, l'incidenza percentuale della partecipazione degli assessori ai lavori consiliari, con contestuale intervento orale, è risultata pari al 100% sul totale delle sedute consiliari: il riferimento è alle Regioni della Campania, del Veneto, della Sardegna e della Valle d'Aosta per l'anno 2016 nonché della Basilicata, delle Marche, della Toscana e, *bis in idem*, della Valle d'Aosta nell'anno 2017.

Al contrario, l'attivismo delle Giunte nei lavori consiliari è apparso meno sostenuto nelle Regioni della Calabria e del Veneto: nella prima, l'incidenza della partecipazione degli assessori si è attestata intorno al 43% nell'anno 2016; nella seconda, invece, la percentuale di interventi orali si è fermata al 39% nell'anno 2017[30].

Grafico 5 – Partecipazione degli Assessori ai lavori consiliari 2016 - 2017



[29] *In particolare, giova sottolineare come, nell'anno 2017, siano state solamente 3 le Regioni in cui l'incidenza percentuale della partecipazione degli assessori ai lavori consiliari non abbia raggiunto il 100%: è il caso del Piemonte, della Puglia e della Sardegna.*

[30] *Occorre precisare come il Veneto sia la Regione in cui si riscontra anche la percentuale più bassa di partecipazione e intervento orale del Presidente di Giunta ai lavori del Consiglio regionale con una media complessiva che, nel biennio 2016 – 2017, si è attestata intorno all'8% (8,62%).*

L'attività normativa dei Consigli regionali: la potestà legislativa

Come noto, i dati sulla produzione normativa costituiscono un punto di osservazione privilegiato nell'analisi dell'assetto funzionale delle istituzioni regionali.

Guardando all'attività normativa complessivamente intesa, comprensiva sia di leggi ordinarie e statutarie sia di atti regolamentari approvati dagli organi esecutivi e consiliari, può osservarsi come questa sia sensibilmente variata rispetto ai dati del biennio precedente. In particolare, nel periodo di riferimento, la produzione normativa si è attestata sui 2.429 atti, così registrando un decisivo aumento rispetto alle stime degli anni 2014 – 2015 in cui gli atti normativi adottati da Giunte e Consigli regionali sono stati 2.126.

Ancora una volta, può evidenziarsi come la parte più cospicua dell'attività normativa sia rappresentata dalla produzione di leggi; infatti, a fronte dei 2.429 atti normativi approvati nel biennio 2016 – 2017, 1.502 sono atti legislativi, 13 gli atti regolamentari di derivazione consiliare e 914, infine, gli atti normativi adottati dagli esecutivi.

Più specificamente, le Regioni ordinarie hanno approvato 1.155 tra leggi ordinarie e statutarie[31], mentre le Regioni speciali 347. A ciò si aggiunga che, tra le Regioni a statuto ordinario, la Toscana, la Puglia e l'Abruzzo si sono rivelate tra le più produttive: la prima ha infatti adottato 146 leggi (di cui 1 statutaria) nel biennio, la seconda, invece, 109 e la terza, infine, 108. Molto più contenuti appaiono i dati sulla produzione normativa nelle Regioni ad autonomia speciale, tra le quali si distinguono la Sardegna (con 65 leggi complessivamente approvate nel biennio, di cui 1 statutaria) e il Friuli Venezia Giulia (74 leggi, tutte ordinarie). Al contrario, tra le Regioni meno prolifiche si annoverano il Trentino Alto Adige (con 30 leggi ordinarie promulgate nel biennio) e il Lazio (32).

Quanto all'iniziativa legislativa, è bene sottolineare come, pure nel biennio 2016 – 2017, si sia riscontrata una tendenza, ormai in atto da diversi anni anche a livello nazionale, che fa dell'esecutivo l'organo con il più alto tasso di successo dei propri disegni di legge. Difatti, su un totale di 1.502 leggi promulgate, il 64% costituisce approvazione di ddl della Giunta, mentre il 33% deriva da pdl di origine consiliare; infine, una percentuale residuale, pari al 3%, è espressione dell'attività di iniziativa legislativa mista (enti locali, popolare etc.) rispetto alla quale assume maggiore rilievo quella condivisa tra Giunta e Consiglio.

Questo indicatore mostra una chiara preponderanza dell'esecutivo regionale rispetto all'organo assembleare, pur avendo gli organi consiliari esercitato l'iniziativa legislativa con maggior frequenza rispetto alle Giunte[32]. Difatti, il tasso di approvazione dei ddl della Giunta e, quindi, la percentuale di successo tra iniziativa e approvazione è risultata

[31] *Nell'anno 2016 sono state 4 le leggi statutarie adottate, ciascuna nelle Regioni della Basilicata, della Campania, delle Marche e del Piemonte. Nell'anno 2017, invece, i Consigli regionali hanno approvato 9 leggi di revisione statutaria, di cui 4 nella Regione della Valle d'Aosta e le restanti nelle Regioni delle Marche, del Piemonte, della Toscana e della Sardegna.*

[32] *...con un'incidenza percentuale del 54% (1.889/3.509) mentre quella degli esecutivi si è attestata intorno al 46% (1.620/3.509).*

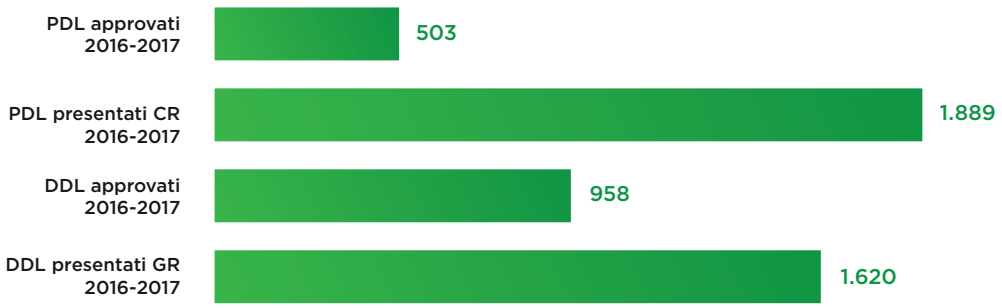
complessivamente pari al 59% (1.620/958). Di contro, il tasso di successo riscontrabile per i progetti di legge di origine consiliare è apparso molto più basso, attestandosi sul 28% (1.889/503).

Ad ogni modo, sebbene i dati riscontrati pongano in luce un evidente *favor* nei confronti degli esecutivi regionali, non può trascurarsi la circostanza per cui, nel biennio di riferimento, il tasso di successo dei pdl presentati dai Consigli regionali sia notevolmente cresciuto rispetto alle stime degli anni precedenti, nel 2016 si è sfiorata la soglia del 23% e, nel 2017, l'incidenza percentuale si è attestata intorno al 34%.

Diversamente, i dati registrati nel biennio 2016 – 2017 evidenziano come gli esecutivi regionali abbiano riservato una maggiore attenzione al potere di iniziativa legislativa, con un numero di ddl presentati, pari a 1.620. In ogni caso, ad un incremento dell'iniziativa legislativa esercitata dalle Giunte non è corrisposto un incremento del tasso di successo che, al pari del biennio precedente, non ha superato la soglia del 59%.

Pertanto, se è vero che gli esecutivi regionali si collocano ancora in una posizione di vantaggio rispetto alle assemblee legislative, è altrettanto vero che gli organi consiliari sembrano aver esercitato con maggiore consapevolezza il potere di iniziativa legislativa ad essi devoluto; quest'ultimo, infatti, seppur meno assiduo, è risultato certamente più incisivo e funzionale.

Grafico 6 – Iniziativa legislativa e tasso di successo



Accanto al dato quantitativo, il profilo della tempistica di approvazione degli atti legislativi si pone quale parametro di valutazione della funzionalità e della produttività dei Consigli regionali. Da una lettura complessiva dei dati riscontrati nel biennio 2016 – 2017, si evince come gran parte delle leggi (650/1.502) sia stata approvata in un arco temporale che non ha superato i 30 giorni, con un'incidenza percentuale del 43%; 445, invece, sono gli atti legislativi promulgati all'esito di un *iter* della durata compresa tra i 31 e i 90 giorni; la restante parte, infine, ha scontato un procedimento di formazione superiore ai 3 mesi.

Osservando i dati in maniera più analitica può rilevarsi come, tra le Regioni ordinarie,

quelle più spedite nei tempi di approvazione siano state la Puglia (con il 62% di leggi adottate entro i 30 giorni), il Molise (56%) e l'Umbria (52%); meno incoraggianti, invece, si rivelano le statistiche del Consiglio regionale del Lazio, già menzionato quale organo meno produttivo: infatti, su un totale di 32 leggi approvate nel biennio, ben 13 hanno fatto registrare tempi di approvazione superiori ai 12 mesi, per un'incidenza percentuale del 40%. Salvo qualche eccezione, tutte le Regioni speciali presentano un alto tasso di leggi il cui *iter* di approvazione si è perfezionato entro i 30 giorni: il riferimento è alle Regioni del Friuli Venezia Giulia (62%), della Sardegna (65%), della Sicilia (42%), della Valle d'Aosta (65%) e alla Provincia autonoma di Bolzano (57%); meno celeri, invece, la Regione del Trentino Alto Adige (con il 20% di leggi adottate entro il mese) e la Provincia autonoma di Trento (15%).

La potestà regolamentare

Quanto all'esercizio dell'attività di normazione secondaria è dato osservare come, anche nel biennio 2016-2017, la produzione regolamentare abbia fatto registrare un notevole incremento, specie in quella afferente agli esecutivi regionali.

Infatti, se nel biennio precedente i regolamenti adottati erano 755, nel biennio 2016-2017 i regolamenti approvati da Giunte e Consigli regionali sono stati 927.

Particolarmente intensa è risultata la produzione regolamentare nella Regione speciale del Friuli Venezia Giulia e nella Provincia autonoma di Bolzano[33]: la prima ha infatti adottato 121 regolamenti nell'anno 2016 e 147 nell'anno successivo; la seconda, invece, detiene il primato assoluto con 141 atti regolamentari approvati nel 2016 e 174 nel 2017. I dati appaiono ancor più significativi se confrontati con quelli delle Regioni a statuto ordinario laddove il Lazio, Regione più prolifica, ha approvato (solo) 54 regolamenti nel biennio 2016 – 2017.

Tuttavia, deve precisarsi come l'esercizio del potere regolamentare occupi uno spazio del tutto residuale nell'attività normativa consiliare; difatti, nell'anno 2016 i Consigli regionali hanno approvato appena 7 regolamenti e nell'anno 2017, i regolamenti adottati sono stati 6, così confermando una tendenza già rilevata negli anni precedenti quando, nel biennio 2014 – 2015, sono stati complessivamente adottati 20 regolamenti consiliari. È quindi evidente come la produzione regolamentare degli organi legislativi abbia scontato un ulteriore decremento negli anni 2016 - 2017, accentuandosi una netta predilezione dei Consigli regionali per l'utilizzo dello strumento legislativo[34].

---

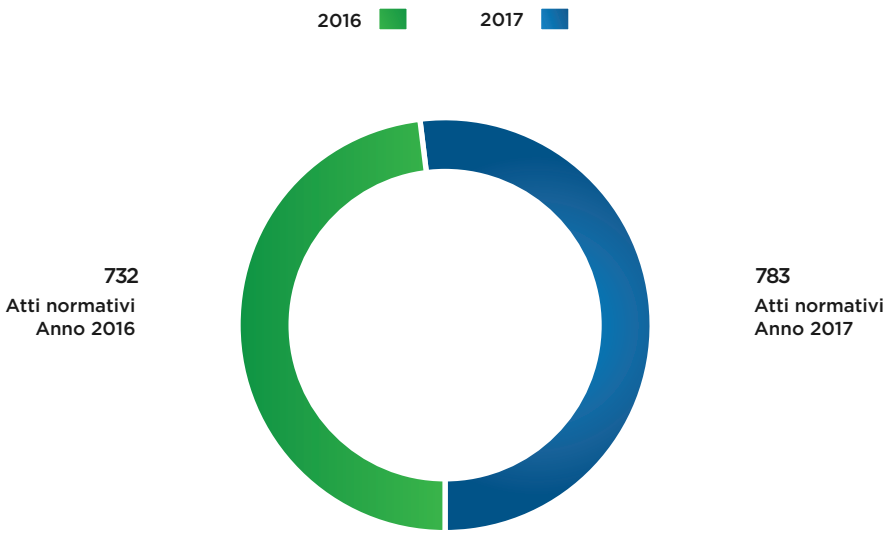
[33] *Con riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano deve precisarsi come lo Statuto di Autonomia non preveda una competenza regolamentare cd. esterna del Consiglio provinciale.*

[34] *Il dato riscontrato nel periodo di riferimento è esattamente analogo a quello rilevato nell'anno 2013, in cui il numero degli atti regolamentari adottati dai Consigli regionali è risultato pari a 12, di cui 11 approvati nelle Regioni a statuto ordinario e 1 in Valle d'Aosta.*

A ciò si aggiunga che i provvedimenti di normazione secondaria consiliare rientrano tutti nella competenza propria delle Regioni *ex* art. 117, sesto comma, della Costituzione; quanto alla natura o alla tipologia degli interventi, deve precisarsi come più della metà di tali atti sia costituita da regolamenti di mera manutenzione.

Al pari di quanto rilevato per i regolamenti consiliari, può evidenziarsi come i provvedimenti adottati dalle Giunte siano per lo più espressione della competenza regolamentare propria *ex* art. 117, sesto comma, Cost. Diversamente, per ciò che attiene alla natura o alla tipologia degli atti, deve segnalarsi come i regolamenti di mera manutenzione costituiscano circa il 40% della produzione regolamentare complessivamente intesa.

Grafico 7 – Attività normativa del Consigli regionali 2016-2017



L'attività consultiva dei Consigli regionali: i pareri consiliari resi sugli atti (regolamentari e non) della Giunta

Se la tendenza osservata nel biennio di riferimento depone nel senso di una chiara flessione nell'esercizio del potere regolamentare e di quello di iniziativa legislativa ad opera degli organi consiliari, non altrettanto può dirsi per l'esercizio dell'attività consultiva su atti normativi o non regolamentari della Giunta.

In particolare, i dati riscontrati nel biennio 2016 – 2017 mostrano come i Consigli regionali abbiano emanato un numero piuttosto significativo di pareri consiliari, comples-

sivamente pari a 1.119, di cui 240 su atti regolamentari e 879 su atti non regolamentari. Il dato rivela un incremento superiore al 28% se confrontato con quello del biennio precedente (totale pareri resi su regolamenti 199 e totale pareri su atti non regolamentari 669).

Anche a livello regionale, quindi, l'assetto dei rapporti funzionali tra Giunta e Consiglio sembra riflettere un fenomeno, tipico di molte esperienze ordinamentali, per il quale le assemblee legislative stanno progressivamente riversando nella funzione consultiva quella primazia ormai svilita nello svolgimento dell'attività normogenetica. In altri termini, l'esercizio dell'attività consultiva da parte degli organi legislativi si sta configurando quale naturale strumento di compensazione rispetto allo spostamento dell'asse decisionale, lentamente ma irreversibilmente scivolato verso l'organo esecutivo, oggi *dominus* dell'attività normativa.

Esaminando i dati in maniera più analitica, si evince come, nell'anno 2016, gli organi consiliari abbiano adottato 116 pareri sui regolamenti emanati dalle Giunte: di questi, la maggior parte è costituita da pareri obbligatori (107/116); nella sola Regione Toscana, infatti, tutti i pareri consiliari si ascrivono alla categoria di quelli facoltativi (9/9).

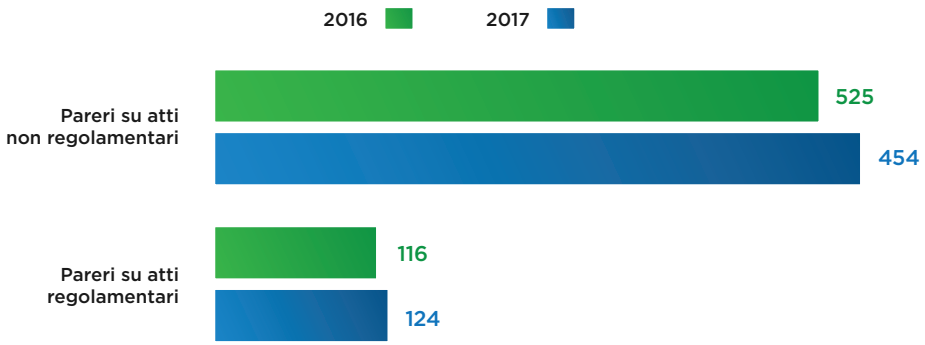
Nell'anno 2017, invece, i pareri resi dai Consigli regionali su atti regolamentari degli organi esecutivi sono stati 124, dei quali nessuno facoltativo.

Tuttavia, sebbene i dati quantitativi segnalino una maggiore valorizzazione dell'attività consultiva, non si nasconde come l'incidenza percentuale dei pareri consiliari sugli atti regolamentari della Giunta sia ancora particolarmente bassa, complessivamente pari al 26%. L'incidenza percentuale, inoltre, tende a risultare pressoché irrisoria se calcolata con precipuo riferimento alle Regioni ad autonomia speciale: a fronte dei 646 atti regolamentari emanati nel biennio, i Consigli regionali hanno reso circa 72 pareri con un'incidenza, quindi, che ha sfiorato la soglia dell'11%. Al contrario, decisamente più ampio appare lo spazio riservato all'attività consultiva dagli organi consiliari delle Regioni a statuto ordinario, riscontrandosi un'incidenza percentuale che, nel biennio, ha raggiunto la stima del 63%, con 168 pareri emanati a fronte dei 268 atti normativi adottati dalle Giunte. Può inoltre evidenziarsi come, in quattro Regioni ordinarie, l'emanazione di atti regolamentari sia stata sempre accompagnata dall'adozione di pareri consiliari: è il caso del Molise (13/13), della Puglia (35/35), della Toscana (26/26) e dell'Umbria (12/12). È pari a cinque, invece, il numero dei Consigli regionali che non hanno reso alcun parere sugli atti regolamentari degli esecutivi: il riferimento è alle Regioni della Basilicata, del Veneto, del Trentino Alto Adige e della Provincia autonoma di Bolzano. Neppure troppo confortanti appaiono le statistiche della Regione Calabria: su un totale di 43 regolamenti approvati nel biennio, l'organo assembleare ha emanato un solo parere nell'anno 2017.

In ogni caso, al pari di quanto già sottolineato negli anni precedenti, deve precisarsi come la parte più cospicua della funzione consultiva sia esercitata sugli atti non regolamentari della Giunta: nello specifico, sono stati 879 i pareri formulati dai Consigli regionali su atti diversi da quelli regolamentari, così evidenziandosi un progressivo aumento ri-

spetto ai 669 atti consultivi consiliari adottati nel biennio 2014 – 2015. Il dato, inoltre, assume ancor più rilevanza se inquadrato in una più ampia lettura delle fonti del diritto, poichè sta ad indicare che anche sul piano regionale insiste ormai il fenomeno dell'atipicità degli atti normativi, meglio noto come "fuga dal regolamento".

Grafico 8 – Attività normativa del Consigli regionali 2016-2017



L'attività ispettiva dei Consigli regionali sulle Giunte regionali

Ai fini di un inquadramento più sistematico dei rapporti intercorrenti tra Giunta e Consiglio, giova precisare come, nel biennio 2016 – 2017, l'esercizio dell'attività ispettiva sia stato oggetto di un rinnovato interesse da parte dell'organo assembleare.

Difatti, il ricorso all'esercizio dell'attività di controllo è risultato particolarmente sostenuto nell'anno 2016 laddove il numero complessivo delle interrogazioni e delle interpellanze presentate si è attestato intorno ai 10.504 atti, così evidenziandosi una notevole crescita rispetto ai dati riscontrati negli anni 2012 (9.848), 2013 (8.722), 2014 (5.565) e 2015 (6.640[35]).

Analoga è la tendenza osservata nell'anno 2017 in cui il numero delle interrogazioni e delle interpellanze presentate, pur scontando una leggera flessione rispetto all'anno precedente, è stato decisamente elevato, pari a 10.304 atti.

Nelle Regioni ad autonomia ordinaria, lo strumento del sindacato ispettivo è stato utilizzato con maggior frequenza dagli organi consiliari dell'Emilia Romagna (2.968) e della Toscana (1.765); al contrario, si è rivelato meno sostenuto nelle Regioni del Molise (146) e dell'Abruzzo (179).

[35] *Il dato è tratto dalla Tabella 9 del Rapporto 2014 – 2015, non dal corpo del testo.*

Inoltre, l'esercizio dell'attività ispettiva si è dimostrato ancor più incisivo nelle Regioni a statuto speciale, tra le quali spicca la Provincia autonoma di Trento con un numero complessivo di 3.003 interrogazioni e interpellanze presentate nel corso del biennio.

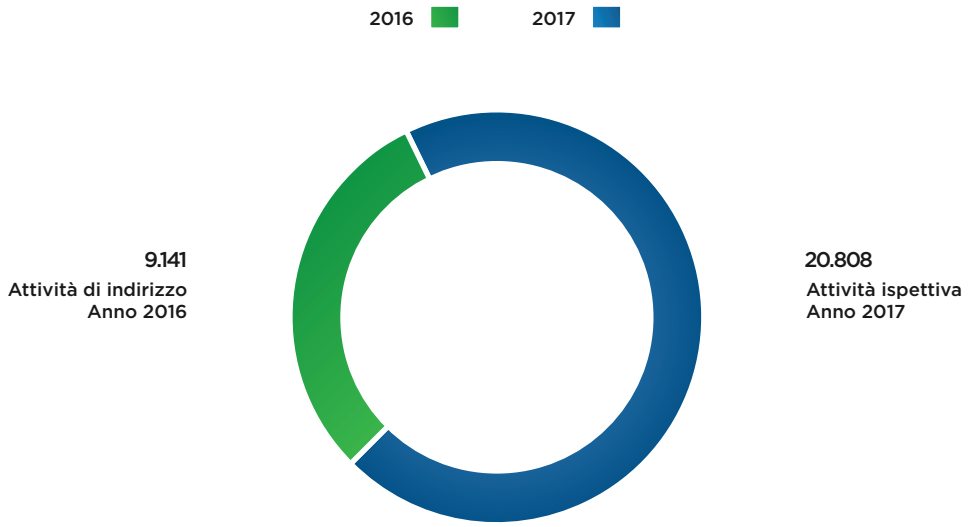
Altrettanto significativo è il rapporto percentuale tra atti ispettivi presentati (20.808) e atti discussi (15.873), con un'incidenza che nell'anno 2016 si è attestata intorno al 77% e nell'anno 2017 è risultata pari al 76%.

Infine, il dato relativo all'incidenza percentuale tra atti presentati e atti definiti, ossia che hanno ottenuto risposta, dimostra come gli esecutivi regionali abbiano riservato una certa attenzione all'utilizzo degli strumenti di controllo; particolarmente elevato è il tasso di risposta riscontrato nelle Regioni dell'Emilia Romagna (con una media complessiva nel biennio pari al 96%), della Liguria (94%), del Piemonte (96%), della Toscana (91%), della Valle d'Aosta (98%) e della Provincia autonoma di Trento (90.%). Più bassa, invece, l'incidenza percentuale nella Regione Basilicata che, nel biennio, non ha superato la soglia del 30%.

L'attività di indirizzo dei Consigli regionali sulle Giunte regionali

Al pari di quanto segnalato per l'attività ispettiva, è dato osservare come, nel biennio di riferimento, gli organi assembleari abbiano di frequente fatto ricorso all'esercizio dell'attività di indirizzo, presentando un numero complessivo di mozioni, ordini del giorno e altri atti pari a 9.141, di cui 4.984 nel 2016 e 4.157 nel 2017.

Grafico 9 – Attività ispettiva e di indirizzo dei Consigli regionali 2016-2017



La tendenza riscontrata negli anni 2016 e 2017 appare chiaramente positiva se confrontata con quella degli anni precedenti[36], fatta eccezione per il dato rilevato nel 2015 quando sono stati addirittura 27.592 gli atti di indirizzo adottati, di cui solo 25.439 nella Regione Lombardia.

Analizzando i dati in maniera più dettagliata si evince come, tra le Regioni a statuto ordinario, sia stato il Consiglio regionale della Toscana ad approvare il maggior numero di atti di indirizzo, pari a 1.191; decisamente inferiore, invece, è il dato relativo alla Regione Abruzzo, con atti 65 adottati.

Diversamente, tra le Regioni a statuto speciale, si conferma il notevole attivismo della Provincia autonoma di Trento che, oltre ad un frequente utilizzo degli strumenti di controllo, ha mostrato una certa alacrità nell'esercizio dell'attività di indirizzo, con 697 atti presentati complessivamente nel biennio.

Altrettanto significativa appare la circostanza per cui l'incidenza percentuale degli atti discussi e conclusi sul totale di quelli presentati si è attestata intorno al 66% e ciò sia con riferimento all'anno 2016 (65%) che all'anno 2017 (67%).

Peraltro, osservando i dati dalla prospettiva degli atti definiti, può affermarsi come, tra gli enti territoriali a statuto ordinario, l'Abruzzo sia l'unica Regione a vantare una piena coincidenza tra il numero degli atti di indirizzo presentati e quelli conclusi, con un'incidenza percentuale del 100% negli anni 2016 (35/35) e 2017 (30/30). Tuttavia, anche in altre Regioni ordinarie l'incidenza percentuale è risultata piuttosto notevole: tra queste, si distinguono la Toscana (85% nel 2016), il Lazio (88% nel 2017) e la Lombardia (con una media dell'88% nel biennio). Tra le Regioni a statuto speciale, invece, si segnalano il Trentino Alto Adige (92% nel 2016) e la Valle d'Aosta (91% nel 2016).

Infine, ulteriore testimonianza della rilevanza assunta dall'esercizio dell'attività di indirizzo può individuarsi nella circostanza per cui i Consigli regionali della Lombardia e della Campania hanno posto, rispettivamente nell'anno 2016 e 2017, una questione di fiducia su atti presentati dagli esecutivi.

L'attività amministrativa dei Consigli regionali

Contrariamente alla tendenza emersa negli ultimi anni, l'esercizio dell'attività amministrativa da parte dei Consigli regionali è risultato piuttosto ampio e significativo nel biennio 2016 - 2017. In particolare, nell'anno 2016 sono stati complessivamente adottati 1.201 atti amministrativi, poi aumentati a 1.589 nell'anno 2017; i dati, se confrontati con quelli degli anni precedenti, segnalano una rilevanza decisamente più sostenuta dell'at-

[36] *Il numero degli atti di indirizzo complessivamente presentati è stato di 3.014 nell'anno 2013 e di 2.891 nel 2014.*

tività amministrativa: nell'anno 2013, infatti, sono stati 1.107 gli atti amministrativi approvati, 969 nel 2014 e 1.158 nel 2015.

Osservando i dati in maniera più analitica, può evidenziarsi come, rispetto ai 1.201 atti amministrativi approvati nel 2016, 1.116 siano stati adottati nelle Regioni a statuto ordinario e 85 in quelle a statuto speciale. Il dato complessivo che qui si considera comprende non solo gli atti amministrativi *stricto sensu*, ma anche gli atti che rientrano nell'autonomia contabile e organizzativo-istituzionale del Consiglio regionale stesso; questi, peraltro, rappresentano una parte cospicua del totale degli atti amministrativi, con un'incidenza percentuale del 55.12%.

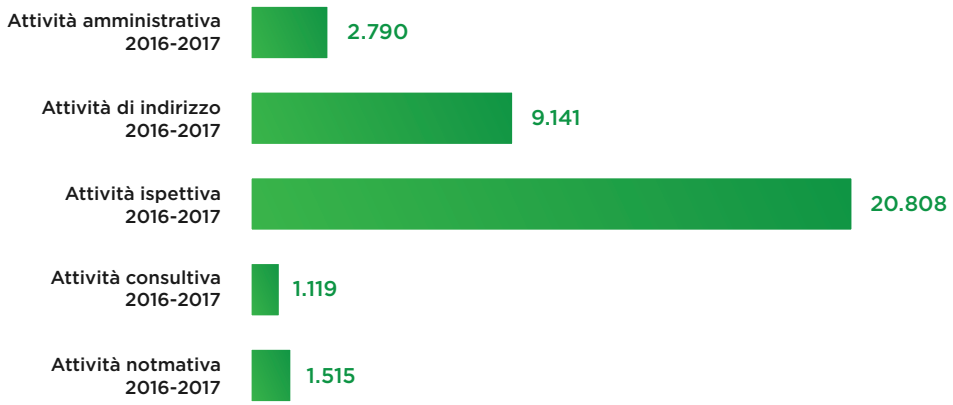
L'Abruzzo, al pari di quanto già riscontrato negli anni 2013, 2014 e 2015, si conferma la Regione più prolifica nell'anno 2016 con 197 atti amministrativi adottati dall'organo consiliare, seguita da Calabria (165) e Toscana (163). Al contrario, tra le Regioni meno produttive, si annoverano la Sardegna (2), la Puglia (14) e la Provincia autonoma di Trento (17).

Quanto all'anno 2017, invece, può segnalarsi come le Regioni ad autonomia ordinaria abbiano approvato 1.459 atti amministrativi, di cui solo 300 adottati dal Consiglio regionale del Veneto, mentre le Regioni ad autonomia speciale 130.

Analogamente a quanto già rilevato per l'anno 2016, gli atti rientranti nell'autonomia contabile e organizzativo-istituzionale del Consiglio regionale costituiscono la percentuale più rilevante sul totale degli atti amministrativi, con un'incidenza pari al 53%. Gli atti di nomina, invece, rappresentano la voce più cospicua nel *genus* degli atti amministrativi stricto sensu (250/751).

Rispetto all'anno precedente, infine, l'esercizio dell'attività amministrativa si è rivelato decisamente più sostenuto negli organi consiliari del Veneto (con un incremento di 177 atti), del Piemonte (+82), della Toscana (+61) e del Molise (+41). L'Abruzzo, invece, è la Regione che sconta la flessione più evidente, con un decremento di circa 46 atti, seguita da Calabria (-30) ed Emilia Romagna (-21).

Grafico 10 – Attività amministrativa dei Consigli regionali 2016-2017



Considerazioni conclusive

Il complesso dei dati analizzati mette conto di rilevare come la tendenza delle Regioni, sotto il profilo organizzativo, continui a muoversi verso una ottica di razionalizzazione già avviata da tempo. Ciò si coglie tanto rispetto alla composizione dei Consigli regionali che, in linea con la previsione del DL. n.138 del 2011, appare progressivamente ridotta; quanto rispetto alla loro organizzazione interna, per cui la diminuzione del numero dei gruppi consiliari è anche il segno di una minore frammentazione politica.

Molto significativo appare, come sempre, l'indicatore concernente i rapporti tra Giunta e Consiglio attraverso la rilevazione dei dati relativi alla partecipazione dei Presidenti di Giunta e degli assessori ai lavori consiliari. Il *trend*, per il biennio considerato, può considerarsi di segno positivo a dimostrazione di una interazione sempre più stretta e partecipata tra i due organi regionali. Nella stessa direzione va letto anche il dato relativo sia all'esercizio dell'attività consultiva del Consiglio rispetto agli atti normativi e non, adottati dagli esecutivi regionali sia all'esercizio dell'attività ispettiva e di indirizzo esercitata dall'organo consiliare. In proposito, mette conto di segnalare come in alcune Regioni il Consiglio abbia utilizzato lo strumento della "questione di fiducia" su atti presentati dagli esecutivi.

Infine, il biennio 2016-2017 evidenzia un regionalismo ancora fecondo. Le Regioni si sono mostrate operose e prolifiche con una produzione di atti normativi (soprattutto legislativi) alquanto cospicua. Il che evidenzia un potenziale insito nei "legislatori" regionali in termini di programmazione e attuazione delle principali politiche. E questa stessa tendenza si riscontra pure per ciò che attiene all'esercizio dell'attività amministrativa.

1.2 La normativa istituzionale*

Procedimento di formazione e approvazione dello statuto e delle sue successive modifiche

Nel corso del biennio 2016-2017, è definitivamente entrato in vigore l'ultimo statuto ordinario di *seconda generazione* ancora mancante a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e 2001. Si tratta della legge statutaria della Regione Basilicata 17 novembre 2016, n. 1, recante - secondo quanto previsto dall'articolo 123, primo comma, della Costituzione - i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, la disciplina della forma di governo e delle leggi e dei regolamenti regionali e la regolamentazione del diritto di iniziativa e del referendum regionale[1].

Questo statuto ha confermato, come tutti quelli che lo hanno preceduto, la forma di governo neo-parlamentare già introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che pure faceva salva – in linea astratta – l'eventualità che la fonte statutaria regionale potesse disporre il mantenimento della forma di governo parlamentare classica (v. testo vigente dell'art. 122, u. c., Cost.)[2].

A parte il nuovo Statuto della Regione Basilicata, vanno segnalate inoltre - nel medesimo biennio di riferimento per questo Rapporto - cinque leggi di revisione statutaria[3].

La Regione Campania ha modificato le previsioni statutarie sulla proposizione della *questione di fiducia* da parte del Presidente della Giunta regionale[4], con la finalità di am-

---

* *Di Antonio Ferrara, primo ricercatore in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.*

[1] *Questa legge statutaria fu originariamente approvata dal Consiglio regionale il 15 dicembre 2015 e, in seconda deliberazione, il 22 febbraio 2016 e pubblicata in via notiziale l'11 marzo 2016. Poi, a seguito dell'impugnativa governativa di alcune sue disposizioni (v. delibera del Consiglio dei ministri 8 aprile 2016 e il conseguente ricorso di legittimità cost. pubbl. nella G.U. n. 19 dell'11 maggio 2016), intervenne una nuova doppia deliberazione consiliare conforme, consequenziale ai rilievi governativi, (3 maggio e 5 luglio 2016) e una nuova pubblicazione notiziale ai sensi dell'art. 123, terzo comma, della Costituzione (16 agosto 2016) e, infine, la promulgazione e la pubblicazione definitiva (17 novembre 2016). Oggetto dei rilievi governativi erano state le disposizioni della deliberazione legislativa statutaria che disciplinavano: a) la composizione della Consulta di garanzia statutaria in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, III co., Cost.) posti dal'art. 5, co. 9 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (quanto alla possibilità di conferire l'incarico di componente di detta Consulta a personale in quiescenza); b) la materia del bilancio regionale in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, II co., Cost.), così come regolamentata dal regolamentata dal D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118; nonché, c) la disciplina dell'esercizio temporaneo delle funzioni regionali, in caso di scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale, in contrasto con l'art. 126, I co., Cost., che ne attribuisce la competenza (ancorché in attuale carenza di regolamentazione) alla legislazione statale. La natura satisfattiva delle modifiche successivamente apportate alle disposizioni oggetto di censura ha consentito al Governo della Repubblica di deliberare la rinuncia al ricorso (3 marzo 2017), cui ha fatto seguito, sussistendone i presupposti, l'estinzione del processo già in corso sulla deliberazione legislativa statutaria, nel testo originariamente approvato dal Consiglio regionale (Corte cost., ord. 28 aprile 2017, n. 92).*

[2] *Per una disamina generale e sintetica dei contenuti dell'atto v. M. Rosini,* Le ultime battute della seconda stagione statutaria: prime note sul nuovo Statuto della Regione Basilicata, in osservatoriosullefonti.it, *n. 3, 2016, p. 4 ss..*

[3] *LR Campania, 8 agosto 2016, n. 28; LR statut. Marche, 27 giugno 2016, n. 5; LR statut. Marche, 16 gennaio 2017, n. 6; LR statut. Piemonte 3 maggio 2016, n. 7; LR statut. Toscana, 24 maggio 2017, n. 23.*

[4] *La cd. questione è disciplinata anche dagli statuti delle regioni Calabria (LR 19 ottobre 2004, n. 25, art. 37, commi 3 e 4), Liguria (LR stat. 3 maggio 2005, n. 1, art. 44) e Basilicata (LR stat. 17 novembre 2016, n. 1, art. 52, co. 2), nonché dalla legge statutaria della Regione Friuli Venezia giulia (18 giugno 2007, n. 17, art. 14, co. 1, lett. g). Nella Regione Molise è il regolamento interno a prevedere analogo istituto (art. 63, co. 3).*

pliare i casi in cui può essere posta, oltre alle ipotesi, già precedentemente previste in via tassativa (sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati, sulle leggi relative all'istituzione di tributi e imposte regionali, nonché sugli atti di adempimento di obblighi comunitari o da adottare in ottemperanza di termini perentori previsti da leggi dello stato), anche su altre materie di particolare rilevanza ritenute strategiche dal Consiglio nella risoluzione di approvazione del documento di programmazione economico e finanziaria regionale. La medesima Regione ha modificato, inoltre, le previsioni statutarie concernenti i *procedimenti legislativi abbreviati*, anche in tal caso al fine di ampliare i casi in cui si può provvedere con procedura d'urgenza, oltre a quelli già precedentemente previsti (per i progetti di legge dichiarati urgenti dal Consiglio e per i disegni di legge d'iniziativa dei cittadini, degli enti locali, del CAL e del CREL), nelle ipotesi in cui ciò sia richiesto dal Presidente della Giunta regionale all'atto della presentazione di un disegno o di una proposta di legge ritenuta dalla Giunta di particolare rilevanza per l'attuazione dell'indirizzo politico o degli impegni definiti strategici nella risoluzione di approvazione del documento di programmazione economico e finanziaria. In tali casi, trascorsi venti giorni dalla presentazione del progetto senza che l'esame dello stesso sia stato concluso il Consiglio è convocato per l'esame e l'approvazione del testo[5];

La Regione Marche ha apportato alcune modifiche alle disposizioni concernenti *l'elezione del Presidente del Consiglio regionale e dell'Ufficio di presidenza* destinate a chiarire precedenti previsioni di incerta interpretazione[6] o comunque lacunose[7], ma soprattutto a introdurre la disciplina della revoca delle predette cariche[8] in presenza di gravi motivi (con mozione presentata da almeno un terzo dei consiglieri in carica, che non può essere posta in votazione prima di dieci giorni dalla sua presentazione e che deve approvata per appello nominale con maggioranza non inferiore ai 4/5 dei componenti dell'Assemblea)[9]. La medesima Regione, inoltre, ha modificato le previgenti disposizioni statutarie concernenti la qualità della normazione (rinviando ad una legge regionale ordinaria la disciplina dettagliata degli elaborati di analisi tecnico normativa e analisi di impatto della regolamentazione che devono corredare gli atti normativi) e ha previsto nuove funzioni consiliari di controllo sull'attuazione delle leggi e del programma di governo e di valutazione degli effetti delle politiche regionali, prevedendo al fine dell'esercizio delle funzioni consiliari l'istituzione di un Comitato *ad hoc*, la cui disciplina è rimessa al regolamento interno del consiglio (quanto a composizione, costituzione e funziona-

[5] *Le audizioni effettuate dalla commissione consiliare competente, in sede di discussione della cit. LR di revisione statutaria, sono state pubblicate in federalismi.it, n. 10, 2016.*
[6] *La votazione a scrutinio segreto con la quale si eleggono due vicepresidenti e due segretari d'assemblea, in modo che siano rappresentate anche le minoranze (art. 13, co. 3, St.).*
[7] *Quanto alla previsione della prorogatio fino (al giorno precedente) alla prima riunione del nuovo Consiglio (art. 13, co. 4, St.).*
[8] *Nonché di quelle dei presidenti e dei vicepresidenti delle commissioni consiliari permanenti (art. 22, co. 5 bis, St.).*
[9] *Art. 13, co. 6, St.*

mento) e a una legge regionale ordinaria (quanto alla disciplina dell'attività e degli effetti del controllo)[10].

La Regione Piemonte ha apportato alcune modifiche al proprio statuto al fine di togliere la copertura statutaria alle Comunità montane. Queste, infatti, in base ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione (fissati ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost.), costituivano, precedentemente, "enti statutariamente necessari"[11]. La legge reg. 28 settembre 2012, n. 11, ha invece previsto il superamento delle Comunità montane, ora sostituite da una o più unioni montane di Comuni, costituenti ambiti ottimali di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali (su richiesta delle rispettive assemblee dei sindaci), ovvero commissariate e in via di liquidazione ed estinzione[12].

La Regione Toscana è intervenuta a modificare la disposizione statutaria concernente l'iniziativa popolare delle leggi nella parte già toccata da una precedente revisione volta a consentire che l'iniziativa popolare delle leggi di fusione di Comuni – diversamente dalla previsione generale che richiede che l'iniziativa popolare delle leggi sia esercitata da almeno cinquemila elettori – possa essere esercitata da un numero di sottoscrittori corrispondenti ad una percentuale del totale degli iscritti nelle liste elettorali di ciascun Comune interessato, al fine di garantire l'effettività di tale diritto di iniziativa anche nell'ambito di comunità locali di limitate dimensioni[13]. La previsione che è stata modificata fissava detta percentuale in quota fissa, a prescindere dal relativo peso demografico dei Comuni interessati[14]; la nuova disposizione sostitutiva, invece, fissa una relazione percentuale decrescente - applicata sulla base di tre diverse fasce di popolazione residente - tra le firme richieste per l'esercizio dell'iniziativa popolare e il maggior peso demografico di ciascun Comune interessato, al fine di evitare che le proposte di legge di fusione di iniziativa popolare possano essere presentate da un numero di elettori particolarmente esiguo in termini assoluti[15].

---

[10] *V. la già cit. LR statutaria n. 6/2017, che ha modificato gli artt. 21 e 34 e inserito l'art. 34 bis nello Statuto regionale.*

[11] *Così nell'interpretazione proposta dal TAR Piemonte nell'ordinanza di rinvio alla Corte cost. della LR Piemonte 28 settembre 2012, n. 11, recante disposizioni organiche in materia di enti locali, per il proponimento della questione di legittimità cost. degli artt. 12, 14 e 16 di detta LR in violazione degli articoli 3, 4 e 8 dello statuto regionale e, conseguentemente, dell'art. 123 Cost. (ord. 16 aprile 2015, in G.U. n. 28, prima s.s., 2015).*

[12] *A seguito della legge statutaria 3 maggio 2016, n. 7, recante modifiche agli articoli 3, 4, 9 e 97 dello statuto regionale, la Corte cost. – verificato che lo ius superveniens ha modificato i parametri interposti evocati dal giudice a quo in relazione all'art. 123 Cost – ha restituito gli atti al TAR per il Piemonte per un rinnovato esame delle questioni promosse nel procedimento vertente tra la Comunità montana Alpi del Mare e la Regione Piemonte e altri (ord. 24 marzo 2017, n. 61).*

[13] *V. legge statutaria 15 luglio 2015, n. 57, modifiche all'articolo 74 dello Statuto. Disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi Comuni o di modifica dei Comuni esistenti.*

[14] *10 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali di ciascun Comune interessato e, comunque, pari ad almeno il 15 per cento complessivo degli elettori iscritti nelle liste elettorali di tutti i Comuni interessati.*

[15] *legge statutaria 24 maggio 2017, n. 23, disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi Comuni o di modifica dei Comuni esistenti. Ulteriori modifiche all'articolo 74 dello Statuto.*

Lo stato di avanzamento dei procedimenti di revisione degli Statuti regionali speciali

Nel biennio di riferimento per questo *Rapporto* vi sono state due revisioni parziali degli statuti speciali:

- la legge cost. 28 luglio 2016, n. 1[16], ha recato alcune modifiche allo Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia[17]. In materia di enti locali, sono state soppresse le Province friulane al fine di realizzare un sistema dei pubblici poteri locali fondato su due soli livelli di governo politico-rappresentativo: la Regione e i Comuni, "anche nella forma di Città metropolitana"[18]. In materia di elettorato passivo alle elezioni regionali l'età richiesta è stata abbassata da 25 anni al compimento della maggiore età il giorno delle elezioni. In materia di iniziativa legislativa popolare il numero di sottoscrizioni necessarie per la presentazione dei progetti di legge regionale da parte degli elettori è stata abbassata da 15.000 a 5.000;

- la legge cost. 4 aprile 2017, n. 1, ha modificato alcune disposizioni dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige (Südtirol) in materia di tutela della minoranza linguistica ladina[19]. Le nuove previsioni mirano ad attribuire specifiche prerogative al gruppo linguistico dei ladini, dei cimbri e dei mocheni - analogamente a quanto già previsto per gli altri gruppi linguistici della Regione - in attuazione del principio generale di cui all'articolo 6 della Costituzione.

Nella Regione Trentino-Alto Adige si può registrare, inoltre, l'avvio e il significativo avanzamento di un procedimento volto ad una generale revisione statutaria[20]. Al fine di promuovere un ampio processo di partecipazione della società civile nella definizione dei contenuti di riforma dello statuto speciale la Provincia autonoma di Trento[21] – come in precedenza già la Provincia di Bolzano[22] – ha istituito, infatti, un apposito organismo ausiliario del Consiglio provinciale[23] con il compito di promuovere il processo partecipa-

---

[16] *Il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ha approvato il progetto di legge costituzionale recante modifiche al proprio Statuto speciale di autonomia, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare il 30 gennaio 2014, e lo ha trasmesso alle Camere il 6 febbraio successivo. Il testo del ddl costituzionale è stato definitamente approvato dal Parlamento della Repubblica il 18 luglio 2016.*

[17] *legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1.*

[18] *Alla Regione Friuli Venezia Giulia spetta, infatti, la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, ai sensi del proprio Statuto di autonomia (così come modificato dall'art. 5, co. 1, della l. cost. 23 settembre 1993, n. 2) e di quanto meglio precisato nel D.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, recante norme di attuazione dello Statuto speciale nella relativa materia (che all'art. 8 espressamente prevede l'eventualità della soppressione delle Province).*

[19] *L'originaria proposta di legge cost. di iniziativa parlamentare (AC, XVII leg., n. 56) è stata esaminata e definitivamente approvata dalle camere, ai sensi dell'art. 138 Cost., il 15 novembre 2017.*

[20] *Sulla revisione e l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale si segnala la relazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali a seguito dello svolgimento di due indagini conoscitive sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali (XVII, doc. XVI-bis, n. 11, 10-11 maggio 2017, p. 24 ss.).*

[21] *L.p. 2 febbraio 2016, n. 1, istituzione della consulta per lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol.*

[22] *L.p. 23 aprile 2015, n. 3, istituzione di una convenzione per la riforma dello statuto di autonomia del Trentino-Alto adige.*

[23] *Così come in precedenza già fatto dalle regioni Friuli Venezia Giulia (LR n. 12/2004), Sardegna (LR n. 7/2006) e Val d'Aosta (n. 35/2006).*

tivo e di elaborare proposte di riforma dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige[24].

Nella Regione Val d'Aosta, il Consiglio regionale che aveva istituito una commissione consiliare speciale per le riforme istituzionali (22 settembre 2016) pochi mesi prima della data fissata per il referendum popolare confermativo (4 dicembre 2016) della riforma costituzionale approvata dal Parlamento (12 aprile 2016) – venute meno le condizioni di contesto che favorivano una revisione statutaria, anche alla luce dei processi di riforma costituzionale allora in corso[25] – ne ha fatto cessare i lavori poche settimane dopo l'esito della consultazione referendaria (31 gennaio 2017).

Nella Regione siciliana, infine, pur in mancanza di un'iniziativa di natura istituzionale, si può segnalare la proposta elaborata da un gruppo di studiosi di diritto costituzionale per un nuovo Statuto di autonomia[26] e consegnata al Presidente dell'Assemblea legislativa siciliana (e pubblicamente presentata il 16 e 17 marzo 2017).

Le leggi statutarie delle regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano

La legge provinciale di Bolzano 19 settembre 2017, n. 14, è intervenuta a disciplinare a regime[27] la forma di governo e le modalità di elezione del Consiglio provinciale e del presidente della Provincia, nonché la composizione e le modalità di elezione della Giunta regionale (abrogando contestualmente le norme che avevano precedentemente regolato la materia in via transitoria). Il sistema elettorale è proporzionale (così come prescritto dall'art. 47, III, St. a garanzia del principio di tutela delle minoranze linguistiche) e l'elezione del Presidente della Giunta provinciale spetta all'assemblea rappresentativa, secondo le modalità della forma di governo parlamentare di tipo classico. Per stabilizzare la maggioranza di governo è previsto, tuttavia, l'istituto della sfiducia costruttiva: il Consiglio provinciale, pertanto, può revocare la fiducia al Presidente della Provincia unicamente eleggendo un successore a maggioranza assoluta[28].

La Regione Val d'Aosta, ha apportato invece solo parziali modifiche al sistema d'elezione del Consiglio regionale e alla disciplina dell'iniziativa legislativa popolare. In materia elettorale, con la LR 16 ottobre 2017, n. 16, si è abbandonata la formula maggioritaria a doppio

---

[24] *La Convenzione sull'autonomia altoatesina ha approvato la versione definitiva della propria proposta il 30 giugno 2017 (sui lavori della quale v. E. Happacher, La convenzione per l'autonomia: spunti per un'autonomia dinamica e partecipata dell'alto Adige/Südtirol, in Osservatoriosullefonti.it, n. 3, 2017; la Consulta trentina ha depositato il documento conclusivo dei suoi lavori il 26 marzo 2018.*

[25] *L'art. 39, co. 13, della riforma cost. bocciata (pubblicata nella G.U. n. 157 del 15 aprile 2016) prevedeva, infatti, che essa non si sarebbe applicata alle autonomie speciali fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime.*

[26] *A. Ruggeri – G. D'Amico – L. D'Andrea – G. Moschella, Per un nuovo Statuto della Regione siciliana, Torino, Giappichelli, 2017.*

[27] *Ai sensi degli artt. 47-48 dello St. speciale.*

[28] *V. con maggior dettaglio l'art. 73 della cit. LP, nonché quanto già analogamente previsto, in via transitoria, dall'art. 2, co. 5, della LP 8 maggio 2013, n. 5. Vedi inoltre, comparativamente, la disciplina del medesimo istituto secondo l'art. 5 della LR della Valle d'Aosta n. 5/2007. Questa Regione è, infatti, l'unica in cui – oltre alla Provincia autonoma di Bolzano – l'elezione del presidente della giunta è prerogativa consiliare.*

turno che fu introdotta dalla LR 7 agosto 2007, n. 22[29] e si è previsto un premio di maggioranza eventuale e via via decrescente assegnato alla lista o al gruppo di liste che abbiano conseguito almeno il 42 percento della somma dei voti validi espressi (esclusi quelli delle liste che non abbiano raggiunto il 2,85 percento) ma non già il 60 percento dei seggi in palio con il premio (21 su 35)[30]. E' stata confermata, invece, la soglia di sbarramento per partecipare all'attribuzione dei seggi (del 5,71 percento). Ulteriori modificazioni sono state apportate, inoltre, alle condizioni di parità dei generi (la quota minima di rappresentanza, in particolare, è stata portata dal 20 al 30 percento)[31]. Con la LR 16 ottobre 2017, n. 15, è stata introdotta, infine, una procedura sperimentale di scrutinio centralizzato dei voti per l'elezione del Consiglio regionale che si sono svolte il 20 maggio 2018.

Per quanto riguarda, invece, l'iniziativa legislativa popolare, tra le varie modifiche apportate alla disciplina dell'istituto dalle LLRR Val d'Aosta 20 marzo 2017, n. 3 e 27 novembre 2017, n. 17, spiccano la sostanziale riduzione del quorum di validità del referendum propositivo sulle proposte di iniziativa popolare (ora computato sul numero dei votanti alle ultime elezioni regionali e non più sugli aventi diritto al voto) e la riduzione dei limiti di ammissibilità delle stesse[32].

Attuazione degli Statuti regionali

La legislazione in materia elettorale

Nel corso del biennio di riferimento per il presente Rapporto la Regione Molise ha adottato, per la prima volta, la propria legge elettorale (LR 5 dicembre 2017, n. 20[33]) e la Regione Lazio è intervenuta ad apportare notevoli modifiche alla sua legge 13 gennaio 2005, n. 2 (LR 3 novembre 2017, n. 10).

In Molise, rispetto al sistema elettorale transitorio previsto dall'art. 5 della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, è rimasta intatta la ratio di un sistema elettorale su base proporzionale ma con premio di coalizione majority assuring e investitura diretta del Presidente della Giunta regionale. I più significativi elementi di novità introdotti dalla disciplina mo-

[29] *Il quale assicurava l'assegnazione di un premio da attribuire con ballottaggio tra le due liste o gruppi di liste che avessero ottenuto le due maggiori cifre elettorali al primo turno ma non già la maggioranza assoluta dei seggi (caso in cui non era attribuito il premio e non si faceva ricorso al ballottaggio) o la maggioranza assoluta dei voti (caso in cui il premio era pari al 60% dei seggi e veniva assegnato direttamente al primo turno). Si trattava di un modello simile a quello previsto, in via transitoria, per la Provincia di Trento dall'art. 4 della legge cost. n. 2001, ma in quel territorio mai concretamente applicato.*

[30] *Qualora nessuna lista o gruppo di liste abbia raggiunto il 42 percento dei voti validi espressi o, al contrario, abbia già diritto ad almeno il 60 percento dei seggi, la rappresentanza in seno al Consiglio regionale risulta assolutamente proporzionale, salvo gli effetti prodotti dalla soglia di sbarramento.*

[31] *Si tratta comunque di una quota inferiore a quella (del 40 percento) prevista attualmente per le regioni ordinarie dall'art. 4, co. 1, lett c-bis), della legge 2 luglio 2004, n. 165, così come sostituita dall'art. 1, co. 1, della legge 15 febbraio 2016, n. 20.*

[32] *V., rispettivamente, gli artt. 3 e 14 della l.r 25 giugno 2003, n. 19, nel testo attualmente vigente.*

[33] *Poi modificata dall'art. 17 della LR 24 gennaio 2018, n. 1.*

lisana sono da individuare:

- nell'eliminazione della possibilità, in precedenza concessa all'elettorale, di esprimere allo stesso tempo un voto a favore di un candidato Presidente e un voto ad una lista ad esso non collegata (*eliminazione del voto disgiunto*)[34]. Così come già previsto da altre discipline elettorali regionali[35], pertanto, l'espressione del solo voto di lista si estende automaticamente al candidato Presidente ad essa collegato o viceversa il voto a quest'ultimo si estende anche a favore della lista o della coalizione di liste (da attribuire in ragione della corrispondente consistenza proporzionale), con la conseguenza che il voto disgiunto diviene nullo;
- nell'esclusione dalla ripartizione dei seggi delle coalizioni di liste, e delle liste non coalizzate, collegate a un candidato Presidente che abbia ottenuto meno dell'8% dei voti validi[36] (*forte elevazione della soglia di sbarramento*);
- nell'esclusione delle liste che abbiano ottenuto meno del 3% dei voti dalla ripartizione dei seggi complessivamente assegnati alle coalizioni ammesse al riparto, con il conseguente effetto di trasferimento dei voti delle liste rimaste sotto la soglia minima della rappresentanza a favore delle altre che compongono la coalizione, in ragione della corrispondente consistenza proporzionale[37](*introduzione del voto di coalizione*).

La Regione Lazio, invece, con le modifiche apportate dalla LR n. 10/2017, ha confermato la formula di base del proprio sistema elettorale misto: un proporzionale corretto da un premio di maggioranza senza soglia minima ma non più in grado di assicurare in ogni caso una stabile maggioranza di governo. E' ora previsto, infatti, un limite insuperabile per il premio da attribuire alle liste provinciali collegate al Presidente eletto. Tale premio - nel massimo - è pari al 20% dei seggi consiliari (10 su 50) ma non può comunque essere assegnato in misura superiore a quella necessaria per il raggiungimento del 60% dei seggi medesimi (30), escluso quello del Presidente. Se questa modificazione legislativa tempera senz'altro gli effetti (potenzialmente) distorsivi della rappresentanza, quando essi non siano più necessari a garantire la stabilità di governo, il mantenimento di un sistema premiale che non può mai eccedere il 20% dei seggi disponibili, tuttavia, non appare sufficiente a garantire il sicuro sostegno di una maggioranza consiliare qualora le liste collegate al Presidente eletto non abbiano ottenuto almeno il 30% dei seggi col riparto proporzionale (15 su 40)[38].

---

[34] *Art. 10, co. 3.*

[35] *Abruzzo, Calabria, Marche, Umbria e così anche la Provincia autonoma di Trento.*

[36] *Art. 11, co. 4. Prima della modifica recata a questa disposizione dall'art. 17, co. 1, lett. e) della LR 24 gennaio 2018, n. 1, – a seguito di una nota governativa che anticipava informalmente i rilievi di legittimità costituzionale che, in mancanza di un'idonea e tempestiva modificazione, avrebbero portato alla sua formale impugnazione – la soglia di sbarramento era però stata fissata al 10%.*

[37] *Art. 12, co. 5, lett. e) (v. analogamente già LR Umbria 23 febbraio 2015, n. 4, art. 14, co. 5, lett. e), e l'art. 83 del d.p.r. n. 361/1957 e artt. 16-bis e 17 del D.lgs. n. 533/1993 così come integrati e modificati dalla legge n. 165/2017).*

[38] *Cui va aggiunto il seggio consiliare attribuito al Presidente della Giunta regionale.*

In materia elettorale è intervenuta, inoltre, la Regione Lombardia che, recando norme sulla rappresentanza di genere conformi al principio di legislazione statale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c-bis), della legge 2 luglio 2004, n. 165, così come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge 15 febbraio 2016, n. 20, ha introdotto la preferenza di genere, in ragione della quale l'elettore può esprimere fino a due voti di preferenza purché dati a candidati di sesso diverso[39]. La medesima Regione è intervenuta, inoltre, a disciplinare le cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di Presidente della Regione, consigliere regionale, assessore regionale e sottosegretario regionale[40].

La revisione dei regolamenti interni dei Consigli

Nel corso del biennio in osservazione la Regione Marche[41] si è dotata di un nuovo regolamento consiliare integralmente sostituito del precedente. Modifiche e integrazioni, più o meno ampie, sono state apportate inoltre ai regolamenti interni delle Assemblee legislative delle Regioni Lombardia[42], Umbria[43], Abruzzo[44] e Calabria[45].

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, anche il Consiglio regionale della Valle d'Aosta e l'Assemblea legislativa siciliana sono intervenuti ad apportare alcune modifiche e integrazioni ai propri regolamenti interni[46].

L'ampiezza e l'eterogeneità delle nuove previsioni non consente un loro pur sintetico esame. Si possono segnalare, tuttavia, senza alcuna pretesa di esaustività, alcune disposizioni regolamentari innovative, quanto: alla relazione tecnica sui progetti di legge[47], all'assistenza tecnica agli organi consiliari in materia economica e di bilancio[48], alla disciplina della sessione di bilancio[49], alla valutazione delle politiche pubbliche[50], all'esame dei progetti di semplificazione normativa[51], alla formazione e all'attuazione della normativa europea[52], all'esame delle relazioni e dei referti della Corte dei conti[53], alle commissioni per-

[39] *LR 28 dicembre 2017, n. 38, modifiche alla LR 31 ottobre 2012, n. 17 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione).*
[40] *LR 2 dicembre 2016, n. 31.*
[41] *Delib. Ass. legis. 4 luglio 2017, n. 56 (in BUR 27 luglio 2017, n. 81).*
[42] *La delib. Cons. reg. 18 luglio 2017, n. X/1565 ha apportato varie modifiche o integrazioni al reg. interno 9 giugno 2009, n. VIII/840.*
[43] *La delib. ass. leg. 28 dicembre 2016, n. 139 ha apportato varie modifiche o integrazioni al reg. interno approvato con delib. ass. leg. 8 maggio 2007, n. 141.*
[44] *La delib. cons. reg. 1° agosto 2017, n. 96/6, ha apportato varie modifiche o integrazioni al reg. int. approvato con del. cons. reg. 12 ottobre 2010, n. 56/2.*
[45] *Le delib. Cons. reg. 31 marzo 2017, n. 181, e 30 ottobre 2017, n. 259, hanno apportato varie modifiche e integrazioni al reg. int. approvato con delib. cons. reg. 27 maggio 2005, n. 5.*
[46] *V. delib. cons. reg. Valle d'Aosta, 14 gennaio 2016, n. 1708/XIV e delib. ass. reg. siciliana, 8 agosto 2017.*
[47] *Umbria, art. 17-bis, Lombardia, art. 49.*
[48] *Abruzzo, art. 74-bis.*
[49] *Umbria, capo VII.*
[50] *Umbria, artt. 34, 40 e 42.*
[51] *Lombardia, art. 107-bis.*
[52] *Calabria, capo XV-bis.*
[53] *Lombardia 53-bis.*

manenti in sede redigente[54], alla disciplina degli emendamenti e dei subemendamenti[55].

La legislazione in materia di enti locali

Nel corso del biennio 2016-2017 la legislazione di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali che è stata approvata dai legislatori regionali entro il 31 dicembre 2015 – in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, cd. legge Delrio) e delle ulteriori norme di legge di coordinamento della finanza pubblica – ha visto l'intervento di diverse modifiche[56] e integrazioni[57] o di previsioni di attuazione[58] e promozionali[59]. Possono segnalarsi, inoltre, alcune leggi che hanno a oggetto la disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali[60].

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, che dispongono di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, si può segnalare che, con riferimento alle Province dei rispettivi territori[61]:

- la Regione Friuli Venezia Giulia ne ha dapprima riordinato in senso riduttivo le funzioni[62] e poi le ha soppresse[63] (conformemente alle modifiche apportate al proprio statuto speciale dalla legge cost. 28 luglio 2016, n. 1), riconoscendo ad esse, infine, compiti esclusivamente onorifici, cerimoniali e di rappresentanza[64];
- la Regione Sicilia, che – in armonia con la legge n. 56/2014 – aveva già operato la trasformazione delle Province regionali in liberi *Consorzi comunali* per lo svolgimento delle funzioni di area vasta o area vasta metropolitana (con organi elettivi di secondo

---

[54] *Calabria, art. 84, Lombardia art. 41*

[55] *Lombardia artt. 88, 89 e 92, Umbria, artt. 69 e 69-bis.*

[56] *LR Abruzzo, 30 agosto 2017, n. 50, modifiche alla LR 20 ottobre 2015, n. 32; l.r Liguria 10 luglio 2017, n. 17, modifiche alla LR 10 aprile 2015, n. 15; LR Marche 25 marzo 2016, n. 6, modifica alla LR 3 aprile 2015, n. 13; Piemonte, LR 22 aprile 2016, n. 7, modifiche alla LR 29 ottobre 2015, n. 23;*

[57] *L.r Puglia, 27 maggio 2016, n. 9, disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla LR 30 ottobre 2015, n. 31; l.r Toscana, 5 maggio 2016, n. 9, riordino delle funzioni delle Province e della Città metropolitana di Firenze; l.r Veneto, 30 dicembre 2016, n. 30, capo I, riordino delle funzioni non fondamentali delle Province e della città metropolitana di Venezia*

[58] *Marche LR 1 agosto 2016, n. 18, disposizioni urgenti di adeguamento dell'ordinamento regionale al riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province, e LR 20 febbraio 2017, n. 5, Ulteriori disposizioni per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni ammnistrative esercitate dalle Province; Piemonte, LR 29 luglio 2016, n. 16, norme di prima attuazione dell'art. 21 della LR 29 ottobre 2015, n. 23; Toscana, LR 3 aprile 2017, n. 16, disposizioni per il recepimento degli accordi conseguenti il riordino delle funzioni provinciali, LR 6 ottobre 2016, n. 70, norme di attuazione della legislazione sul riordino delle funzioni e LR 2 agosto 2017, n. 42, disposizioni per la successione della Regione Toscana nei beni e nei rapporti della Provincia di Lucca conseguenti al riordino delle funzioni provinciali e per la conclusione del processo di riordino.*

[59] *L.r Calabria, primi interventi per favorire la costituzione della città metropolitana di Reggio Calabria.*

[60] *L.r Molise, disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali; LR Veneto, 3 ottobre 2017, modifica alla LR 27 aprile 2012, n. 18; l.r Puglia, LR 21 novembre 2016, n. 32, modifiche alla LR 1° agosto 2014, n. 34; l.r Abruzzo, 5 luglio 2016, n. 19, incentivi alle fusioni dei piccoli Comuni; l.r Emilia-Romagna, 29 luglio 2016, n. 15, norme di promozione dei percorsi associativi.*

[61] *Non si tiene qui conto della Regione Trentino Alto Adige (che è costituita delle due Province autonome di Bolzano e Trento) e della Regione Val d'Aosta (dove non è istituita alcuna provincia).*

[62] *LR 11 marzo 2016, n. 3.*

[63] *LR. 9 dicembre 2016, n. 20.*

[64] *LR 21 aprile 2017, n. 9, art. 1.*

grado)[65], dopo l'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 (che intendeva togliere la copertura costituzionale alle Province), è nuovamente intervenuta nella materia al fine di prevedere l'elezione diretta del Presidente del libero Consorzio di Comuni, del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano[66];

- la Regione Sardegna, nell'ambito di un generale riordino del sistema delle autonomie locali, ha istituito e disciplinato le funzioni della Città metropolitana di Cagliari e riordinato le circoscrizioni territoriali[67], gli organi elettivi in secondo grado e le funzioni delle Province (in armonia con le norme della legge Delrio)[68].

Si possono segnalare, inoltre, una serie di altri interventi legislativi volti al generale riordino degli enti locali[69] (o alla loro puntuale modifica)[70] e alla disciplina dell'esercizio associato delle funzioni[71].

Le altre leggi di attuazione statutaria

Le altre leggi di immediata (in quanto risulti una precisa riserva normativa) o, comunque, esplicita o implicita attuazione statutaria riguardano:

a) il funzionamento e l'organizzazione degli organi di governo (tra esse, spiccano, quelle volte alla riduzione dei costi della politica)[72];

b) l'organizzazione amministrativa e il funzionamento degli uffici e degli enti regionali (tra le quali quelle indirizzate al miglioramento dei controlli interni, alla tra-

---

[65] *LR 4 agosto 2015, n. 15, successivamente modificata e integrata dalle LLRR 10 agosto 2016, n. 15, 27 ottobre 2016, n. 23, 26 gennaio 2017, n. 2.*

[66] *LR 11 agosto 2017, n. 17. La Corte cost., con la sent. 20 luglio 2018, n. 168, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni che reintroducevano l'elezione diretta di detti organi, in quanto il modello di governo di secondo grado contenuto nella legge 7 aprile 2014, n. 56 (ritenuto non costituzionalmente incompatibile dalla sent. Corte cost. n. 50/2015) pone norme fondamentali delle riforme economico-sociali che costituiscono un limite anche nell'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo (nella specie: quella prevista dall'art. 14 dello Statuto speciale per la Regione siciliana).*

[67] *Il loro numero è stato ridotto ripristinando quelle antecedenti alla LR Sardegna 12 luglio 2001, n. 9.*

[68] *LR 4 febbraio 2016, n. 2, titolo III; nonché le modifiche e le norme attuative recate dalle LLRR 20 aprile 2016, n. 7, 29 giugno 2016, n. 14, 11 novembre 2016, n. 29 e 27 aprile 2017, n. 7.*

[69] *Oltre alla già cit. LR Sardegna n. 2/2016 v. la LP Bolzano 16 novembre 2017, n. 18*

[70] *LR Friuli Venezia Giulia, 28 giugno 2016, n. 10; LL.rr. Trentino Alto Adige 1° febbraio 2016, n. 1; 28 settembre 2016, n. 8 e 15 giugno 2017, n. 5; LR Sicilia, 5 maggio 2017, n. 7.*

[71] *LR Val d'Aosta, 15 maggio 2017, n. 6.*

[72] *Abruzzo, LR 12 gennaio 2016, n. 2, e LR 3 gennaio 2017, n. 3, recanti modifiche e integrazioni al testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari; Basilicata LR 3 marzo 2017, n. 5, LR 29 maggio 2017, n. 10, LR 21 dicembre 2017, n. 37, recanti modifiche e integrazioni al testo unico in materia di indennità di carica, di funzione, di rimborso spese, di missione, di fine mandato, e di assegno vitalizio spettanti ai consiglieri regionali; Emilia-Romagna, LR 11 maggio 2017, n. 7, riduzione temporanea degli assegni vitalizi; Liguria, LR 7 agosto 2017, n. 23, modifiche alle disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale; Marche LR 26 aprile 2016, n. 9, e LR 23 maggio 2016, n. 11, modifiche alla disciplina del finanziamento delle attività dei gruppi consiliari, LR 10 marzo 2016, n. 4, disposizioni in materia di riorganizzazione degli uffici assembleari; Piemonte LR 21 gennaio 2016, n. 1, disposizioni in materia di riduzione dei costi della politica, LR 14 aprile 2017, n. 5, misure di trasparenza in materia di assegni vitalizi; Toscana LR 9 agosto 2016, n. 57, disposizioni in materia di dotazione organica dell'Ufficio stampa del Consiglio regionale, LR 28 novembre 2016, n. 83, disposizioni in materia di spese di rappresentanza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale, LR 2 novembre 2017, n. 64, disposizioni in materia di strutture di supporto agli organi politici, artt. 17 ss.; Veneto, LR 8 agosto 2017, n. 26, modifiche alle disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale; Sardegna, LR 23 settembre 2016, n. 23, trattamento del personale comandato presso i gruppi consiliari; Trentino-Alto Adige, LR 24 maggio 2016, n. 5, rinuncia a parte o all'intero importo dell'indennità consiliare spettante ai consiglieri regionali, LR 17 febbraio 2017, n. 1, disposizioni in materia di finanziamento del Consiglio regionale; Bolzano, LP 12 dicembre 2016, n. 26, disposizioni in materia di personale dei gruppi consiliari del Consiglio provinciale, LP 19 maggio 2017, n. 5, riforma delle indennità per gli organi del Consiglio e della Giunta provinciali.*

sparenza dei procedimenti e alla semplificazione amministrativa)[73];

c) l'istituzione e la disciplina di organismi regionali (Consigli delle autonomie locali, Comitati regionali per le comunicazioni, organismi di garanzia, Commissioni consiliari speciali)[74];

d) gli istituti di partecipazione e democrazia diretta (iniziativa legislativa, referendum popolari e partecipazione nella elaborazione delle politiche pubbliche regionali, nonché nella definizione dei contenuti di riforma dello statuto regionale)[75];

e) l'attuazione di norme di principio o la promozione di finalità fissate dalla Costituzione o dagli statuti[76] (ove si pongono in evidenza, in particolare, le leggi della

[73] *Abruzzo, LR 23 giugno 2016, n. 18, modifiche e integrazione ai principi generali in materia di riordino degli enti regionali, LR 23 agosto 2106, n. 27, norme per l'efficientamento logistico delle società in house providing e degli enti e agenzie regionali, LR 27 settembre 2016, n. 34, disposizioni in materia di centrale unica di committenza regionale e di riordino degli enti regionali; Calabria, LR 6 aprile 2017, n. 8, liquidazione della fondazione FIELD e trasferimento delle funzioni ad Azienda Calabria Lavoro, LR 5 luglio 2017, n. 29, disposizioni per la semplificazione e la celerità dell'azione amministrativa; Campania LR 28 luglio 2017, n. 21, disposizioni per la disciplina del Collegio dei revisori dei conti della Regione; Emilia-Romagna, LR 25 novembre 2016, n. 15, modifiche alla legge sulla partecipazione della Regione alle società fieristiche regionali; Lombardia, LR 17 marzo 2016, n. 5, LR 5 agosto 2016, n. 19, art. 4, disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione regionale, LR 2 dicembre 2016, n. 30, modifiche alle norme per le nomine e le designazioni di competenza del Consiglio regionale, LR 12 dicembre 2017, n. 36, disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione; Marche, LR 1 agosto 2016, n. 18, disposizioni urgenti di adeguamento dell'ordinamento regionale, LR 27 febbraio 2017, n. 6, trasformazione della società SVIM s.p.a. in società a responsabilità limitata; Piemonte, LR 8 febbraio 2016, n. 3, modifiche alla disciplina dell'Istituto di ricerche economico e sociali (IRES), LR 22 novembre 2017, n. 19, modifiche alle norme sull'organizzazione degli uffici di comunicazione; Toscana, LR 19 febbraio 2016, n. 12, disposizioni in materia di personale, uffici regionali e conferenze di servizi; LR 3 marzo 2016, n. 66, nomine e designazioni di competenza della Regione, LR 26 maggio 2017, n. 24, Collegio dei revisori dei conti della Regione, LR 30 maggio 2017, n. 25, disposizioni in materia di conferenza di servizi, LR 5 giugno 2017, n. 26, disposizioni in materia di diritto di accesso, di pubblicità e trasparenza per consiglieri regionali, assessori e organi di garanzia, LR 2 ottobre 2017, n. 54, disposizioni regionali in materia di contratti pubblici; Umbria, LR 6 novembre 2017, n. 15, modificazioni e integrazioni alla disciplina della struttura organizzativa e della dirigenza della presidenza della giunta regionale e della giunta regionale, LR 24 novembre 2017, n. 17, modificazioni e integrazioni alla disciplina delle nomine di competenza regionale; Veneto, LR 17 maggio 2016, n. 14, modifiche alla disciplina dell'ordinamento e delle attribuzioni delle strutture della giunta regionale; Sicilia LR 29 marzo 2017, n. 6, norme relative agli incarichi fiduciari in enti regionali o sottoposti a tutela e vigilanza della Regione; Valle d'Aosta, LR 13 dicembre 2017, n. 20, disposizioni in materia di società partecipate della Regione; Bolzano LP 14 marzo 2016, n. 4, modifica alle norme di procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative, LP 4 maggio 2016, n. 9, disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi, LP 27 gennaio 2017, n. 1, modifiche alle disposizioni sugli appalti pubblici, LP 6 luglio 2017, n. 9, modifiche alla struttura dirigenziale dell'amministrazione provinciale; Trento, LP 9 marzo 2016, n. 2, disciplina delle procedure d'appalto e di concessione di lavori, servizi e forniture.*

[74] *Calabria, LR 23 novembre 2016, n. 36, modifiche alla disciplina del garante per l'infanzia e l'adolescenza; Marche LR 21 settembre 2016, n. 20, modifiche alla disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM), LR 15 dicembre 2016, n. 30, organizzazione e funzionamento degli organismi regionali di garanzia, 10 luglio 2017, n. 22, modifica alla disciplina del Consiglio delle autonomie locali (CAL); Campania, LR 7 agosto 2017, n. 25, istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità; Lazio, LR 8 giugno 2016, n. 7, istituzione del comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali; Piemonte, LR 2 maggio 2016, n. 8, modifiche alla disciplina del CAL; Puglia LR 26 ottobre 2016, n. 29, istituzione di una commissione speciale di studio e di inchiesta, LR 3 agosto 2016, n. 19, istituzione di una commissione speciale d'indagine, LR 26 ottobre 2017, n. 40, modifiche alla disciplina del CORECOM; Umbria, LR 22 marzo 2016, n. 2, istituzione di una commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari, LR 10 luglio 2017, n. 9, modifiche alla disciplina del CAL; Veneto, LR 25 settembre 2017, n. 31, istituzione del CAL in attuazione dell'art. 16 dello Statuto regionale; Sardegna, LR 29 giugno 2016, n. 15, modifiche alla disciplina del CAL; Trento, LP 20 giugno 2017, n. 5, istituzione del garante dei diritti dei detenuti e del garante dei diritti dei minori.*

[75] *Calabria, LR 12 febbraio 2016, n. 4, disciplina dell'attività di rappresentanza dei gruppi di interesse particolare al fine della trasparenza dell'attività politica e amministrativa della Regione e dei suoi enti strumentali, LR 1° marzo 2016, n. 9, e LR 6 aprile 2017, n. 10, modifiche alla disciplina dell'iniziativa legislativa popolare e dei referendum; Liguria, LR 29 marzo 2017, n. 4, modifiche alla disciplina in materia di referendum popolari regionali; Lombardia, LR 20 luglio 2016, n. 17, disciplina di trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il consiglio regionale; LR 6 luglio 2017, n. 17, revisione delle procedure in materia di istituzione di nuovi Comuni e di modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali; Marche, LR 9 marzo 2016, n. 3, e LR 19 luglio 2016, n. 17, disposizioni in materia di referendum sul riordinamento terri-*

Regione Veneto per l'applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali al popolo veneto[77] e in materia d'uso dei simboli ufficiali della regione[78] e la legge della Regione Toscana che ha abrogato la previgente disciplina in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali[79]);

f) la disciplina generale per l'attuazione del diritto comunitario[80].

Gli speciali decreti legislativi recanti norme di attuazione degli statuti speciali

Nel periodo di riferimento per questo Rapporto, sono stati approvate ventuno normative di attuazione degli Statuti speciali[81].

a) Quanto ai beni e alle finanze:

- il Dlgs. 3 marzo 2016, n. 43, ha adeguato l'ordinamento del Trentino-Alto Adige ai

toriale dei Comuni e delle Province; Puglia LR 13 luglio 2017, n. 28, legge sulla partecipazione nella elaborazione delle politiche pubbliche regionali, LR 28 luglio 2017, n. 30, disciplina dell'attività di lobbying presso i decisori pubblici; Veneto, LR 27 gennaio 2017, n. 2, modifiche alla disciplina della variazione delle circoscrizioni territoriali dei Comuni e delle Province, LR 28 febbraio 2017, n. 7, modifiche alla disciplina del referendum consultivo sull'autonomia del Veneto, LR 3 agosto 2017, n. 21, modifica alla disciplina dell'iniziativa popolare per le leggi e i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali; Trentino-Alto Adige, LR 19 febbraio 2016, n. 2, disposizioni urgenti in materia di referendum; Trento LP 2 febbraio 2016, n. 1, istituzione della consulta per lo statuto speciale.

[76] *Abruzzo, LR 12 gennaio 2016, n. 4, lotta agli sprechi alimentari; Basilicata, LR 26 settembre 2016, n. 20, attuazione dell'art. 118, IV co., Cost., LR 4 maggio 2017, n. 31, partecipazione della Regione alla fondazione "Santa Rita"; Campania, LR 18 maggio 2016, n. 12, misure per potenziare e rendere effettivo il diritto allo studio universitario; Emilia-Romagna, LR 30 settembre 2016, n. 16, partecipazione della Regione all'associazione "rete italiane città sane-OMS", LR 10 febbraio 2017, n. 1, partecipazione della Regione all'associazione "Vanguard initiative for new growth through smart specialization"; Liguria, LR 5 luglio 2016, n. 15, integrazione della disciplina dei segni distintivi della Regione; Lombardia, LR 8 agosto 2017, n. 20, valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini, LR 6 novembre 2017, n. 24, interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta; Marche, LR 10 luglio 2017, n. 23, modifiche alla disciplina dell'innovazione e della semplificazione amministrativa; Toscana, LR 2 maggio 2016, n. 30, legati di amicizia e cooperazione del Consiglio regionale, LR 2 novembre 2016, n. 75, programmazione regionale; Toscana, LR 2 agosto 2017, n. 43, abrogazione della LR recante norme in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali; Veneto, LR 13 dicembre 2016, n. 28, applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali; LR 5 settembre 2017, n. 28, nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione; Friuli Venezia Giulia, norme in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso e per la promozione della cultura della legalità.*

[77] *La quale è stata però dichiarata illegittima dalla sentenza della Corte cost. 20 aprile 2018, n. 81, in quanto - se certamente spetta anche ai legislatori regionali e provinciali adottare atti normativi in materia di tutela delle minoranze linguistiche (ex art. 6 Cost.), specialmente al fine di garantire e valorizzare l'identità culturale e il patrimonio storico delle rispettive comunità – spetta al legislatore statale il compito di determinare gli elementi identificativi delle minoranze da tutelare, in ragione della loro necessaria uniformità per l'intero territorio nazionale, senza che sia consentito al legislatore regionale configurare o rappresentare la propria comunità (nella specie, quella veneta) come "minoranza nazionale".*

[78] *La quale però è stata dichiarata illegittima dalla sentenza della Corte cost. 4 ottobre 2018, n. 183, nella parte in cui prevede l'obbligo di esporre la bandiera regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali, nonché su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (ex art. 117, secondo comma, lett. g, Cost.).*

[79] *Nella motivazione della LR n. 43/2017 si precisa che la disciplina abrogata (del 2003) era stata dettata in attuazione dell'art. 122, comma quarto, della Costituzione, analogamente a quanto fatto da altre regioni; chiaritosi, tuttavia, in forza di quanto evidenziato dalla successiva giurisprudenza costituzionale (sent. 301/2007), che la valutazione consiliare sull'insindacabilità sia priva di ogni effetto inibitorio sull'azione giurisdizionale e che dunque costituisce un aggravio procedurale inutile a carico dell'assemblea legislativa, si è ritenuto opportuno abrogare le previgenti disposizioni della LR 21/2003.*

[80] *Calabria, LR 12 ottobre 2016, n. 30, disposizioni sulla partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea e sulla programmazione nazionale per le politiche di sviluppo e coesione; Molise, LR 9 febbraio 2016, n. 2, partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea; Bolzano, LP 17 novembre 2017, n. 21, disposizioni per l'adempimento degli obblighi della provincia autonoma derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Si rinvia, per un approfondimento su questa legislazione e sulle c.d. leggi europee regionali, al successivo par. 11.*

[81] *Tredici per la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome di Bolzano e Trento; tre per la Regione Val d'Aosta, due ciascuna per le regioni Friuli Venezia Giulia e Sardegna e, infine, una per la Regione siciliana.*

parametri definiti dallo Stato, per il conseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, in materia di controllo sulla gestione finanziaria delle regioni[82], prevedendo che la Regione e le Province istituiscano con proprie disposizioni normative[83], nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa statale della materia, un collegio dei revisori dei conti destinato a operare - quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente – in raccordo con le competenti sezioni di controllo della Corte dei conti;

- il Dlgs. 9 giugno 2016, n. 114, e il Dlgs. 11 dicembre 2016, n. 251, recano disposizioni sulla determinazione e sull'attribuzione delle quote di gettito delle entrate erariali spettanti, sulla base dei rispettivi statuti speciali, alla Regione Sardegna e alla Regione Sicilia;
- il Dlgs. 20 novembre 2017, n. 184, dispone norme in materia di coordinamento e di raccordo tra la finanza statale la finanza della Regione della Valle d'Aosta;
- il Dlgs. 21 dicembre 2016, n. 259, e il Dlgs. 9 agosto 2017, n. 135, provvedono al trasferimento di beni del demanio dello Stato, rispettivamente, alle regioni Val d'Aosta e Friuli Venezia Giulia.

b) Quanto alle norme di tutela delle minoranze linguistiche:

- Il Dlgs. 13 gennaio 2016, n. 16, trasferisce alla Regione Sardegna le funzioni legislative e amministrative[84] in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche (sarda e catalana) nella Regione medesima;
- il Dlgs. 3 marzo 2016, n. 44, reca norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Val d'Aosta in materia di ordinamento scolastico, con particolare riferimento all'adattamento dei provvedimento applicativi della legge 13 luglio 2015, n. 107 (c.d. buona scuola) alle specifiche necessità del sistema scolastico plurilingue della Regione, anche ai fini della salvaguardia delle caratteristiche e delle tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni di lingua tedesca dei Comuni della Valle del Lys individuati dalla LR 19 agosto 1998, n. 47;
- il Dlgs. 4 maggio 2017, n. 76, e il Dlgs. 29 dicembre 2017, n. 237, recano modifiche e integrazioni alla normativa di attuazione dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige in materia di proporzione (per gruppo linguistico) negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego;
- il Dlgs. 19 maggio 2017, n. 77 e il Dlgs. 29 dicembre 2017, n. 236, recano modi-

[82] *V. il Dl 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14 (alla luce della sent. Corte cost. n. 198/2012), e il DL 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1 (alla luce della sent. Corte cost. n. 39/2014).*

[83] *LR Trentino-Alto Adige, 26 luglio 2016, n. 7, artt. 1-2; LP Bolzano 12 luglio 2016, n. 15; LP Trento 6 maggio 2016, n. 7, art. 8.*

[84] *Quelle di cui agli artt. 9 e 15 della legge n. 482/1999, nonché l'esercizio delle funzioni di coordinamento dei compiti attribuiti alle istituzioni scolastiche autonome, ai sensi dell'art. 4 della medesima legge, in materia di uso della lingua della minoranza nella scuola dell'infanzia e in materia di insegnamento della lingua della minoranza nelle scuole primarie e secondarie di primo grado, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legislazione statale e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.*

fiche alle norme di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige concernenti i requisiti e le modalità di nomina, la composizione e le categorie di appartenenza dei componenti della sezione autonoma per la Provincia di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa;

c) Quanto alle materie di competenza:
- il Dlgs. 13 gennaio 2016, n. 14, il Dlgs 11 dicembre 2016, n. 239, e il Dlgs. 11 dicembre 2016, n. 240, recano modifiche alle norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste, con particolare riferimento, rispettivamente, all'esercizio delle funzioni amministrative concernenti il Parco nazionale dello Stelvio, al prelievo venatorio e alle temporanee variazioni delle specie cacciabili;
- il Dlgs. 3 marzo 2016, n. 46, e il Dlgs. 7 luglio 2016, n. 146, recano modifiche alle norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica e opere pubbliche, con particolare riferimento, rispettivamente, alle misure di limitazione del traffico veicolare e alla pianificazione urbanistica del settore commerciale;
- il Dlgs. 7 settembre 2017, n. 162, reca norma di attuazione dell'art. 8, comma 1, numeri 1) e 17), dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, con particolare riferimento alle procedure di aggiudicazione e ai contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;
- il Dlgs. 23 maggio 2016, n. 102, reca integrazioni alle norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di sanità penitenziaria, con particolare riferimento alle funzioni sanitarie afferenti al superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari;

d) Quanto alla delega di ulteriori funzioni:
- il Dlgs. 6 aprile 2016, n. 51, reca modifiche e integrazioni alle norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernenti l'istituzione della sezione autonoma di Bolzano del Tribunale amministrativo regionale, al fine di delegare alla Provincia autonoma di Bolzano le funzioni amministrative e organizzative di supporto alla suddetta sezione autonoma del TAR;
- il Dlgs. 7 febbraio 2017, n. 16, reca norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige che definiscono gli ambiti della delega alla Regione (che a sua volta può subdelegarle alle Province autonome) delle funzioni riguardanti l'attività amministrativa e organizzativa di supporto agli uffici giudiziari operanti nel suo ambito territoriale[85].

[85] *V. anche la LR Trentino-Alto Adige, 17 marzo 2017, n. 4 (e le sue successive modificazioni e integrazioni), che detta disposizioni urgenti concernenti le suddette funzioni delegate (a partire dal 1° gennaio 2017).*

Le leggi istituzionali di carattere provvedimentale

Per il biennio di riferimento di questo Rapporto si individuano tre categorie di leggi istituzionali di carattere provvedimentale che sono applicative di norme costituzionali:

a) *Leggi di ratifica di intese interregionali per il migliore esercizio delle proprie funzioni (ex articolo 117, ottavo comma, della Costituzione)*
   - ratifica dell'intesa tra le regioni Emilia-Romagna e Lombardia per l'esercizio delle funzioni di tutela e vigilanza sui consorzi di bonifica interregionali[86];
   - ratifica dell'intesa[87] tra le regioni Lombardia e Piemonte per le procedure di approvazione e modifica dello statuto per la vigilanza e per l'esercizio dei poteri sostitutivi regionali sull'Associazione Irrigazione Est Sesia, Consorzio di irrigazione e bonifica, con sede a Novara[88];
   - ratifica dell'intesa tra le regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto e l'autorità di bacino del fiume Po per una gestione sostenibile e unitaria della pesca e per la tutela del patrimonio ittico[89];
   - ratifica dell'accordo interregionale[90] sul prelievo legnoso in ambito boschivo e sulla filiera legno[91].

b) *Leggi di ratifica di accordi con Stati o di intese con enti territoriali interni ad altri Stati (ex articolo 117, nono comma, della Costituzione)*
   - ratifica dell'accordo di collaborazione economica, commerciale e turistica tra la Regione Lombardia e la Repubblica di San Marino[92];
   - ratifica dell'intesa tra la Regione Lombardia e il governo della Comunità autonoma dei Paesi Baschi per la promozione della competitività nel settore agroalimentare[93];
   - ratifica dell'intesa di collaborazione economico, commerciale tecnico-scientifica e culturale tra la Regione Lombardia e la Regione di Novosibirsk della Federazione russa [94];
   - ratifica dell'intesa tra Regione Lombardia, Comune di Novedrate, Concello de

[86] *Lombardia LR 7 ottobre 2016, n. 27 ed Emilia-Romagna LR 13 aprile 2017, n. 5.*
[87] *Di cui già all'art. 73 del d.PR 24 luglio 1977, n. 616.*
[88] *Lombardia LR 19 aprile 2017, n. 13. Non è stata necessaria una legge di ratifica della Regione Piemonte in quanto l'art. 9, co. 4, della LR Piemonte 9 agosto 1999, n. 21, recante norme in materia di bonifica e irrigazione, dispone che nei comprensori interregionali si applicano le disposizioni contenute nelle intese tra le regioni anche in deroga a quanto stabilito dalla legge regionale.*
[89] *Lombardia LR 30 settembre 2016, n. 23. Per la Regione Veneto v. DGR 14 marzo 2017, n. 294, presa d'atto e ratifica del cit. protocollo d'intesa (in BUR Piemonte 4 aprile 2017, n. 34).*
[90] *Tra i rappresentanti delle regioni Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto, Umbria, Friuli Venezia Giulia, delle Province autonome di Bolzano e Trento, nonché di ANCI, UNCEM, ANARF, ACI, AIEL, CIA, CNA, CONAF, CONAIBO, FIPER, FLA, PEFC, UECOOP, UNPROFOR e AFI.*
[91] *Lombardia LR 30 settembre 2016, n. 24.*
[92] *Lombardia LR 23 febbraio 2016, n. 1.*
[93] *Lombardia LR 22 marzo 2016, n. 6.*
[94] *Lombardia, LR 17 maggio 2016, n. 12.*

Camariñas, Camara municipal de Peniche per l'attuazione di un accordi di partenariato e di collaborazione rivolto alla salvaguardia, promozione e innovazione della comune tradizione del merletto a fuselli[95];

- ratifica dell'intesa tra la Regione Lombardia, la Provincia di Sondrio e il Cantone dei Grigioni della Confederazione svizzera per lo sviluppo del traffico pubblico regionale e transfrontaliero e della sua componente turistica[96];
- ratifica della dichiarazione di intenti per la cooperazione culturale nel biennio 2017-2018 tra la Regione Lombardia, Repubblica e Cantone del Ticino, Canton Vallese e Fondazione svizzera per la cultura Pro-Helvetia[97].

c) *Leggi istitutive di nuovi Comuni o che modificano le loro circoscrizioni o denominazioni (ex articolo 133, secondo comma, della Costituzione)*

In materia di variazioni territoriali, settantaquattro Comuni di dieci diverse Regioni (Calabria[98], Emilia-Romagna[99], Liguria[100], Lombardia[101], Marche[102], Piemonte[103], Toscana[104], Veneto[105], Friuli Venezia Giulia[106], Trentino-Alto Adige[107]) sono stati interessati da opera-

---

[95] *Lombardia, LR 17 maggio 2016, n. 13.*

[96] *Lombardia LR 13 ottobre 2017, n. 23.*

[97] *Lombardia, LR 4 dicembre 2017, n. 27.*

[98] *LR 5 maggio 2017, n. 11, istituzione del Comune di Casali del Manco mediante la fusione dei Comuni di Casole Bruzio, Pedace, Serra Pedace, Spezzano Piccolo e Trenta.*

[99] *LR 18 luglio 2017, n. 13, istituzione del Comune di Alta Val Tidone mediante fusione dei Comuni di Caminata, Nibbiano, e Pecorara nella provincia di Piacenza; LR 19 dicembre 2016, n. 23, istituzione del Comune di Terre del Reno mediante fusione dei Comuni di Mirabello e Sant'Agostino nella provincia di Ferrara.*

[100] *LR 2 agosto 2017, n. 21, istituzione del nuovo Comune denominato Montalto Carpasio a seguito della fusione dei Comuni di Montalto ligure e Carpasio.*

[101] *LR 28 dicembre 2016, n. 32, istituzione del Comune di Alta Valle Intelvi mediante la fusione dei Comuni di Ramponio Verna, Lanzo d'Intelvi, e Pellio Intelvi in provincia di Como; LR 11 dicembre 2017, n. 29, istituzione del Comune di Castelgerundo mediante la fusione dei Comuni di Cavacurta e Camairago in provincia di Lodi; LR 11 dicembre 2017, n. 30, istituzione del Comune di Centro Valle Intelvi mediante la fusione dei Comuni di Casasco d'Intelvi, Castiglione d'Intelvi e San Fedele d'Intelvi in provincia di Como; LR 11 dicembre 2017, n. 31, istituzione del Comune di Valvarrone mediante la fusione dei Comuni di Introzzo , Tremenico e Vestreno in provincia di Lecco; LR 11 dicembre 2017, n. 32, istituzione del Comune di Borgo Mantovano mediante la fusione dei Comuni di Pieve di Coriano, Revere e Villa Poma in provincia di Mantova.*

[102] *LR 7 dicembre 2016, n. 28, istituzione di un nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Barchi, Orciano di Pesaro, Piagge e San Giorgio di Pesaro; LR 7 dicembre 2016, n. 29, istituzione di un nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Montemaggiore al Metauro, Saltara, e Serrungarina; LR 22 dicembre 2016, n. 34, istituzione di un nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Pievebovigliana e Fiordimonte.*

[103] *LR 5 aprile 2017, n. 4, istituzione del Comune di Cassano Spinola mediante fusione dei Comuni di Cassano Spinola e di Gavazzana in provincia di Alessandria; LR 10 ottobre 2017, n. 14, istituzione del Comune di Alto Sermenza mediante fusione dei Comuni di Rimasco e Rima San Giuseppe in provincia di Vercelli; LR 6 dicembre 2017, istituzione del Comune di Alluvioni Piovera mediante fusione dei Comuni di Alluvioni Cambiò e di Piovera in provincia di Alessandria; LR 6 dicembre 2017, n. 23, istituzione del Comune di Cellio con Breia mediante fusione dei Comuni di Cellio e Breia in provincia di Vercelli.ù*

[104] *LR 25 gennaio 2016, n. 1, istituzione del Comune di Abetone Cutigliano per fusione dei Comuni di Abetone e Cutigliano; LR 10 giugno 2016, n. 35, istituzione del Comune di San Marcello Piteglio per fusione dei Comuni di San Marcello Pistoiese e Piteglio; LR 11 novembre 2016, n. 78, istituzione del Comune di Montalcino per fusione dei Comuni di San Giovanni d'Asso e Montalcino; LR 5 dicembre 2017, n. 65, istituzione del Comune di Rio per fusione dei Comuni di Rio Marina e Rio nell'Elba; LR 5 dicembre 2017, n. 66, istituzione del Comune di Laterina Pergine Valdarno per fusione dei Comuni di Pergine Valdarno e Laterina.*

[105] *LR 18 febbraio 2016, n. 5, istituzione del nuovo Comune denominato Val di Zoldo mediante fusione dei Comuni di Forno di Zoldo e Zoldo Alto della provincia di Belluno; LR 18 febbraio 2016, n. 6, istituzione del nuovo Comune denominato Alpago mediante fusione dei Comuni di Farra d'Alpago, Pieve d'Alpago e Puos d'Alpago della provincia di Belluno; LR 17 febbraio 2017, n. 5, istituzione del nuovo Comune denominato Val Liona mediante fusione dei Comuni di Grancona e San Germano dei Berici della provincia di Vicenza.*

[106] *LR 28 dicembre 2017, n. 47, istituzione del Comune di Treppo Ligosullo mediante fusione dei Comuni di Ligosullo e Treppo Carnico; LR 28 dicembre 2017, n. 48, istituzione del Comune di Fiumicello Villa Vicentina mediante fusione dei Comuni di Fiumicello e Villa Vicentina.*

zioni di fusione che hanno dato vita a ventinove nuovi Comuni; a essi vanno aggiunti, inoltre, i sette Comuni che ne hanno aggregato[108] o incorporato[109] altrettanti.

Si segnalano inoltre le modifiche delle circoscrizioni territoriali di otto coppie di Comuni contermini, in Calabria[110], Lombardia[111], Molise[112], Sardegna[113], Sicilia[114] e Trentino-Alto Adige[115], e quattro mutamenti di denominazione[116].

[107] *LR 19 ottobre 2016, n. 10, istituzione del nuovo Comune di Ville di Fiemme mediante la fusione dei Comuni di Carano, Daiano e Varena; LR 19 ottobre 2016, n. 11, istituzione del nuovo Comune di Novella mediante la fusione dei Comuni di Brez, Cagnò, Cioz, Revò e Romallo; LR 19 ottobre 2016, n. 12, istituzione del nuovo Comune di Terre d'Adige mediante la fusione dei Comuni di Nave San Rocco e Zambane; LR 31 ottobre 2017, n. 8, istituzione del nuovo Comune di Sèn Jan di Fassa mediante la fusione dei Comuni di Pozza di Fassa e Vigo di Fassa (la Corte cost. con la sent. n 210/2018 ha dichiarato l'illegittimità cost. di questa legge nella parte in cui utilizza le denominazione "Sén Jan di Fassa-Sén Jan" anziché quella di "San Giovanni di Fassa-Sén Jan", per violazione del bilinguismo nell'ambito della toponomastica).*

[108] *LR Trentino-Alto Adige 24 maggio 2016, n. 3, fusione per aggregazione del Comune di Ivano Fracena nel Comune di Castel Ivano; LR Trentino-Alto Adige 19 ottobre 2016, n. 13, fusione per aggregazione del Comune di Faedo nel Comune di San Michele all'Adige.*

[109] *LR Lombardia 21 aprile 2016, n. 9, incorporazione del Comune di Prestine nel Comune di Biennio in provincia di Brescia; LR Lombardia 28 dicembre 2016, n. 33, incorporazione del Comune di Cavallasca nel Comune di San Fermo della Battaglia in provincia di Como; LR Lombardia 22 febbraio 2017, n. 4, incorporazione del Comune di Felonica nel Comune di Sermide in provincia di Mantova; LR Marche 26 ottobre 2016, n. 25, incorporazione del Comune di Acquacanina nel Comune di Fiastra; LR Piemonte 28 dicembre 2017, n. 25, incorporazione del Comune di Sabbia nel Comune di Varallo in provincia di Vercelli.*

[110] *LR 7 novembre 2017, n. 39, modifica dei confini territoriali dei Comuni Petronà e Belcastro della provincia di Catanzaro.*

[111] *LR 29 aprile 2016, n. 11, mutamento delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Trovo e Rognano in provincia di Pavia; LR 7 ottobre 2016, n. 26, mutamento delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Clusone e Piario in provincia di Bergamo; LR 22 febbraio 2017, n. 3, mutamento delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Arese e Bollate in provincia di Milano.*

[112] *LR 14 dicembre 2016, n. 18, modifica dei confini circoscrizionali dei Comuni di Baranello e Colle d'Anchise.*

[113] *LR 16 marzo 2017, n. 4, ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomades e Tresnuraghes.*

[114] *LR 7 aprile 2016, n. 6, norme in materia di variazione e rettifica dei confini fra i Comuni di Lercara Friddi e Vicari.*

[115] *LR 23 febbraio 2017, n. 2, modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Chiusa e Villandro.*

[116] *LR Campania, 8 giugno 2016, n. 19, cambio denominazione del Comune di Capaccio in Comune di Capaccio Paestum; LR Liguria 30 marzo 2017, n. 5, mutamento di denominazione del Comune di Ortonovo, in provincia della Spezia, in quella di Comune di Luni; LR 6 dicembre 2016, n. 27, mutamento della denominazione del Comune di Costermano, in provincia di Verona, in quella di Comune di Costermano sul Garda; LR Trentino-Alto Adige, 23 febbraio 2017, n. 3, modifica della denominazione ufficiale in lingua italiana del Comune di Soraga in Soraga di Fassa.*

1.3 Gli interventi regionali in materia di sviluppo economico e attività produttive

*Agricoltura e turismo**

Gli interventi legislativi regionali in materia di Agricoltura

La produzione legislativa del biennio 2016-2017 conferma lo sviluppo rurale, e l'agricoltura, in particolare, una delle materie più dinamiche del macrosettore "sviluppo economico": nel 2016 sono 35 le leggi classificate come "agricoltura", cui si aggiungono altre 14 leggi del settore "caccia e pesca", per un totale, dunque, di 49 leggi; nel 2017 sono 46 le leggi in agricoltura e 17 in caccia e pesca per un totale di 63. Si ricorda, tra l'altro, che per criteri classificativi, mancano da tale conteggio le leggi in tema di agriturismo, che vengono fatte rientrare, invece, nella voce "turismo".

Seguendo una classificazione già adottata nei precedenti Rapporti, e provando a suddividere per settore d'attività le leggi in materia d'agricoltura, si ricordano, sull'*attività agricola di produzione e allevamento*, diverse leggi volte a favorire la coltivazione della canapa, per scopi produttivi, ambientali ed alimentari, e le relative filiere produttive come le LR n. 5/2017 della **Campania**, n. 1/2017 del **Lazio**, n. 21/2017 della **Puglia**; la LP n. 6/2016 della Prov. autonoma di **Trento** che modifica le leggi provinciali sull'agricoltura (2003) e sull'agriturismo (2001) per inserirvi alcune disposizioni volte a promuovere la floricoltura, anche attraverso la realizzazione delle "strade dei fiori"; la LR n. 41/2017 del **Veneto** che interviene ad aggiornare la vigente disciplina dell'apicoltura risalente al 1994, per adeguarne i contenuti alle mutate esigenze del settore e semplificarne le procedure amministrative; La LR n. 73/2017 della **Toscana** relativa alla disciplina per la gestione ed il controllo del potenziale viticolo.

Sulle *attività connesse all'attività agricola principale*, vale a dire le attività volte a valorizzare la multifunzionalità dell'attività agricola, si ricordano, nel biennio – oltre ad alcuni interventi di manutenzione e integrazione di minore impatto come, per esempio, le LR n. 27/2016 della Regione **Marche** e n. 19/2016 della **Sardegna** – due leggi in tema di *agricoltura sociale*: la LP n. 12/2016 della Prov. di **Trento** (d'integrazione della legge regionale sull'agriturismo) e la LR n. 35/2017 della **Lombardia** che attribuiscono alla Regione/Provincia il compito di promuovere tale forma d'agricoltura quale risorsa per l'integrazione in ambito agricolo di pratiche rivolte all'offerta di servizi finalizzati all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti svantaggiati e a rischio di emarginazione, all'abi-

** Di Clelia Losavio, ricercatrice in Diritto agrario, ISSiRFA-CNR.*

litazione e riabilitazione di persone con disabilità, alla realizzazione di attività educative, assistenziali e formative di supporto alle famiglie e alle istituzioni.

Tra gli interventi indirizzati alla *valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari tipici e di qualità*, si ricordano le LR n. 13/2016 e n. 3/2017 del **Veneto** che modificano la LR n. 12/2011 sulla tutela e la valorizzazione dei prodotti agricoli, dell'acquacoltura e alimentari di qualità; la LR n. 14/2016 del **Lazio** volta alla valorizzazione e al sostegno dei prodotti agricoli e alimentari di qualità provenienti da filiera corta e la LR n. 6/2016 della **Lombardia** che ratifica un protocollo d'intesa con i Paesi Baschi per la promozione della competitività nel settore agroalimentare. Riguarda, invece, i *distretti rurali*, la LR n. 17/2017 della **Toscana** che introduce una nuova disciplina in materia per adeguare la disciplina preesistente, che attribuiva alle amministrazioni provinciali un ruolo primario nell'organizzazione dei distretti, alla nuova ripartizione delle funzioni amministrative.

Nel *settore forestale*, oltre a diverse leggi di manutenzione – tra cui, per esempio, le LR n. 5 e 14 del 2017 dell'**Abruzzo** di modifica e integrazione della legge organica in materia di foreste, pascoli e patrimonio arboreo; la LR n. 12/2016 delle **Marche** che modifica la legge forestale regionale; la LR n. 4/2016 della **Toscana** che modifica la legge forestale regionale per adeguarla al riordino delle funzioni provinciali di cui alla LR n. 22/2015 – si ricordano, in particolare, la LR n. 8/2016 della **Sardegna** che introduce una nuova disciplina in materia forestale ("legge forestale regionale"), poi modificata dalla LR n. 16 dello stesso anno; le LR n. 26/2016 della **Toscana**, n. 38/2016 della **Puglia** e n. 51/2017 della **Calabria** in materia di incendi boschivi; la LR n. 24/2016 della **Lombardia** che ratifica l'accordo interregionale sul prelievo legnoso in ambito boschivo e sulla filiera legno. Tra le leggi relative, invece, alle attività di raccolta e la commercializzazione dei *funghi spontanei* e dei *tartufi*, si ricordano: la LR n. 25/2017 del **Friuli Venezia Giulia** che disciplina la raccolta e la commercializzazione dei funghi nel territorio regionale a seguito del riordino delle funzioni degli enti locali avviato con la LR n. 26/2014, così come la LR n. 17/2016 dell'**Emilia-Romagna** che modifica, invece, la disciplina regionale in materia di tartufi sempre in attuazione della riforma del sistema di governo regionale e locale. Tra gli altri interventi di modifica delle previgenti discipline regionali, si ricordano le LR n. 3/2016 del **Molise**, n. 31/2017 della **Toscana**, n. 17/2017 delle **Marche** e n. 41/2017 dell'**Abruzzo** di modifica e integrazione delle rispettive discipline regionali in materia di raccolta, coltivazione e valorizzazione dei tartufi; la LR n. 8/2016 del **Molise** che modifica la disciplina regionale sulla raccolta dei funghi.

Diversi interventi, anche nel biennio 2016-2017, hanno riguardato l'importante problema del consumo e della frammentazione della superficie agricola nonchè della difficoltà di accesso ad essa soprattutto da parte dei giovani imprenditori. Tra questi si ricordano, per esempio, quelli volti all'istituzione delle *banche regionali della terra*, come le LR n. 21/2016 della **Campania** e n. 15/2017 della **Puglia** che integrano le rispettive discipline sul contrasto all'abbandono dei suoli agricoli e l'accesso ad essi da parte dei gio-

vani (LR n. 10/2013 della Campania e n. 26/2014 della Puglia) proprio con disposizioni relative all'istituzione delle banche della terra regionali e la LR n. 36/2017 della **Basilicata** sul rilancio dell'agricoltura e l'istituzione della banca regionale della terra lucana. Ha come obiettivo l'accesso dei giovani al settore primario e la tutela del suolo agricolo anche la LR n. 31/2017 della **Calabria**, mentre la LR n. 21/2016 del **Piemonte** punta a favorire la costituzione di associazioni fondiarie come strumento per il miglioramento dei fondi e per la ricostituzione di unità di coltivazione produttive ed economicamente sostenibili. È, invece, diretta a valorizzare l'agricoltura di montagna e, in particolare, i masi agricoli, la LP n. 16/2017 della Prov. autonoma di **Trento**.

Introducono norme dirette alla *tutela delle risorse agricole*: la LR n. 34/2017 della **Lombardia** che integra il TU regionale in materia di agricoltura con alcune norme volte alle mitigazione degli effetti delle crisi idriche nel settore agricolo, per la difesa idrogeologica e per la riqualificazione territoriale; le LR n. 7/2016 e n. 4/2017 della **Puglia** relativa alla gestione della batteriosi da xylella fastidiosa nel territorio regionale e la LR n. 33/2017 sempre della **Puglia** sulla difesa delle colture agrarie dalle avversità atmosferiche e fitosanitarie.

Numerose, nel biennio, le leggi inerenti al settore della *pesca*; tra queste, si ricordano, per esempio: la LR n. 2/2017 dell'**Emilia-Romagna** che modifica la disciplina del 2012 sulla tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico, la disciplina della pesca, dell'acquacoltura e delle attività connesse nelle acque interne, per adeguarne le disposizioni alla riforma del sistema di governo regionale e locale (LR n. 13/2015); le LR n. 28/2017 dell'**Abruzzo**, n. 42/2017 del **Friuli Venezia Giulia**, n. 59/2017 della **Toscana** sulla gestione della fauna ittica e la disciplina della pesca nelle acque interne; le LR n. 14/2016, nn. 11 e 20 del 2017 delle **Marche** in materia di gestione dei molluschi bivalvi; la LR n. 43/2017 della **Puglia** sulla pianificazione e lo sviluppo dei settori della pesca e dell'acquacoltura che affida alla strategia regionale la creazione di un sistema di sviluppo sostenibile, basato sulle risorse locali e finalizzato alla valorizzazione e alla messa in rete delle potenzialità produttive dei settori della pesca e dell'acquacoltura, attraverso il sostegno all'innovazione, il coinvolgimento del mondo della ricerca e l'attivazione di leve economiche intersettoriali. Con la LR n. 23/2016 la **Lombardia** ha ratificato il protocollo d'intesa con altre Regioni e l'Autorità di bacino per la gestione sostenibile e unitaria della pesca e per la tutela del patrimonio ittico nel fiume Po. È volta alla valorizzazione della multifunzionalità delle imprese ittiche la LP n. 9/2016 della Prov. di **Trento** che interviene ad integrare la legge sull'agriturismo con la disciplina delle attività di pescaturismo e ittiturismo.

Sul *patrimonio faunistico e l'attività venatoria* – oltre ad interventi di piccola modifica di provvedimenti passati, come, per esempio, la LP n. 8/2016 della Prov. di **Trento** in tema di cacciatori delle riserve; la LR n. 5/2017 della **Valle d'Aosta** di modifica della disciplina dell'attività venatoria; la LR n. 11/2016 del **Veneto** che inserisce nella legge sulla caccia un articolo sugli appostamenti fissi ad uso venatorio; le LR nn. 3/2016 e 4/2017 del **Veneto** sulla termine di validità del piano faunistico-venatorio – meritano un accenno: la LR

n. 19/2017 della **Lombardia** che reca disposizioni in merito alla gestione faunistico-venatoria del cinghiale sul territorio regionale al fine di contenere le popolazioni presenti allo stato selvatico; la LR n. 59/2017 della **Puglia** che disciplina la protezione della fauna selvatica omeoterma, la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e il prelievo venatorio; le LR n. 39 e n. 56 del 2016 della **Toscana** che modificano la disciplina precedente in materia di ambiti territoriali di caccia sostituendo le disposizioni dichiarate illegittime con sentenza n. 124/2016 della Corte costituzionale e la LR n. 84/2016 sempre della stessa Regione che introduce nuove disposizioni al riguardo. In tema di caccia anche la LR n. 37/2017 della **Toscana** che introduce, modificando diverse leggi previgenti, disposizioni in materia faunistico-venatoria e di manufatti per esigenze venatorie; la LR n. 10/2016 della **Valle d'Aosta** di modifica della legge del '94 sulla tutela e gestione della fauna selvatica nonché di quella del 2006 sui parchi faunistici. Riguarda specificamente la gestione degli ungulati sul territorio regionale, la LR n. 10/2016 della **Toscana**, mentre riguarda caccia e pesca assieme la LR n. 1/2017 del **Veneto** che introduce nelle rispettive discipline norme in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria.

Tra i provvedimenti regionali che hanno ad oggetto gli *enti del settore agricolo*, anche in un'ottica di riforma e riorganizzazione, si ricordano alcune leggi in materia di consorzi di bonifica come le LR n. 13/2017 della **Calabria** e nn. 1 e 38 del 2017 della **Puglia**; le LR n. 5/2017 dell'**Emilia-Romagna** e n. 27/2016 della **Lombardia** che ratificano l'intesa reciproca per l'esercizio delle funzioni di tutela e vigilanza sui consorzi di bonifica interregionali; la LR n. 5/2017 del **Molise** che modifica organi e funzionamento dell'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca (ARSARP).

Ai citati interventi si aggiungono altre leggi di *natura più varia* perché intervengono a disciplinare, nello stesso provvedimento, diversi settori dell'attività agricola o a modificarne la disciplina preesistente. Così, per esempio, la LR n. 12/2016 del **Piemonte** che si occupa di lavoratori stagionali agricoli e di tutela del suolo; la LR n. 28/2017 del **Friuli Venezia Giulia** in tema di risorse agricole (agricoltura biologica; agriturismo; raccolta e commercializzazione dei tartufi; ecc.), forestali, ittiche e di attività venatoria; le LR n. 6/2016 e n. 4/2017 dell'**Umbria** che modificano su più fronti il Testo Unico agricolo del 2015; la LR n. 31/2016 della **Sardegna** che introduce alcune modifiche sia in tema di Consorzi di bonifica che di settore vitivinicolo; la LR n. 24/2016 dell'**Abruzzo**, come modificata dalla n. 25, che contiene norme di sostegno al settore e di semplificazione amministrativa.

Sono volte al sostegno, in forma d'aiuto, all'attività agricola, le LR: n. 1/2017 del **Friuli Venezia Giulia** e n. 4/2017 della **Valle d'Aosta** in materia di finanziamenti, sotto forma di anticipazione, a valere sulle misure del Programma di sviluppo rurale 2014-2020; la LR n. 19/2017 della **Sardegna**, come modificata dalla n. 20 dello stesso anno, a sostegno delle imprese del comparto ovino per far fronte al deterioramento delle condizioni di produzione e di mercato del latte della campagna 2016/2017; la LR n. 17/2016 della **Valle**

d'Aosta, come modificata dalla n. 8/2017, che introduce una nuova disciplina degli aiuti regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale.

Si segnala, infine, che diverse leggi, tra quelle di manutenzione, sono intervenute fondamentalmente per redistribuire le funzioni, prima appartenute alle Province, in capo alla Regione o ad enti strumentali della stessa. Così, per esempio, la LR n. 22/2016 della **Calabria** che modifica la disciplina del 2009 in tema di attività agrituristica, didattica e sociale nelle aziende agricole; le LR n. 14 e 20/2016 della **Toscana** sul riordino delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, la prima, e di caccia e pesca, la seconda; le LR n. 1/2016 dell'**Emilia-Romagna**, nn. 21/2016 e 10/2017 della **Liguria** in tema di protezione della fauna selvatica ed esercizio dell'attività venatoria; la LR n. 7/2016 della **Lombardia** che modifica sia il TU agricoltura che la disciplina in materia di fauna selvatica per adeguarla alla riforma del sistema delle autonomie; la LR n. 27/2017 del **Veneto** di adeguamento delle norme regionali in materia di pianificazione faunistico-venatoria; la LR n. 25/2017 del **Molise** di modifica di leggi regionali concernenti la disciplina della caccia, della pesca, della raccolta e commercializzazione di funghi epigei.

In conclusione si ricorda che, anche nel biennio 2016-2017, numerose norme d'interesse agricolo sono rinvenibili in provvedimenti *multisettoriali*, come le leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale[1], le *leggi finanziarie*, leggi collegate alla finanziaria o di bilancio[2], leggi di attuazione della normativa dell'Unione europea[3] o leggi che disciplinano assieme più materie[4].

L'attività regolamentare in materia agricola

Anche il numero dei regolamenti emanati nel biennio 2016-2017 in materia di sviluppo rurale – 53 nella materia "agricoltura" più 5 in materia di "caccia e pesca", nel 2016, e 45 in "agricoltura" più 13 in "caccia e pesca", nel 2017 –, conferma la predominanza di questo comparto del macrosettore sviluppo economico rispetto agli altri.

Sulle attività agricole di *produzione*, si ricordano, tra gli altri, il D.P.R. n. 23/2016 del

---

[1] *Come, per esempio, LR n. 12/2016 (artt. 16 e 17) del Lazio; LR n. 15/2017 (artt. 3 e 12) della Lombardia; LR n. 19/2016 (art. 20) e LR n. 16/2017 (artt. 137, 142, 147, 148, 154-157) del Piemonte; LR n. 58/2016 (artt. 48-53) e LR n. 70/2017 (artt. 65-68) della Toscana; LR n. 20/2017 (artt. 5-9) dell'Umbria.*

[2] *Come, per esempio, LR n. 17/2016 (art. 3, comma 79) e LR n. 9/2017 (art. 17, commi 8, 19, 21, 22, 42-45, 50, 51, 73, 76, 77, 88) del Lazio; LR n. 31/2016 (artt. 1, 2) e LR n. 29/2017 (artt. 16, 24, 35) della Liguria; LR n. 22/2016 (art. 10, comma 11) della Lombardia; LR n. 4/2016 (art. 24) e LR n. 1/2017 (artt. 1 e 2) del Molise; LR n. 6/2016 (artt. 24 e 27) del Piemonte; LR n. 1/2016 (artt. 19, 26, 37, 39, 43, 60-62), LR n. 23/2016 (art. 20), LR n. 39/2016 (art. 2), LR n. 40/2016 (24, 25, 29, 30), LR n. 36/2017(artt. 15 e 21-23), LR n. 54/2017 (art. 8) e LR n. 67/2017 (artt. 39, 46, 47, 53-58, 68, 69, 72, 74, 82, 94) della Puglia; LR n. 88/2016 (art. 20) della Toscana; LR n. 4/2016 (art. 10), LR n. 5/2016 (art. 2), LR n. 18/2016 (art. 2), LR n. 19/2017 (art. 10) e LR n. 11/2017 (art. 10) dell'Umbria; LR n. 7/2016 (art. 8, 9) e LR n. 45/2017 (3, 9, 21, 23, 59, 67) del Veneto; LR n. 24/2016 (art. 3), LR n. 25/2016 (art. 3), LR n. 31/2017 (art. 3) e LR n. 44/2017 (art. 3) del Friuli Venezia Giulia; LR n. 5/2016 (art. 3, comma 10 e 4, comma 18) della Sardegna; LR n. 3/2016 (art. 5, 31, 55, 57, 71) della Sicilia; LP n. 17/2017 (art. 24) e LP n. 18/2017 (art. 42) della Prov. di Trento; LR n. 24/2016 (artt. 21-24), LR n. 21/2017 (artt. 21, 22) e LR n. 23/2017 (artt. 23-25) della Valle d'Aosta.*

[3] *Come, per esempio, LR n. 22/2017 (artt. 5, 6) del Veneto.*

[4] *Come, per esempio, LR n. 2/2016 (art. 5), n. 22/2016 (art. 13) e n. 38/2016 (artt. 1-2) dell'Abruzzo; LP n. 3/2017 (artt. 73, 74) e LP n. 8/2017 (artt. 13, 14, 16, 17) della Prov. di Bolzano.*

Friuli Venezia Giulia che disciplina le modalità tecnico-procedurali per il rilascio delle autorizzazioni alla variazione del potenziale produttivo viticolo aziendale e per le misurazioni delle superfici vitate e, della stessa Regione, il D.P.R. n. 117/2017 sulle modalità di applicazione del regime di sostegno comunitario alla riconversione e ristrutturazione dei vigneti (campagna vitivinicola 2017/2018); i Reg. n. 68/2016 e n. 1185/2017 della Prov. di **Bolzano** e il D.P.R. n. 165/2017 del **Friuli Venezia Giulia** sulla concessione di finanziamenti a favore degli apicoltori; i Reg. n. 531/2016 e n. 1489/2017 della Prov. di **Bolzano** e il D.P.R. n. 222/2017 del **Friuli Venezia Giulia** sugli aiuti nel settore zootecnico; la Del.G.P. n. 19/2017 della prov. di **Bolzano** per la concessione di aiuti per la coltivazione ecocompatibile di cereali.

Diversi i regolamenti in *materia forestale*, tra cui, per esempio, il Reg. n. 3/2017 della **Campania** sulla tutela e la gestione sostenibile del patrimonio forestale regionale, che racchiude, in un provvedimento di carattere organico composto da otto titoli e 182 articoli, tutta la disciplina relativa al bosco, alle altre piante forestali e al pascolo; il Reg. n. 2/2017 del **Piemonte** che attua una norma della LR n. 4/2009 sulla gestione e la promozione economica delle foreste; il Reg. n. 3/2016 della **Puglia** che modifica il regolamento del 2009 istitutivo dell'Albo regionale delle imprese boschive e il Reg. n. 19/2017 sempre della **Puglia** che prescrive le procedure tecnico-amministrative da adottarsi per i tagli boschivi e per il taglio delle piante sparse di interesse forestale. Ancora in tema di foreste i D.P.Reg. n. 254/Pres. e n. 73/Pres. del 2016 del **Friuli Venezia Giulia** che, ai sensi della LR n. 9/2007, recano modalità e criteri per la concessione di contributi rispettivamente per la realizzazione di impianti energetici a biomassa legnosa e per la redazione e revisione dei piani di gestione forestale e delle schede forestali; il D.P.P. n. 5-39/Leg. del 2016 della Prov. di **Trento** per lo svolgimento del servizio di custodia forestale in attuazione della LP n. 11/2007; il Reg. 456/2017 della prov. di **Bolzano** per la concessione di agevolazioni per interventi forestali.

Riguardano le attività connesse a quella agricola principale, e l'*agriturismo*, in particolare, il Reg. n. 29/2017 del **Lazio** che attua alcune norme della legge regionale in materia di multifunzionalità, agriturismo e turismo rurale (LR n. 14/2006), il D.P.G.R. n. 14/R del 2017 della **Toscana** di modifica del regolamento d'attuazione della legge regionale in materia d'agriturismo e fattorie didattiche; il Reg. n. 1/2016 del **Piemonte**, come modificato dal reg. n. 5/2017, contenente disposizioni di attuazione della disciplina delle attività agrituristiche e di ospitalità rurale familiare (LR n. 2/215); la Del.G.P. n. 448/2016 della Prov. di **Bolzano** che detta i criteri per la concessione di aiuti nell'ambito dell'agriturismo (ai sensi della LP n. 7/2008); il D.P.P. n. 5-58/Leg. del 2017 della Prov. di **Trento** che modifica il regolamento sulle strade del vino e dei sapori.

È volto alla tutela delle *risorse genetiche autoctone* di interesse agrario, forestale e zootecnico il Reg. n. 5/2016 della **Puglia** e alla valorizzazione dei *prodotti agroalimentari di qualità* il Reg. n. 3/R del 2016 del **Piemonte**, che attua l'art. 2 della LR n. 10/2011.

Numerosi i regolamenti che, sotto vari aspetti, riguardano la *tutela del territorio agricolo*. Tra questi, diversi regolamenti si sono occupati, in attuazione delle rispettive leggi regionali, dell'istituzione e/o del funzionamento delle banche della terra regionali, come il Reg. n. 4/2016 della **Lombardia;** il Reg. n. 6/2016 del **Molise**; il decreto n. 2/Reg. del 2017 dell'**Abruzzo** e il Reg. n. 11/2017 del **Lazio**, come modificato dal Reg. n. 21/2017. A questi si aggiunge il Reg. n. 63/R del 2016 della **Toscana** che, in attuazione della LR n. 65/2014 in materia di governo del territorio, contiene diverse disposizioni volte a garantire la qualità del territorio rurale.

In materia di *caccia*, si ricordano: il decreto n. 1/Reg. del 2017 dell'**Abruzzo** per la gestione faunistico-venatoria degli ungulati, ai sensi della disciplina regionale sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente (LR n. 10/2004); il Reg. n. 1/2017 delle **Marche** e il Reg. 3/2016 della **Liguria** anch'essi relativi alla disciplina per la gestione degli ungulati nel territorio regionale; i Reg. n. 5/2016 della **Liguria** e n. 21/2017 della **Puglia** sulla caccia al cinghiale in forma collettiva; il Reg. n. 20/2017 della **Puglia** sulla caccia in battuta alla volpe. Sempre in tema di caccia, il D.P.G.R. n. 48/R del 2017 della **Toscana** di attuazione delle LR n. 3/1994 e n. 10/2016; il Reg. n. 2/2016 della **Liguria** relativo al funzionamento del Fondo per la prevenzione e il risarcimento danni arrecati alle produzioni agricole e zootecniche dalla fauna selvatica (art. 43 LR n. 29/1994); la DGR n. 589/2017 sempre della **Liguria** di modifica del regolamento del '97 sulle strutture private per la caccia; i D.P.R. n. 240 e 284 del 2017 del **Friuli Venezia Giulia** rispettivamente in tema di disciplina delle aziende faunistico-venatorie e delle aziende agri-turistico-venatorie e gestione faunistico-ambientale delle riserve di caccia.

Riguardano, invece, l'attività di *pesca*, la DGR n. 743/2017 della **Toscana** di attuazione della legge regionale sulla gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne; il D.P.R. n. 20/Pres. del 2017 del **Friuli Venezia Giulia** concernente termini e procedure relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità di pesca e acquacoltura.

Si ricordano, infine, i Reg.: n. 2/2016 e n. 20/2017 della **Calabria** entrambi di modifica del regolamento, del 2013, attuativo della LR n. 30/2012 sui consorzi di garanzia collettiva fidi in agricoltura; il Reg. n. 16/2017 del **Lazio** di modifica del regolamento sull'agricoltura semplice; i Reg. n. 3/2017 dell'**Emilia-Romagna** e n. 2/R del 2016 del **Piemonte** in materia di utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, del digestato e delle acque reflue; il Reg. n. 49/R del 2017 della **Toscana** attuativo della LR n. 45/2007 in materia di imprenditore e imprenditrice agricoli e di impresa agricola; il D.P.R. n. 25/2016 del **Friuli Venezia Giulia** recante criteri e modalità applicabili per la concessione di aiuti a piccole e medie imprese in difficoltà che producono, trasformano e commercializzano prodotti agricoli.

Gli interventi legislativi regionali in materia di turismo

Nel biennio 2016-2017, le 14 leggi in materia di turismo prodotte nel corso del 2016 e le 28 dell'anno 2017, confermano più o meno il dato degli anni precedenti, nonché la tendenza secondo cui tale settore, dopo l'agricoltura e lo sviluppo rurale, si dimostra il più attivo del macrosettore "sviluppo economico".

Diverse le leggi dal *carattere organico*, tra esse si ricordano: il Testo Unico del sistema turistico regionale approvato dalla **Toscana** con LR n. 86/2016 – 160 articoli, distribuiti in cinque titoli – che ha sostituito il precedente TU del 2000 per adeguarne la disciplina alla molteplici novità di carattere normativo ed economico intervenute nel sistema organizzativo del turismo, delle strutture ricettive, delle imprese e delle professioni turistiche, nonché per realizzare una maggiore organicità della disciplina stessa; la LR n. 21/2016 del **Friuli Venezia Giulia** sulla disciplina delle "politiche regionali nel settore turistico" che mira a promuovere l'attrattività del territorio regionale attraverso il miglioramento degli standard organizzativi dei servizi turistici e del livello di formazione e qualificazione degli operatori del settore, dell'offerta dei servizi turistici da parte delle strutture ricettive, dell'organizzazione turistica regionale e della qualità delle strutture e dei servizi. La legge, strutturata in dodici titoli e 109 articoli, ha riorganizzato, in un unico provvedimento, tutta la disciplina regionale del settore turistico. Hanno carattere organico anche la LR n. 8/2017 dell'**Umbria** sulla legislazione turistica regionale che disciplina l'organizzazione regionale del turismo, le strutture ricettive (titolo II), l'attività delle imprese (titoli III e IV) e le professioni del turismo (titolo V) e la LR n. 16/2017 della **Sardegna** che, oltre ad integrare la disciplina relativa alla rete escursionistica (capo III), riorganizza, in un unico provvedimento, tutta la normativa regionale relativa all'organizzazione del settore (capo I), alle strutture ricettive (capo II) e alle agenzie di viaggio e turismo (capo IV).

La *riorganizzazione turistica regionale* è oggetto anche della LR n. 4/2016 dell'**Emilia-Romagna** sull'"ordinamento turistico regionale", che ha disciplinato, ridefinendo le competenze, le funzioni e le attività della Regione in materia di turismo, nonché quelle conferite agli enti locali territoriali e agli altri organismi interessati allo sviluppo del settore; nonché della LR n. 14/2016 del **Piemonte** anch'essa dedicata alla riorganizzazione dell'attività di promozione, accoglienza e informazione turistica della Regione. Riguardano, invece, aspetti specifici dell'organizzazione del sistema turistico la LR n. 5/2016 dell'**Emilia-Romagna** sulla promozione e il sostegno delle Pro Loco; la LP n. 15/2017 della Prov. di **Bolzano** sull'ordinamento delle organizzazioni turistiche regionali; la LR n. 22/2016 della **Toscana** che prevede la costituzione dell'Agenzia regionale di promozione turistica.

Numerose nel biennio le leggi di *valorizzazione turistica delle risorse regionali* volte a promuovere più che il territorio in sé le esperienze che su di esso si possono vivere, attraverso il contatto col paesaggio naturale, con le risorse ambientali e culturali del luogo, nonché con quelle storiche o enogastronomiche, esaltandone specificità e punti di forza. Possono essere ricondotte a tale tipologia di interventi: la LR n. 15/2016 del **Friuli Venezia**

Giulia sulla tutela e la valorizzazione della *geodiversità*, del patrimonio geologico e speleologico e delle aree carsiche, per la rilevanza dei valori ambientali, scientifici, culturali, economici e paesaggistici che tale ambiente presenta; la LR n. 52/2017 dell'**Abruzzo** sul riconoscimento, la valorizzazione e la promozione dei "*cammini*" abruzzesi, intesi come itinerari escursionistici pedonali, o comunque fruibili con altre forme di mobilità dolce sostenibile, che collegano tra loro luoghi accomunati da fatti storici o da tradizioni, organizzati intorno a temi di interesse storico, culturale, religioso o naturalistico-ambientale e che permettono la fruizione del patrimonio naturale e culturale diffuso regionale; la LR n. 2/2017 del **Lazio** sempre in tema di *cammini*, ma che punta alla creazione e alla gestione di una rete tra gli stessi che comprenda gli itinerari culturali europei, i percorsi storici, religiosi, culturali e paesaggistici; le vie consolari di primo e di secondo livello; il patrimonio escursionistico e i percorsi delle aree naturali protette modifiche. La valorizzazione della *sentieristica* e della viabilità minore è il fine anche della LR n. 2/2017 della **Campania** che mira all'individuazione di percorsi di interesse ambientale e storico, al recupero dei sentieri, delle mulattiere e dei tratturi, valorizzando, altresì, le infrastrutture ad esso collegate, mentre riguarda più specificamente la *rete escursionistica* la LR n. 5/2017 della **Lombardia** che associa alla valorizzazione del patrimonio ambientale, paesaggistico e storico-culturale e allo sviluppo dell'attrattività delle aree rurali, la promozione delle attività escursionistiche e alpinistiche. D'interesse anche le LR: n. 37/2017 delle **Marche** a favore del *cicloturismo*, inteso quale "offerta turistica sostenibile, rispettosa dell'ambiente e del paesaggio, destagionalizzata ed equamente distribuita sul territorio regionale"; n. 31/2017 della **Basilicata** diretta alla tutela e alla promozione del patrimonio di *archeologia industriale*, il complesso dei beni immateriali e materiali non più utilizzati per il processo produttivo, che costituiscono testimonianza storica del lavoro e della cultura industriale (i complessi industriali, le fabbriche e le relative strutture di servizio e di pertinenza, le macchine e le attrezzature, i prodotti originali dei processi industriali, gli archivi, le raccolte librarie e documentarie, ecc.); n. 8/2016 del **Lazio** sulla valorizzazione delle dimore, ville, complessi architettonici, parchi e giardini di valore storico e culturale della Regione. Si ricordano, ancora, la LR n. 3/2017 dell'**Emilia-Romagna** che mira a promuovere e valorizzare le *manifestazioni di rievocazione storica* locali storiche, riconoscendone il ruolo di promozione non solo turistica, ma anche culturale, di conoscenza storica del territorio, di crescita associazionistica in ambito sociale ed educativo; la LR n. 30/2017 delle **Marche** sulle *sagre di qualità*, che punta a migliorare qualitativamente le manifestazioni aventi la finalità di valorizzare un territorio mediante l'utilizzo e la somministrazione di prodotti o lavorazioni di carattere enogastronomico rappresentativi della cultura, della tradizione e dell'identità del territorio; e la LR n. 52/2017 della **Calabria** sulla promozione del *turismo sportivo*, mediante la diffusione del gioco del golf e la realizzazione di impianti golfistici.

Come di norma, una parte importante della normazione regionale in materia di turismo

riguarda la disciplina delle *strutture dirette all'ospitalità*. Ne costituiscono esempi, nel biennio, la LR n. 13/2017 del **Piemonte** sulla disciplina delle strutture ricettive extralberghiere (esercizi di affittacamere e locande; bed and breakfast; case ed appartamenti vacanze e residence; residenze di campagna; case per ferie e ostelli) e la LR n. 49/2017 della **Puglia** che disciplina la comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché le attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione. A questi interventi, se ne aggiungono altri di modifica e manutenzione della disciplina vigente, come la LR n. 36/2016 dell'**Abruzzo** che modifica la normativa regionale del '93 sulle strutture ricettive e gli stabilimenti balneari; la LR n. 7/2017 della **Calabria** che modifica la LR n. 17/2005 in tema di mantenimento annuale delle strutture amovibili degli stabilimenti balneari; le LR della **Calabria** n. 3/2017 sulla classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri (di modifica della LR n. 4/1995) e la n. 4/2017 sull'attività di "bed and breakfast" (di modifica della LR n. 2/2003), entrambe poi abrogate, rispettivamente, dalle LR n. 24/2017 e n. 25/2017; le LR n. 12/2016 della **Liguria** e n. 33/2017 delle **Marche** che modificano i rispettivi TU in tema di strutture ricettive; le LR n. 34 e n. 58 del 2017 della **Toscana** che modificano il TU del 2016 in materia di affittacamere e bed and breakfast; la LR n. 49/2017 del **Veneto** sulla classificazione delle strutture ricettive.

Si ricordano, infine, alcuni interventi in tema di *concessioni demaniali marittime*, come la LR n. 30/2017 dell'**Abruzzo**; la LR n. 16/2017 della **Calabria**; la LR n. 26/2017 della **Liguria** e la LR n. 31/2016 della **Toscana**.

In conclusione si rammenta che numerose norme d'interesse per il settore turistico sono rinvenibili in provvedimenti multimateria o multisettore[5] e in leggi finanziarie, leggi collegate alla finanziaria[6] o di bilancio[7].

L'attività regolamentare in materia turistica

Nel biennio 2016-2017 l'attività regolamentare in materia turistica conta 12 regolamenti nel 2016 e 28 nel 2017.

Riguardano aspetti specifici dell'*organizzazione del sistema* turistico *regionale* il Reg. n. 9/2016 della **Lombardia** che, in attuazione della LR n. 27/2015 (art. 11), ha definito la de-

---

[5] *Come, per esempio: LR n. 44/2017 (artt. 2-32) dell'Abruzzo; n. 4/2016 (artt. 38-49 e artt. 54-56) e LR n. 14/2017 (artt. 1 e 4) del Friuli Venezia Giulia; LR n. 14/2016 (art. 18) e LR n. 15/2017 (art. 15) della Lombardia; LR n. 16/2016 (artt. 7-14), LR n. 19/2016 (artt. 3-6) e LR 16/2017 (artt. 1-31) del Piemonte; LP n. 3/2017 (artt. 59-74) della Prov. di Trento; LP n. 8/2017 (artt. 19, 20, 29-31) della Prov. di Bolzano; LR n. 18/2016 (artt. 13-27) e LR n. 23/2017 (art. 10, comma 2) del Veneto.*

[6] *Come, per esempio, le LR n. 25/2017 (artt. 10-21) dell'Emilia-Romagna; LR n. 24/2016 (art. 2, commi 16 e 28) del Friuli Venezia Giulia; LR n. 30/2016 (artt. 91-94) e LR n. 45/2017 (artt. 9-11) del Veneto.*

[7] *Come per esempio, le LR n. 5/2016 (art. 6) dell'Abruzzo; LR n. 14/2016 (art. 2, commi 1-6, 65-67), LR n. 25/2016 (art. 2, commi 52-55), LR n. 31/2017 (art. 2, commi 4-7) del Friuli Venezia Giulia; LR n. 17/2016 (artt. 3, commi 93, 94 e 152) e LR n. 9/2017 (art. 17, comma 29) del Lazio; LR n. 33/2016 (art. 2, commi 41-43 e 81-85) e LR n. 34/2016 (art. 4) della Liguria; LR n. 4/2016 (art. 22) del Molise; LR n. 24/2016 (art. 26) e LR n. 18/2017 (art. 24) del Piemonte; LR n. 1/2016 (artt. 6 e 7), LR n. 23/2016 (art. 16), LR n. 40/2016 (artt. 13 e 16) e LR n. 67/2017 (art. 33) della Puglia; LR n. 3/2016 (art. 67) e LR n. 24/2016 (art. 11) della Sicilia; LR n. 77/2017 (art. 6) della Toscana; LP n. 17/2017 (artt. 19 e 20) e LP n. 18/2017 (artt. 34-37) della Prov. di Trento; LR n. 23/2017 (artt. 14-18) della Valle d'Aosta; LR n. 7/2016 (artt. 4, 6, 7 e 13) del Veneto.*

nominazione, le caratteristiche e il logo delle strutture di informazione e accoglienza turistica regionali; il D.P.G.R. n. 10/R del 2017 del **Piemonte** che definisce i requisiti minimi degli uffici di informazione e di accoglienza turistica (IAT), in attuazione della LR n. 14/2016 (art. 16); il D.P.R. n. 172/Pres. del 2017 del **Friuli Venezia Giulia** recante criteri e modalità per la concessione e l'erogazione di contributi per l'insediamento, il funzionamento e l'attività dell'attività delle associazioni Pro loco, ai sensi della LR n. 21/2016 (art. 11).

Tra gli interventi di *valorizzazione turistica delle risorse regionali,* si ricordano il Reg. n. 3/2017 della **Lombardia** di attuazione della LR n. 5/2017 sulla rete escursionistica regionale che fissa i criteri in base ai quali valutare la sussistenza delle caratteristiche dei percorsi della rete e le modalità di tenuta e aggiornamento del relativo catasto; il D.P.G.R. n. 7/R. del 2017 del **Piemonte** sulle caratteristiche tecniche e le modalità di gestione delle strutture ricettive e delle aree all'aperto destinate alla pratica del turismo naturista, come previsto dalla LR n. 21/2015 (art. 8); il D.P.R. n. 0245/Pres. del 2017 del **FriuliVenezia Giulia** concernente i criteri e le modalità per la concessione di contributi da destinare allo svolgimento di pratiche sportive ed escursionistiche all'aria aperta, ai sensi della LR n. 21/2016 (art. 69bis).

Diversi gli interventi che hanno riguardato la disciplina delle *strutture dirette all'ospitalità*, molti dei quali di modifica di regolamenti vigenti. Ne costituiscono esempi, nel biennio: il Reg. n. 14/2017 del **Lazio** che modifica varie disposizioni del regolamento del 2015 contenente la disciplina delle strutture ricettive extralberghiere; il Reg. n. 7/2016 della **Lombardia** che, in attuazione della LR n. 27/2015 (art. 37), definisce i servizi, gli standard qualitativi e le dotazioni minime obbligatorie degli ostelli per la gioventù, delle case e appartamenti per vacanze, delle foresterie lombarde, delle locande e dei bed and breakfast e i requisiti strutturali ed igienico-sanitari dei rifugi alpinistici ed escursionistici; il d.pr n. 60/Pres. del 2017 del **Friuli Venezia Giulia** recante i criteri e le modalità per la concessione dei contributi ai proprietari e conduttori di campeggi in area montana (LR 21/2016, art. 29); il D.P.G.R. n. 9/R del 2017 del **Piemonte** che disciplina le caratteristiche funzionali e gestionali nonché i requisiti tecnico-edilizi ed igienico-sanitari, il livello di classificazione e i segni distintivi o loghi delle aziende alberghiere (art. 8, LR n. 3/2015). Riguardano specificamente l'*albergo diffuso*: il Reg. n. 3/2016 del **Molise** di attuazione della LR n.7/2014 (art. 13) che determina i requisiti strutturali dell'albergo diffuso nonché le dotazioni ed i servizi minimi per l'esercizio della relativa attività; i D.P.R. del 2017 n. 247/Pres. e n. 248/Pres del **Friuli Venezia Giulia**, il primo dei quali si riferisce ai criteri e alle modalità per la concessione di incentivi per il sostegno dello sviluppo di adeguate capacità manageriali delle società di gestione degli alberghi diffusi; il secondo riguarda i requisiti minimi qualitativi per la classificazione degli alberghi diffusi. Sempre del **Friuli Venezia Giulia** anche due regolamenti attuativi della LR n. 21/2016: si tratta dei D.P.R. n. 144/Pres. del 2017 concernente la disciplina delle caratteristiche della denominazione delle strutture ricettive turistiche, del loro segno distintivo e della sua pubblicità e n. 279/Pres. del 2017 recante i requisiti delle aree attrezzate per la sosta temporanea di autocaravan e caravan.

Si ricorda, infine, il Reg. n. 19/2016 del **Lazio** di disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

*Commercio, industria, artigianato e misure di sostegno ai settori produttivi**

La produzione normativa regionale nel biennio 2016-2017

La produzione normativa regionale in materia di attività produttive e sostegno all'imprese nel biennio 2016-2017 si caratterizza per la diminuzione delle leggi settoriali e l'aumento delle leggi di modifica. Tale dato si spiega, in parte, con l'avvenuta strutturazione dell'ordinamento regionale che richiede periodici interventi di manutenzione piuttosto che discipline nuove. La diminuzione delle leggi nelle singole materie (commercio, industria e artigianato) riflette, inoltre, sia l'assorbimento delle leggi settoriali nelle leggi di promozione dell'intero sistema produttivo regionale, sia l'utilizzo di leggi multimateria, leggi finanziarie e leggi di semplificazione per l'inserimento di interventi riguardanti tali settori. Il numero dei regolamenti risente invece dell'utilizzo che in alcune regioni viene fatto di queste fonti. In Friuli Venezia Giulia, come negli anni precedenti, negli anni 2016/2017 sono stati adottati molti regolamenti che definiscono i criteri e le modalità per la concessione di contributi.
Numerosissimi continuano ad essere inoltre gli atti amministrativi, adottati in esecuzione di leggi e regolamenti regionali, per l'approvazione di bandi riguardanti la concessione di contributi o la presentazione di progetti legati ai programmi europei. Nel biennio di riferimento, ad esempio, sono state segnalate moltissime delibere dalla Provincia di Bolzano e dalle Regioni Lazio, Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Umbria.
In questa sede si concentrerà l'attenzione sulla produzione legislativa e regolamentare e verranno segnalati solo gli atti amministrativi particolarmente significativi.

Le leggi di promozione del sistema produttivo regionale

In questa prospettiva vanno in primo luogo richiamate quelle leggi che riguardano il sistema produttivo nel complesso, poiché prevedono forme di promozione degli investimenti o disciplinano aspetti che interessano tutte le imprese.
La LR Abruzzo 51/2017 è stata adottata per promuovere la crescita competitiva, la capacità di innovazione del sistema produttivo e l'attrattività del territorio, e infine garantire la piena applicazione della Comunicazione della Commissione del 25 giugno 2008 (relativa allo 'Small Business Act') e della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese). Gli strumenti previsti per il raggiungimento

* *Di Gabriella Saputelli, ricercatrice in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR*

degli obiettivi delineati sono principalmente: la riduzione dell'imposizione fiscale di spettanza regionale gravante sulle imprese e la riduzione dei costi energetici, la predisposizione di interventi di facilitazione dell'accesso al credito e di misure volte a sostenere la liquidità delle imprese. Nella legge sono inoltre indicate diverse modalità operative per l'attuazione e specifiche disposizioni in materia di aggregazione di imprese, semplificazione amministrativa e amministrazione unica.

Nel 2017 la Regione Abruzzo ha adottato anche la LR 49/2017, modificata dalla LR 57/2017, per sostenere, attraverso la concessione di un contributo economico, le piccole imprese operanti nei territori della Regione interessati dagli eventi sismici del 2016 e 2017.

Per la Regione Liguria si segnala la LR 1/2016 ("Legge sulla crescita") che promuove gli investimenti, la crescita e l'occupazione attraverso la previsione di: risorse per la crescita, agevolazioni fiscali per le imprese, misure per l'attrazione degli investimenti produttivi e per la creazione di impresa, nuovi strumenti per l'accesso al credito e al capitale di rischio, un fondo strategico regionale.

In questa classificazione può essere inclusa anche la LR Toscana 71/2017 ("Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese"), molto articolata nel contenuto, che disciplina: gli interventi di sostegno a favore delle imprese dell'artigianato, dell'industria, della cooperazione, del turismo, del commercio e dei servizi; le azioni a supporto delle attività di trasferimento tecnologico a favore delle imprese; il sostegno alla realizzazione delle infrastrutture di servizio alle attività produttive; gli interventi strategici di carattere territoriale o settoriale realizzati mediante accordi. Nella legge sono previsti molteplici interventi di sostegno alle imprese, oltre a misure di semplificazione, fondi per le imprese e le infrastrutture.

La LR Veneto 48/2017 è invece incentrata sulla promozione dell'internazionalizzazione del sistema produttivo ("Disciplina delle attività regionali in materia di promozione economica e internazionalizzazione delle imprese venete") e in proposito prevede numerose attività volte ad ampliare il numero di imprese che operano nel mercato globale, favorire l'esplorazione di nuovi mercati e nuove opportunità commerciali all'estero, sostenere la realizzazione di attività, iniziative e programmi di promozione dell'export ai quali possono partecipare le imprese aventi sede operativa in Veneto.

Altre Regioni hanno adottato leggi di modifica che riguardano il sistema produttivo nel complesso o più settori dello sviluppo economico e delle attività produttive: come la LR Friuli Venezia Giulia 4/2016 "Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico"; la LR Friuli Venezia Giulia 21/2016 che modifica diverse leggi regionali in materia di attività produttive; LR Friuli Venezia Giulia 14/2017 sulla manutenzione dei settori manifatturiero e terziario; la LP Bolzano 8/2017 che modifica numerose leggi provinciali tra cui quelle in materia di apprendistato, artigianato, commercio e appalti pubblici.

La normazione regionale nei singoli settori: lo sviluppo tecnologico e l'innovazione

Negli ultimi anni è cresciuta l'attenzione allo sviluppo tecnologico e all'innovazione da parte delle Regioni. Nel biennio esaminato, nelle Regioni Lombardia, Valle D'Aosta e Emilia Romagna sono state adottate alcune leggi significative che si caratterizzano per la previsione di strumenti o raccordi volti a facilitare la cooperazione tra diversi soggetti istituzionali.

La LR Lombardia 29/2016 è volta a potenziare, anche attraverso la domanda pubblica di innovazione, l'investimento regionale in ricerca e innovazione. Per il raggiungimento delle finalità previste vengono istituite una cabina di regia, con funzioni di coordinamento strategico delle politiche regionali di sviluppo della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico (art. 2), e un Foro regionale per la ricerca e l'innovazione che svolge funzioni consultive, propositive e informative (art. 3). La cabina di regia predispone, con il supporto del Foro regionale per la ricerca e l'innovazione e con il contributo di numerosi soggetti pubblici e privati (in particolare, con Università, istituti di ricerca, parchi tecnologici, cluster, distretti, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), istituti tecnici superiori e associazioni di rappresentanza delle imprese, dei lavoratori e degli enti locali) il programma strategico triennale per la ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico, in raccordo con il documento strategico per le politiche industriali.

La LR 8/2016 della Valle D'Aosta è volta: a promuovere il rafforzamento, la qualificazione, l'innovazione e la specializzazione delle imprese; a valorizzare i progetti di ricerca e sviluppo, gli investimenti e il trasferimento tecnologico, nonché i progetti di qualificazione e di riqualificazione professionale delle risorse umane; a favorire l'afflusso di investimenti nazionali ed esteri nel territorio regionale. Per raggiungere tali finalità la Regione favorisce la stipulazione di Accordi per l'insediamento e lo sviluppo (aventi per oggetto nuovi insediamenti produttivi, progetti di crescita delle imprese esistenti e programmi di riconversione produttiva) e la formazione di reti d'impresa rivolte, in particolare, all'implementazione delle funzioni di ricerca e sviluppo, alla commercializzazione e all'internazionalizzazione, alla qualificazione e al consolidamento dei rapporti di subfornitura e di filiera e allo sviluppo di elevati standard qualitativi. Per la valorizzazione del territorio, la promozione degli investimenti e l'internazionalizzazione la Regione stipula accordi di collaborazione con altre Regioni e con istituzioni internazionali, coordina la propria politica di promozione sui mercati esteri e di attrazione degli investimenti con le strategie statali ed europee e collabora con gli altri soggetti pubblici e privati operanti nel territorio regionale. La legge prevede inoltre misure di contrasto alle delocalizzazioni produttive.

Si segnala, infine, la LR Emilia Romagna 1/2017 che, al fine di produrre crescita e lavoro attraverso la cooperazione interregionale, la coprogettazione e il coinvestimento, autorizzata la Regione a partecipare in qualità di socio fondatore all'Associazione denominata "Vanguard Initiative for new growth through smart specialization" con sede a Bruxelles.

La normazione regionale nei singoli settori: il commercio

Passando all'analisi della legislazione regionale distinta per materie, emerge, come negli anni passati, che il commercio è il settore con il maggior numero di leggi adottate. A differenza degli anni passati, in cui vi erano discipline organiche in materia di commercio, le leggi adottate nel biennio di riferimento disciplinano aspetti specifici del commercio.
Ad esempio, quattro Regioni hanno adottato normative per la promozione e la tutela dell'attività di panificazione (LR Abruzzo 14/2016, modificata dalla LR 28/2016, LR Emilia Romagna 21/2017, LR Sardegna 4/2016, LP Trento 12/2017), due Regioni hanno adottato discipline delle sagre tipiche e delle feste popolari (LR Marche 30/2017, LR Abruzzo 22/2016, che disciplina anche l'esercizio dell'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande), mentre la Regione Friuli Venezia Giulia ha adottato la LR 4/2017 per la valorizzazione e la promozione dell'economia solidale (che nell'art. 6 istituisce anche il tavolo regionale permanente per l'economia solidale). Tra le leggi si segnala anche la LR Liguria 2/2016 che, riferendosi a quanto disposto nel testo unico in materia di commercio (LR 1/2007), prevede la sospensione temporanea della presentazione di domande per medie strutture di vendita, grandi strutture di vendita e centri commerciali.
In materia di commercio si segnalano numerose leggi di modifica, circostanza da cui si deduce un'avvenuta consolidazione delle discipline regionali che richiedono periodi interventi di manutenzione piuttosto che leggi strutturate: la Liguria, ad esempio, ha adottato ben quattro leggi di questo tipo (LR Liguria 10/2016; LR Liguria 18/2016; LR Liguria 24/2016; LR Liguria 33/2017); Il Friuli Venezia Giulia tre leggi (LR Friuli Venezia Giulia 14/2017; LR Friuli Venezia Giulia 19/2016; LR Friuli Venezia Giulia 6/2017); la Lombardia due leggi (LR Lombardia 10/2016; LR Lombardia 9/2017); poi vi sono la LR Calabria 7/2016, la LR Emilia Romagna 23/2017; la LR Marche 19/2017; la LR Umbria 12/2016; la LR Veneto 11/2017; la LP Trento 4/2017.
Tra i regolamenti adottati nel biennio possono richiamarsi quelli della Regione Puglia: Reg. Reg. 10/2016, sulle modalità di effettuazione delle vendite straordinarie, e il Reg. reg. 4/2017, attuativo del codice di commercio nella parte relativa ai criteri e procedure per la concessione dei posteggi su aree pubbliche. Regolamenti di modifica sono stati invece stati segnalati dalle Regioni Marche (Reg. 4/2016), Puglia (Reg. 14/2017), Bolzano (DPP 20/2016).

La normazione regionale nei singoli settori: l'artigianato e industria

Ancor più esigue sono le normative adottate in materia di artigianato e industria negli anni 2016/2017.
In materia di artigianato vengono in rilievo la LP Bolzano 7/2016, che modifica la LP sull'ordinamento dell'apprendistato, e la LR Valle D'Aosta 12/2016 che detta interventi regionali per la capitalizzazione delle imprese industriali ed artigiane.

In materia di industria, la Regione Basilicata ha adottato la LR 34/ 2017 che, nelle more del riordino della governance dei Consorzi di Sviluppo Industriale di Potenza e Matera, detta disposizioni transitorie ed urgenti in materia di consorzi per lo sviluppo industriale. Possono essere richiamate in questa sede anche la LR Sardegna 27/2016 che prevede aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione della società di gestione dell'aeroporto di Alghero e la LR Abruzzo 44/2016 sugli aiuti alle imprese che svolgono attività di servizio ai traffici marittimi operanti nel porto di Pescara.
In materia di risorse minerarie e attività estrattive si segnalano due leggi adottate dalla Regione Piemonte (LR 23/2016) e dal Friuli Venezia Giulia (LR 12/2016 che può considerarsi una disciplina organica delle attività estrattive), e una legge di modifica adottata dalla Regione Marche (LR 15/2016).
Anche in questi due settori sono state adottate numerose le leggi di modifica negli anni 2016/2017: la LR Calabria 41/2017; LR Liguria 18/2017; LR Sardegna 25/2017; LR Valle D'Aosta 5/2016; LR Valle D'Aosta 6/2016; LR Valle D'Aosta 9/2016, LP Trento 1/2017.
Tra i regolamenti si segnalano: il Reg. Lombardia 5/2016 per la disciplina dell'attività di estetista; reg. Piemonte 13/2017 in materia di panificazione; il Reg Piemonte 11/2017 in materia di attività estrattive; mentre regolamenti di modifica sono stati adottati in Campania (Reg n. 4/2017), Lazio (Reg. n. 17/2016), Bolzano (DPP 27/2016).
Per la Regione Campania si segnalano due delibere: la DGR 60/2017 che prevede strumenti a supporto della scoperta imprenditoriale, e la DGR 206/2016 per l'approvazione dello schema di protocollo d'intesa tra Mise, Ice - Agenzia e Regione Campania avente ad oggetto "il coordinamento, lo sviluppo di strategie e strumenti complementari per l'attrazione di investimenti, la ricerca ed assistenza ad investitori esteri in Campania e la sperimentazione di un sistema di governance tra amministrazioni centrali e regionali". Una delibera dello stesso tenore è stata adottata anche dalla Regione Puglia (DGR 1757/2016).

La normativa in materia di attività produttiva contenuta in leggi multimateria, in leggi riguardanti altri ambiti materiali, o in leggi finanziarie o di bilancio

Le disposizioni riguardanti le attività produttive sono spesso contenute in leggi di semplificazione e di riordino, come nei seguenti casi: LR Lombardia 14/2016; LR Lombardia 15/2017 (che all'art. 16 introduce, ad esempio, gli accordi per l'attrattività; LR Piemonte 16/2016; LR Piemonte 16/2017; LR Toscana 51/2016; LR Veneto 18/2016.
La disciplina di aspetti afferenti alle attività produttive è inserita di frequente anche nella legislazione adottata in attuazione del diritto europeo, più precisamente nella legge regionale europea adottata in molte regioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Nel biennio di riferimento possono citarsi i seguenti casi: LR Emilia Romagna 9/2016; LR Emilia Romagna 14/2017; LR Abruzzo 30/2016, artt. 11-39; LR Lombardia 8/2016, art. 15-16; LP Bolzano 21/2017.

Disposizioni riguardanti le singole materie sono rinvenibili anche in leggi che introducono o apportano modifiche ad una pluralità di settori: ad esempio la Regione Lazio ha inserito disposizioni per la disciplina di locali, botteghe e attività storiche (art. 14) nella legge regionale 12/2016 che disciplina anche altre materie, e così anche la LR Lombardia 19/2016; la LR Umbria 12/2017; la LR Umbria 20/2017.
La concessione di agevolazioni e di incentivi, il rinnovo o la rimodulazione degli stessi sono invece divenuti sempre più una prerogativa delle leggi finanziarie e di bilancio. Nel biennio 2016/2017 i casi sono numerosissimi: LR Abruzzo 42/ 2017 (legge di modifica alla legge finanziaria); la LR Emilia Romagna 13/2016 (disposizioni collegate alla legge di assestamento del bilancio); LR Emilia Romagna 25/2016 (disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità), capo III; LR Lazio 17/2016 (legge di stabilità regionale 2017); LR Lazio 9/2017; LR Abruzzo 5/2016 (legge di stabilità regionale 2016); LR Liguria 30/2017 (legge di stabilità); LR 9/2017 (misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale); LR Lombardia 22/2017 (assestamento al bilancio 2017/2019); LR Lombardia 37/2017 (collegato al bilancio); LR Molise 5/2016 (legge di stabilità regionale 2016); LR Piemonte 24/2016 (assestamento del bilancio); LR Piemonte 6/2016 (bilancio di previsione); LR Puglia 1/2016 (legge di stabilità); LR Puglia 67/2017 (legge di stabilità regionale); LR Puglia 40/2016 (legge di stabilità regionale 2017); LR Umbria 5/2016 (collegato alla manovra di bilancio), che all'art. 4 istituisce l'Organismo strumentale per gli interventi europei; LR Umbria 11/2017 (Assestamento del bilancio di previsione 2017-2019 e provvedimenti collegati); LR Umbria 19/2017 (bilancio di previsione); LR Veneto 30/2016 (collegato alla legge di stabilità regionale); LR Veneto 45/2017 (collegato alla legge di stabilità); LR Veneto 7/2016 (legge di stabilità 2016); LR Friuli Venezia Giulia 14/2016 (assestamento del bilancio); LR Friuli Venezia Giulia 24/2016 (legge collegata alla manovra di bilancio); LR Friuli Venezia Giulia 25/2016 (legge di stabilità 2017); LR Friuli Venezia Giulia 31/2017 (assestamento del bilancio); LR Friuli Venezia Giulia 44/2017 (legge collegata alla manovra di bilancio); LR Sicilia 3/2016 (legge di stabilità); LR Valle D'Aosta 23/2017 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale); LR Valle D'Aosta 24/2016 (bilancio annuale e pluriennale); LP Bolzano 12/2017 (Disposizioni collegate all'assestamento del bilancio); LP Trento 17/2017 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale); LP Trento 18/2017 (Legge di stabilità provinciale 2018).
Disposizioni che regolano il settore sono talvolta inserite anche in leggi che disciplinano ambiti distinti ma fortemente compenetrati, oppure materie che hanno un riflesso sulle attività produttive o che sfuggono ad una precisa delimitazione. In proposito possono citarsi numerosi casi: LR Umbria 1/2017, che detta norme per la ricostruzione delle aree colpite da eventi sismici; LR Umbria 1/2016 in materia di politiche giovanili; LR Lombardia 26/2017 che promuove la stabilità dei lavoratori tramite l'adozione di clausole sociali nei bandi di gara regionali; LR Puglia 63/2017, che detta norme per programmi d'area integrati; LR Sicilia 8/2016 in materia di personale; LR Toscana 22/2016, che riforma la Agen-

zia di promozione economica della Toscana (APET); LR Marche 6/2017 che trasforma la Società Sviluppo Marche S.p.A. (SVIM S.p.A.) in società a responsabilità limitata; LR Lombardia 36/2017, che detta disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ad alcuni decreti legislativi).

In questa direzione possono citarsi anche due leggi della Regione Lombardia e una delibera dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia Romagna: LR Lombardia 1/2016 "Ratifica dell'accordo di collaborazione tra la Regione Lombardia della Repubblica Italiana e la Repubblica di San Marino"; LR 12/2016 "Ratifica dell'intesa tra il Governo della Regione Lombardia (Repubblica italiana) e il Governo della Regione di Novosibirsk (Federazione russa) di collaborazione economico-commerciale, tecnico-scientifica e culturale"; Del Ass. Leg. Emilia Romagna 72/2016, "Ratifica, ai sensi dell'art. 13, comma 2, dello Statuto, dell'Intesa di collaborazione tra la Regione Emilia-Romagna e la Provincia di Buenos Aires circa settori di cooperazione riguardanti la promozione e lo sviluppo economico, l'Università, l'istruzione, la formazione e altre aree di collaborazione relative al reciproco sviluppo economico, culturale, sociale ed umano".

Può inserirsi in questa classificazione anche il regolamento 6/2017 della Regione Lazio (modificato dal reg. 30/2017) su criteri e modalità per la concessione di contributi finalizzati alla promozione ed alla valorizzazione delle iniziative di interesse regionale, poiché non è riservato alle imprese ma ad una pluralità di beneficiari.

1.4 La sanità regionale*

Il policy making nel 2016-17

La spesa nel settore della sanità si conferma in lenta ma costante diminuzione seguendo un trend ormai decennale. Anche il biennio 2016- 2017, come confermato dai dati dell'Osservatorio Regionale Finanziario redatto dall'Issirfa-Cnr[1], conferma tale riduzione. Le regioni sembrano continuare a porre attenzione solamente ai processi di adeguamento del bilancio.

L'analisi che viene qui riportata è organizzata con lo stesso criterio di quella del precedente rapporto. Vengono quindi presi in considerazione i provvedimenti che le Regioni hanno ritenuto importante segnalare nei questionari somministrati[2]. Tuttavia si ricorda che rappresentano solamente una parte della produzione normativa riguardante il settore la cui numerosità, o fonte, deve essere interpretata quale sottoinsieme, più significativo del totale dei provvedimenti. Per quanto riguarda i contenuti si è mantenuta la classificazione in tre diversi gruppi, ovvero le dimensioni della "Tutela della salute", "Governo della spesa" e la "Pianificazione e programmazione", nella quale confluiscono le linee guida o pianificazioni riguardanti il Sistema Sanitario Regionale (SSR) nel suo complesso o singole e specifiche tematiche sanitarie. Alcune differenze rispetto al precedente rapporto sono state apportate nelle sottodimensioni che costituiscono le dimensioni della "Tutela della salute" e del "Governo della spesa". Resta invece presente una certa "discrezionalità" nella scelta di inserire, ad esempio, una legge o una delibera di Giunta Regionale all'interno di una delle dimensioni (e conseguentemente in una sottodimensione): alcuni provvedimenti possono infatti essere riferibili o catalogabili in più dimensioni, poiché prendono in considerazione più elementi tematici, in tal caso si è operato secondo il contenuto ritenuto prevalente.

Il Grafico 1 presenta il numero complessivo di atti per il biennio 2016 - 2017 suddivisi nelle tre dimensioni principali: "Pianificazione e programmazione", "Tutela della salute" e "Governo della spesa".

Nel 2016 appare evidente il prevalere di atti dedicati al governo della spesa, situazione che si modifica nel 2017 a fronte di un aumento degli atti dedicati al sistema salute.

Nel Grafico 2 la Tutela della salute è poi suddivisa in quattro sottodimensioni: "Organizzazione e Regolazione del sistema sanitario regionale (SSR)", "Prevenzione, vigilanza, controlli", "Prestazioni erogate", "Ricerca e formazione". Ognuna di queste voci presenta un deciso incremento, con la sola eccezione della sottodimensione "Ricerca e formazione".

---

* *Di Luca Giachi, tecnologo, ISSiRFA-CNR.*

[1] *"Osservatorio Finanziario Regionale, La Finanza Regionale 2015-2016" in corso di pubblicazione.*

[2] *Non ha risposto al questionario la Regione Campania. Il Piemonte non ha presentato i dati del 2016 e la Sicilia del 2017.*

Grafico 1 - Ripartizione atti normativi regionali per gli anni 2016- 2017 per dimensioni.

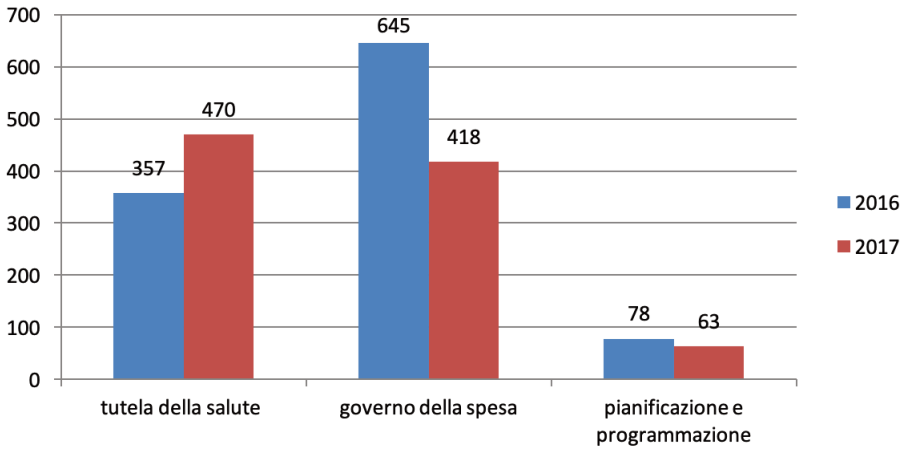
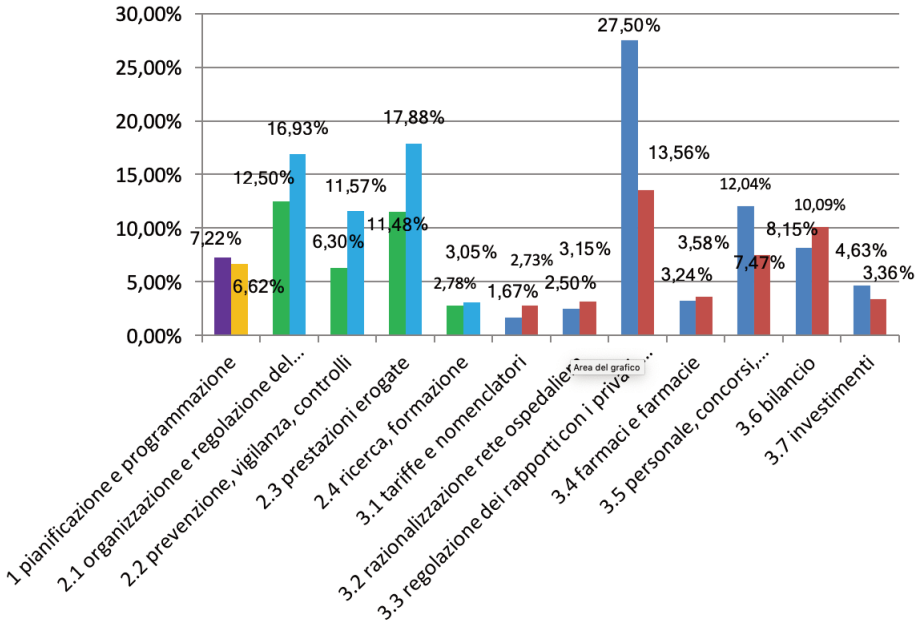


Grafico 2 - Ripartizione atti normativi regionali per gli anni 2016- 2017 per sottodimensioni delle tre dimensioni principali (pianificazione e programmazione 1; Tutela della Salute 2.1 – 2.4; Governo della Spesa 3.1- 3.7). Per ogni sottodimensione la prima colonna rappresenta il valore per l'anno 2016, la seconda il valore per l'anno 2017.



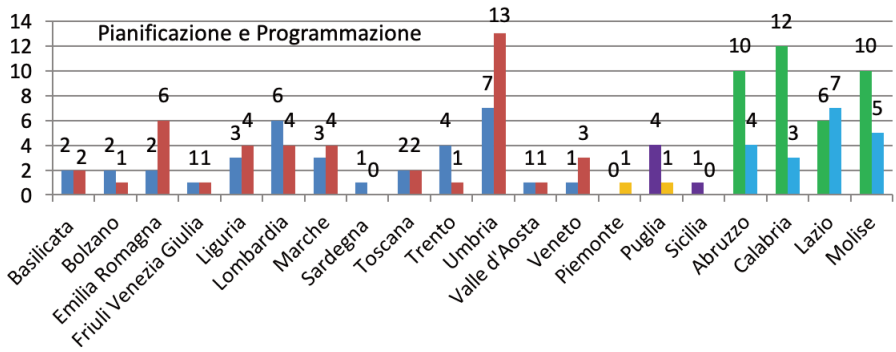
Il Governo della Spesa è invece suddiviso in: "Tariffe e nomenclatori", "Razionalizzazione rete ospedaliera", "Regolazione dei rapporti con i Privati, Acquisti di beni e servizi, Compartecipazione alla Spesa", "Farmaci e Farmacie", "Personale, concorsi, responsabilizza-

zione della dirigenza", "Bilancio", "Investimenti"[3]. La situazione in questo caso appare più eterogenea: la riduzione appare dovuta prevalentemente a minori atti di regolazione dei rapporti con i privati, acquisti e compartecipazioni alla spesa, al personale e agli investimenti. Si riducono infine leggermente anche gli atti di pianificazione e programmazione.

Per quanto riguarda le sottodimensioni risulta evidente nel 2016 la percentuale molto alta di atti di "Regolazione dei Rapporti con i Privati, Acquisti di beni e servizi, Compartecipazione alla Spesa" dove, in particolare, hanno un ruolo centrale le procedure di accreditamento delle strutture private (valore particolarmente alto per il Lazio, come si vedrà in seguito). Seguono a distanza le sottodimensioni del "Personale, concorsi, responsabilizzazione della dirigenza" e del "Bilancio".

I grafici 3-4-5 presentano la distribuzione a livello regionale della produzione normativa segnalata nelle tre dimensioni già considerate. Come nel precedente rapporto si specifica che in questi grafici (come nelle tabelle presentate nell'appendice) per uniformità di analisi si è preferito ordinare le Regioni come segue: Regioni con bilancio in pareggio o attivo (colori blu e rosso), Regioni in piano di rientro (colori viola e giallo) e Regioni commissariate (colori verde e blu). Per le Regioni del primo gruppo, esattamente come nel rapporto precedente, l'Umbria è l'unica che presenta un numero molto elevato di segnalazioni di atti di Pianificazione e Programmazione (anno 2017) e per la Tutela della Salute (anno 2017). Nel complesso la distribuzione regionale mostra come il forte incremento della prima dimensione (Tutela della salute) sia dovuto prevalentemente alla attività formativa di tre regioni: Umbria, Lombardia e Marche. Le restanti regioni presentano incrementi molto contenuti o addirittura decrementi del numero di norme emanate. Analoga situazione per le regioni in piano di rientro.

Grafico 3 - Ripartizione della dimensione Pianificazione e Programmazione per Regione. Per ogni Regione la prima colonna rappresenta il valore per l'anno 2016, la seconda il valore per l'anno 2017.



[3] *Rispetto al precedente rapporto si è preferito "spostare" la dimensione Investimenti nella dimensione del Governo della Spesa. Inoltre la Compartecipazione alla Spesa, visto l'esiguo numero di atti (2), è stato inserimento insieme alla Regolazione dei rapporti con i privati e agli Acquisti di beni e servizi.*

Grafico 4 - Ripartizione della dimensione Tutela della Salute per Regione. Per ogni Regione la prima colonna rappresenta il valore per l'anno 2016, la seconda il valore per l'anno 2017.

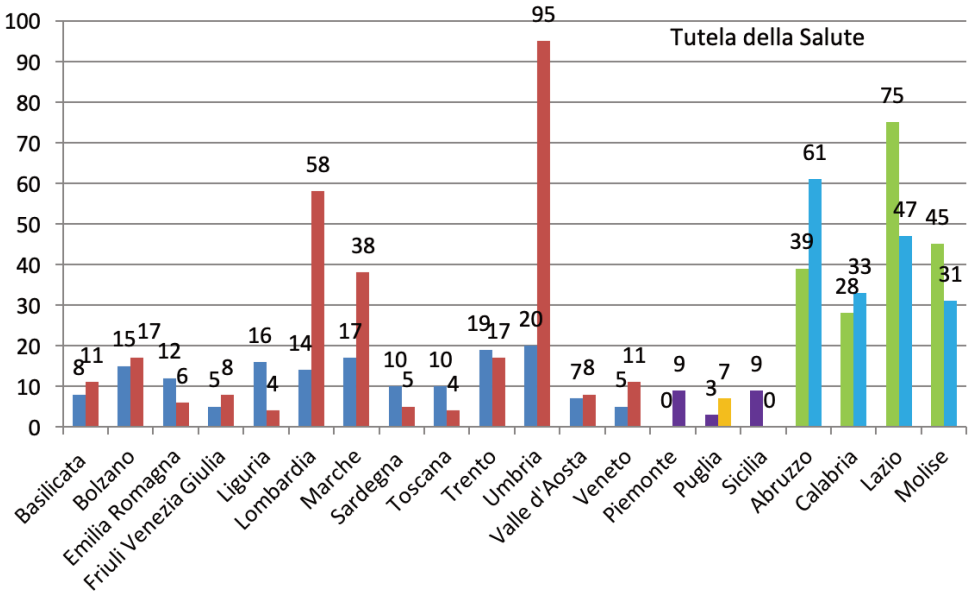
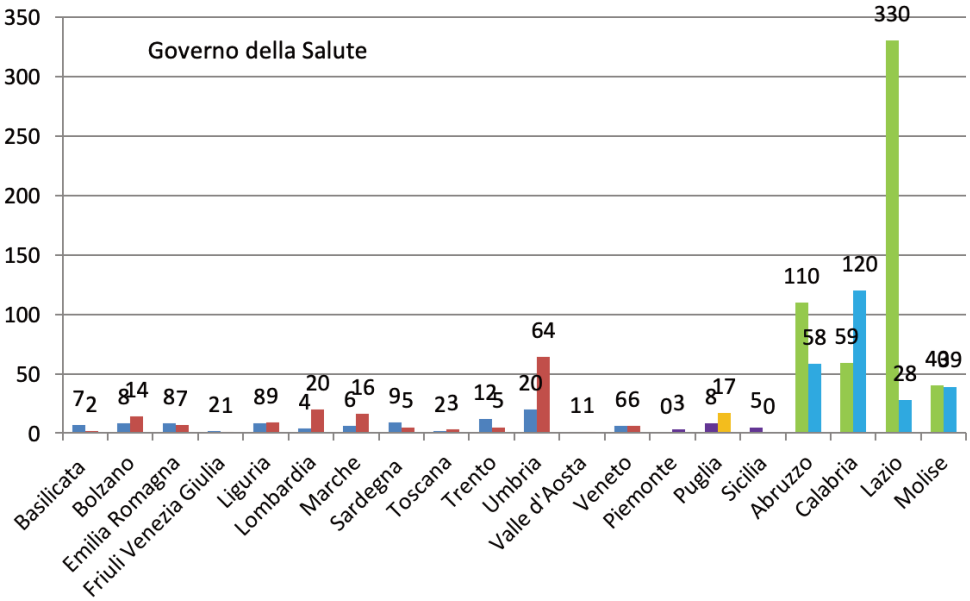


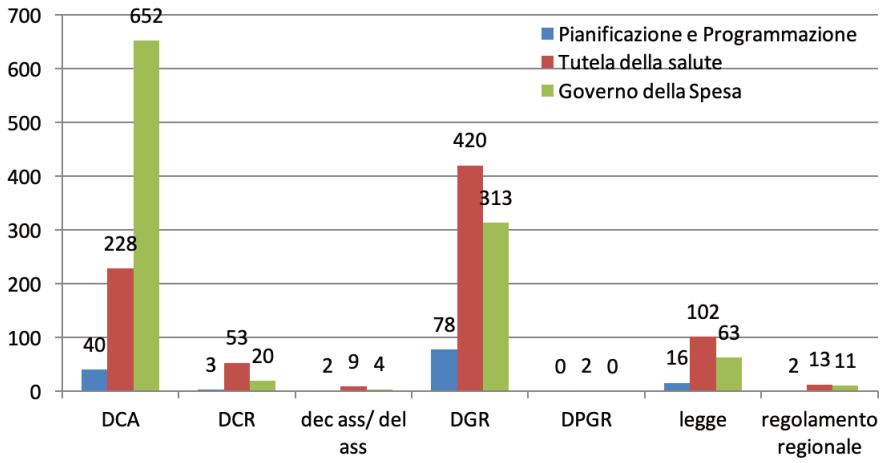
Grafico 5 - Ripartizione della dimensione Governo della Spesa per Regione. Per ogni Regione la prima colonna rappresenta il valore per l'anno 2016, la seconda il valore per l'anno 2017.



Interessanti sono i valori delle regioni commissariate: per quanto riguarda la Pianificazione e la Programmazione Abruzzo, Calabria e Molise presentano valori molto più alti nel 2016 rispetto al 2017. Risultano comunque elevati rispetto alle altre regioni i valori in entrambi gli anni nella dimensione della Tutela della Salute e soprattutto nel Governo della Spesa, dove emerge il valore del 2016 per il Lazio (come precedentemente accennato in gran parte volti dovuto ad atti del Commissario ad Acta di accreditamento di strutture private)[4].

Il dato "anomalo" delle regioni commissariate emerge chiaramente nel grafico 6 dove sono presentate le frequenze degli atti normativi secondo la loro fonte: si evince come gli atti dei Commissari ad Acta siano di gran lunga i più numerosi per quanto riguarda il "Governo della spesa", mentre la dimensione della "Tutela della salute" vede prevalere Delibere di Giunta e legislazione. Nello specifico risultano particolarmente numerose le sottodimensioni della "Organizzazione e Regolazione del sistema" e delle "Prestazioni Erogate" con un aumento tra il 2016 e il 2017. Sul Governo della Spesa si evidenzia la numerosità delle norme destinate alla "Regolazione dei rapporti con i Privati"[5].

Grafico 6 – Frequenza degli atti normativi 2016- 2017 per dimensioni[6].



Pianificazione e programmazione

Rispetto al precedente rapporto non si ravvisano particolari cambiamenti d'indirizzo,

[4] *Per i grafici 3-4-5 si rimanda alla tabella 2 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per una visualizzazione complessiva.*
[5] *Si rimanda alla tabella 3 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per ulteriori approfondimenti.*
[6] *Le voci presenti vanno lette come segue: DCA: Deliberazioni Commissario ad Acta; DGR o DGP: Delibere di Giunta Regionale o Provinciale; Dec. Circ.: Decreto o Circolare; DCR: Delibera Consiglio Regionale; DPGR: Decreto Presidente della Giunta Regionale; DPP: Decreto Presidente Provincia.*

con un trend che ormai sembra consolidato verso un "sistema sanitario regionale in grado di coniugare la sostenibilità economica con la tutela del livelli essenziali di assistenza, in una logica di difesa dell'identità regionale e di rispetto delle normative vigenti"[7]. Normative vigenti che sia a livello nazionale che regionale prevedono sempre lo stesso principio ovvero quello "del raggiungimento degli obiettivi di salute, attraverso l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, con l'inderogabile obiettivo del pareggio in bilancio"[8]. E quindi, esattamente come definito per gli anni precedenti, a prescindere dal gruppo in cui è collocata la Regione (in attivo, in piano di rientro o commissariata) viene sottolineata la scelta di una programmazione verso un bilanciamento tra due obiettivi: efficienza della spesa ed efficacia del sistema sanitario. Per efficienza della spesa si intende in realtà una spesa votata all'obiettivo del pareggio di bilancio (e quindi per le Regioni in piano di rientro tale da "rientrare" del disavanzo e per quelle non in rientro per "rimanere" in tale condizione) e per efficacia del sistema sanitario s'intende la capacità di risposta ai bisogni delle persone in base alle risorse disponibili. L'efficienza della spesa viene perseguita attraverso due modalità ricorrenti: una razionalizzazione delle strutture territoriali (accorpamenti) e la centralizzazione degli acquisti. In particolarmente si sottolinea una quasi esasperata ricerca di processi di riorganizzazione delle rete sanitarie, principalmente promossi attraverso accorpamenti e basati su operazioni volte a razionalizzare i costi.

La razionalizzazione delle strutture è sviluppata in diversi modi:

- La Lombardia e la Sardegna hanno portato avanti processi di "Agenzie di tutela della Salute" (la Lombardia aveva cominciato già nel 2015). Attraverso le ATS "s'incorporano aziende locali e si subentra nei rapporti attivi e passivi, nel patrimonio e nelle funzioni delle aziende sanitarie locali incorporate" (art. 1 della legge regionale 17/2016 della Sardegna).
- Processi analoghi sono anche previsti in altre regioni, tra cui la Basilicata che ha previsto la riclassificazione amministrativa di alcuni ospedali e la loro incorporazione nell'azienda ospedaliera "San Carlo" al fine di costruire un'unica struttura ospedaliera articolata in più plessi. Diversi sono tuttavia i processi di riconversione: ad esempio con i DCA n. 26 e 27 del 2016 la Regione Molise ha riconvertito in ospedali quelli che precedentemente erano presidi ospedalieri.
- La riorganizzazione delle strutture sanitarie è passata anche attraverso una gestione dei beni e servizi, in particolare nella gestione dei posti letto: si è operato per un più razionale ed efficace uso dei posti letto disponibili attraverso l'accorpamento di dipartimenti ospedalieri, lasciando invariati i posti letto e non incidendo di conseguenza sulla assistenza sanitaria. Tuttavia nel caso della DGR n. 159/2016

[7] *Dal questionario della Basilicata, 2016, Sez. 6.1.9 Governo della Spesa sanitaria.*
[8] *Dal questionario Emilia-Romagna, 2016, Sez. 6.1.9. Governo della Spesa sanitaria.*

delle Marche si opera anche per la riduzione dei posti letti ospedalieri. In merito hanno legiferato anche la Basilicata, la Calabria e il Lazio.

- Sui processi di ottimizzazione della gestione finanziaria va ricordata l'attenzione dell'Emilia Romagna per il pagamento dei fornitori di beni e servizi e la tempestività nei pagamenti.
- Emergono inoltre diversi casi di tetti di spesa per l'erogazione di prestazioni sanitarie pubbliche ospedaliera pubblica ma soprattutto private. In particolare ricordiamo le regioni in piano di rientro il Lazio, Molise, Abruzzo, Calabria.
- Sempre la Lombardia per dare piena attuazione alla legge regionale 23/2015 con il DGR n. X/4702 del 2016 ha ridefinito l'assetto organizzativo del sistema socio sanitario regionale con un processo di razionalizzazione della spesa sanitaria. Nel sistema degli acquisti a rete è stato attivato "ARCA Spa", soggetto volto alla pianificazione degli acquisti delle aziende sanitarie, "rendendo disponibili alla aziende sanitarie beni e servizi a maggior valore di spesa e a prezzi d'acquisto inferiori sfruttando le migliori possibilità d'acquisto"[9].

La centralizzazione degli acquisti è passata come negli anni passati attraverso la gestione accentrata dei servizi condivisi (GSA o GCA), ovvero per l'attivazione di centrali di committenza per l'acquisizione di beni e servizi (principalmente farmaci e dispositivi medici) e di supporto tecnico e amministrativo. In questo biennio si ricordano i casi di Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Marche, Molise, Umbria e Veneto. Alla base vi è sempre il principio per cui l'aumento degli acquisti centralizzati permette un contenimento della spesa per beni e servizi.

Infine, in generale, tutte le Regioni hanno dato particolare attenzione all'appropriatezza prescrittiva e complessivamente a una razionalizzazione degli acquisti e della distribuzione dei farmaci.

Va ricordato che il 15 settembre 2016 la delibera del Consiglio dei Ministri ha disposto la cessazione del mandato commissariale per la Regione Abruzzo, ciò nonostante "nella medesima delibera il Consiglio dei Ministri prende atto che restano ferme le modalità di verifica e di affiancamento previste dall'Accordo sul Piano di rientro della Regione... come integrate dalla normativa vigente in materia di Piani di Rientro dai deficit sanitari"[10]. Allo stesso tempo il 21 marzo 2017 viene siglato l'atto formale dell'uscita della Regione Piemonte dal piano di rientro dal debito sanitario. Con l'uscita dal piano di rientro, il Piemonte è potuto così tornare ad avere autonomia nell'assunzione del personale, nella gestione degli investimenti e nell'edilizia sanitaria[11].

---

[9] *Dal questionario della Lombardia, 2016, Sez. 6.1.9 Governo della Spesa sanitaria.*
[10] *Dal questionario dell'Abruzzo 2016, Sez. 6.1.9 Governo della Spesa sanitaria.*
[11] *Nelle tabelle che vengono presentate la Regione è Abruzzo viene comunque presentata tra quelle commissariate e il Piemonte in quelle di piano di rientro, in quanto molte di queste tabelle sono costruite come media tra gli anni 2016- 2017*

Tutela della salute

Organizzazione e regolazione del sistema del Servizio Sanitario Regionale[12]

Le regioni commissariate sono quelle che più hanno legiferato nella sottodimensione "Organizzazione e regolazione del sistema sanitario regionale" principalmente, ovviamente, attraverso le delibere del Commissario ad Acta (tuttavia si nota anche un notevole numero di Delibere di Giunta Regionale per l'Abruzzo, spiegabile in quanto verso la fine dell'anno 2016, come detto, è uscita dal piano di rientro). Fra le regioni in attivo si nota l'attività legislativa dell'Umbria della Lombardia e Marche.

Per quanto riguarda le fonti normative si presenta un certo equilibrio tra leggi e delibere per ognuno delle tematiche affrontate. Da quelle più generali e di indirizzo, quali l'organizzazione e regolazione del Sistema Sanitario Regionale alla riorganizzazione di rete per singole malattie (tra cui ricordiamo principalmente le cure palliative, quelle psichiatriche, la gestione delle malattie, le cure contro il diabete), a settori più specifici quali quella della gestione elettronica dei dati, il settore dell'emergenza o del primo soccorso, le collaborazioni tra regioni. La Puglia a riguardo della dimensione dell' emergenza ha legiferato con la DGR n. 1933/2016 il riordino ospedaliero e della rete del pronto soccorso e delle emergenze.

Rispetto al biennio passato si sottolinea un numero consistente di atti riguardanti percorsi e valutazione di processi di umanizzazione delle cure (Abruzzo, Calabria, Trento e Umbria). Probabilmente dovuti ai processi di accorpamento risultano di numero consistente le norme relative a centri di riferimento regionali per una determinata patologia (Abruzzo, Lombardia, Marche, Trento, Lazio, Basilicata, Liguria). A riguardo l'Emilia Romagna ha progettato con il DGR 2128/2016 le Case della Salute ovvero strutture con l'obiettivo di porre insieme elementi organizzativi e assistenziali a supporto dell'integrazione e del coordinamento tra servizi sanitari (ospedale-territorio) e sociali, finalizzati alla presa in carico della persona secondo il paradigma della medicina d'iniziativa e all'attivazione di percorsi di prevenzione e cura multidisciplinari con la partecipazione della comunità territoriale o di riferimento. Con le Case della Salute l'Emilia Romagna (ma a seguire anche altre Regioni) intende realizzare delle strutture che operino da punto di riferimento certo per i cittadini, dove trovare risposta alla maggior parte dei bisogni, attraverso la garanzia dell'accesso e della presa in carico, in integrazione con i professionisti del sociale.

Quasi analogamente la P.A. di Trento con il DGR n. 2539/201 ha definito la nuova macro organizzazione dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari. La revisione dell'assetto organizzativo aziendale è volto a sviluppare nuovi modelli orientati in particolare al miglioramento dell'integrazione fra ospedale e territorio, tramite una rete di servizi dif-

[12] *Si rimanda alla Tabella 5 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per una rappresentazione della Distribuzione per fonte normativa e Regione degli atti inerenti l'organizzazione e la regolazione del SSR – Anni 2016 – 2017.*

fusi in grado di soddisfare i bisogni emergenti e multidimensionali della popolazione. Inoltre ha l'obiettivo di rimodulare l'articolazione organizzativa amministrativa e ridefinire le strutture organizzative dirigenziali aziendali.

Nei processi di riorganizzazione delle reti emergono attenzioni verso la gestione delle persone non autosufficienti (Abruzzo, Emilia Romagna, Molise, Umbria). Il DCA n. U00098/2016 della Regione Lazio opera la riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza territoriale, in particolare le strutture residenziali e semiresidenziali per persone non autosufficienti, anche anziane. O ad esempio il Molise con il DGR n. 270/2016 ha definito un programma volto ad azioni e interventi in favore delle persone con disabilità grave e gravissime.

Per quanto riguarda la gestione elettronica dei dati ricordiamo il processo di implementazione informatizzata portato avanti dall'Emilia Romagna: nei primi mesi del 2017 sono state ultimate le attività avviate nel corso del 2016 per l'esperimento della gara per l'acquisizione di un sistema informativo unico regionale per la gestione dell'Area Amministrativo Contabile "GAAC" e in data 07/03/2017 è stato adottato l'atto per l'aggiudicazione definitiva. Nel corso del 2017 le Aziende sanitarie regionali sono state impegnate, anche attraverso la partecipazione a specifici gruppi di lavoro, ad assicurare la collaborazione e il supporto tecnico-specialistico per l'implementazione del nuovo sistema informativo.

Il Piemonte ha approvato le linee di indirizzo della sanità digitale Piemontese – Progetti regionali 2018- 2020 con la DGR n. 27-6517/2018 con cui si avvalorano i processi di dematerializzazione della ricetta medica (dalla fase prescrittiva, alla presa in carico ed all'erogazione), la digitalizzazione dei documenti clinico sanitari, la cartella clinica elettronica con firma digitale, l'evoluzione e la diffusione del fascicolo socio-sanitario elettronico, il CUP unico regionale nonché il sistema amministrativo contabile unico per la sanità. Inoltre prosegue il percorso di rafforzamento dell'approccio inclusivo e partecipativo dei principali attori del sistema. La realizzazione dei servizi on line sarà condotta a livello regionale al fine di garantire un unico strumento di dialogo digitale tra il SSR e i cittadini, anche al fine di favorire l'utilizzo da parte dei cittadini dei servizi stessi al domicilio, in coerenza coi modelli e le soluzioni di cronicità e assistenza territoriale.

Prevenzione, vigilanza, controlli[13]

Nel biennio diverse Regioni hanno promosso un piano regionale per la prevenzione o recepito l'intesa Stato- Regioni riguardante la proroga del piano nazionale della prevenzione (Calabria, Marche, Umbria, Molise, Sicilia).

La sotto-dimensione Prevenzione, vigilanza e controllo vede come fonti principali le deliberazioni di giunta regionale e quelle, di gran lunga prevalenti, del Commissario ad Acta.

[13] *Si rimanda alla Tabella 6 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per la Distribuzione per Regione e Fonte normativa degli atti di Prevenzione, vigilanza e controllo.*

Rimane sempre notevole la produzione normativa segnalata riguardo alla sicurezza alimentare, in particolare su tematiche relative alle attività di controllo, sulla sicurezza degli stabilimenti di produzione (Trento, Umbria, Molise, Calabria, Piemonte), sulla sicurezza e prevenzione di malattie sui bovini (Molise), sul randagismo (Abruzzo, Lombardia, Marche, Umbria), e sulla tutela degli animali, tra cui le api (Molise, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Toscana).

Da sottolineare è anche l'attenzione alle patologie riguardanti le dipendenze tra cui: il gioco d'azzardo (Lazio, Emilia Romagna, Molise, Umbria, Piemonte), la tossicodipendenza (Lazio, Umbria) e, in ambito di politiche positive, la promozione ed educazione a buoni stili di vita (Calabria, Lazio, Lombardia, Umbria).

In questo biennio emergono anche attività volte alla sicurezza dei posti lavoro, in particolare per quanto riguarda le disposizioni antincendio all'interno delle strutture ospedaliere (Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Umbria).

Il Piemonte con il DGR n. 35-5907/2017, avente ad oggetto la tutela della Salute in ambito penitenziario, ha recepito l'accordo approvato in Conferenza Unificata il 27 luglio 2017 "Piano nazionale per la prevenzione delle condotte suicidarie nel sistema penitenziario per adulti", mirato alla prevenzione delle condotte suicidarie con modalità partecipate e condivise tra sistema sanitario e sistema penitenziario.

Prestazioni Erogate[14]

In questa sottodimensione emergono principalmente due ambiti: quello delle specifiche patologie e quello della sfera delle cure domiciliari e residenziali.

Anche in questo caso, tra le Regioni in pareggio di bilancio, l'Umbria è quella che ha segnalato il maggior numero di atti, seguita a distanza dalle Marche, Lombardia e da Trento. Fra le Regioni commissariate emerge la produzione del Lazio seguita dall'Abruzzo.

La tematica delle specifiche patologie vede un numero notevole di atti volti ai Percorsi Diagnostici Terapeutici Assistenziali (PDTA) su diverse malattie rare (praticamente quasi tutte le regioni legiferano su questa tematica). Interessante anche le normative riguardanti le forme tumorali, che seguono quattro linee direttive: percorsi diagnostici, la prevenzione, il registro tumori e documenti tecnici (anche in questo caso legiferano quasi tutte le regioni).

Notevole anche la produzione normativa riguardante donazione sangue (Abruzzo, Lombardia, Lazio, Umbria, Trento, Valle d'Aosta, Molise), anche se spesso si tratta di accreditamento di strutture private per la suddetta prestazione.

L'Emilia Romagna con la delibera assembleare n. 120/17 ha approvato il nuovo piano sociale e sanitario. Elaborato con un ampio percorso partecipativo di enti e soggetti, istituzionali e della società civile, aggiorna in modo sostanziale il precedente, per dare ri-

[14] *Si rimanda alla Tabella 7 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per la Distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi all'erogazione di prestazioni.*

sposte efficienti, integrate e intersettoriali ai nuovi fenomeni sociali e ai mutati bisogni di benessere sociale e di salute. Tre gli obiettivi strategici: 1. lotta all'esclusione, alla fragilità e alla povertà, 2. consolidamento del Distretto socio-sanitario, 3. far nascere e/o potenziare strumenti innovativi di prossimità e di integrazione dei servizi sanitari e sociali. Per quanto riguarda il primo obiettivo si punta a realizzarlo attraverso l'integrazione di tre strumenti nuovi, da sperimentare a partire da questo mandato: la legge regionale sull'inclusione socio-lavorativa (14/2015), la legge regionale sul Res, il Reddito di solidarietà (24/2016), l'attuazione del Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) e ora Rel reddito d'inclusione, introdotto dal governo. Il secondo obiettivo è l'ulteriore consolidamento del Distretto - l'attore istituzionale costituito dagli Enti locali associati nell'esercizio delle funzioni sociali e sociosanitarie e dall'Azienda Usl - quale snodo strategico e punto nevralgico dell'integrazione sanitaria, sociale, sociosanitaria. Circa la metà dei Distretti sono caratterizzati dalla presenza di Unioni coincidenti come estensione: questo è un patrimonio peculiare dell'Emilia-Romagna, che le incentiva con una legge specifica e strumenti di settore. L'obiettivo strategico prevede di far coincidere le Unioni di Comuni con i Distretti sociosanitari. L'obiettivo 3. è far nascere e/o potenziare strumenti innovativi di prossimità e di integrazione dei servizi sanitari e sociali, come ad esempio le Case della Salute, modello fondamentale dell'integrazione sociale e sanitaria.

Da notare nelle altre regioni un'attenzione verso le politiche di sostegno che si sviluppano attraverso benefici economici a determinati soggetti svantaggiati (Abruzzo, Lazio, Lombardia, Liguria, Umbria, Veneto), quelli di sostegno alle famiglie (Abruzzo, Bolzano, Marche, Molise, Umbria), e infine agli immigrati (Friuli, Venezia Giulia, Molise, Umbria).

Per quanto riguarda il tema dell'immigrazione, sempre l'Emilia Romagna porta avanti specifici programmi assistenziali a carattere umanitario, difatti con la DGR n. 1013/17 si erogano interventi sanitari a favore di cittadini stranieri trasferiti in Italia nell'ambito di programmi assistenziali. Tale iniziativa intende garantire prestazioni sanitarie di alta specialità individuati negli atti di programmazione generale della Regione Emilia Romagna non erogabili nei Paesi e nelle aree di provenienza e non previste da specifici rapporti convenzionali già in essere con Paesi terzi con previsione dei relativi oneri a carico dei Paesi stessi, né ricomprese in iniziative e programmi di assistenza sanitaria finanziati dallo Stato o, comunque, altrimenti finanziati.

Il Piemonte con la DGR 14-4590/2017 ha disciplinato invece l'intera filiera dei servizi residenziali psichiatrici presenti sul territorio, definendone i requisiti autorizzativi e di accreditamento, i criteri di accesso, il regime tariffario e la funzione di vigilanza e controllo. La riorganizzazione adegua l'offerta residenziale, presente sul territorio piemontese, con il modello AGENAS-GISM, e quindi rivisita l'organizzazione prevedendo tre tipi di strutture: S.R.P.1 – Struttura residenziale psichiatrica per trattamenti terapeutico riabilitativi a carattere intensivo; S.R.P.2 – Struttura residenziale psichiatrica per trattamenti terapeutico riabilitativi a carattere estensivo; S.R.P.3 - Struttura residenziale psichiatrica per in-

terventi socioriabilitativi con differenti livelli di intensità assistenziale. Nel corso del 2017 è continuato il confronto iniziato con enti gestori, sindacati, cooperative e associazioni dei familiari dei pazienti per l'applicazione della delibera, attraverso l'apposito tavolo di monitoraggio che si è insediato con il compito di seguire, per tre anni, passo per passo la riforma della residenzialità psichiatrica.

La Toscana con la legge regionale n. 75/2017 afferma il riordino degli organismi di partecipazione ai processi di programmazione ed erogazione dei servizi sanitari, con disposizioni in materia di partecipazione e di tutela dell'utenza nell'ambito del servizio sanitario regionale. In particolare viene istituito presso la direzione regionale competente in materia di diritto alla salute il Consiglio dei cittadini per la salute, con funzioni consultive e propositive nelle materie attinenti alla tutela del diritto alla salute, dell'equità di accesso e della qualità e sicurezza dei servizi sanitari e socio-sanitari.

Ricerca e formazione[15]

Come già precedentemente riportato, delle quattro dimensioni che compongono la Tutela della Salute questa è quella per cui risulta il numero più basso di atti normativi. Addirittura per quanto riguarda la tematica della Ricerca si segnalano solamente otto atti legislativi (Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Lazio con due delibere del Commissario ad Acta, Lombardia, Marche, Molise, Sicilia).

Riguardo al rapporto con l'università ricordiamo il DGR n. 612/2016 del Friuli Venezia Giulia che ha approvato un protocollo d'intesa tra la Regione e l'università degli studi di Trieste e Udine dando luogo alla costituzione delle aziende sanitarie universitarie integrate in queste due città.

Per quanto riguarda la formazione spiccano l'attività della P.A. di Bolzano e dell'Umbria, mentre scende drasticamente la legiferazione delle regioni commissariate. La formazione è per lo più riguardante i medici e gli operatori in ambito socio–sanitario.

Governo della Spesa

Tariffe e Nomenclatori[16]

La categoria Tariffe e Nomenclatori presenta un numero complessivo di 44 atti. Di questi, 3 sono relativi a risarcimenti danni (tutti dell'Umbria), 4 riguardanti i ticket sanitari (2 per la Lombardia, uno per Molise e Trento). I restanti 37 sono tutti collegati all'adozione

[15] *Si rimanda alla Tabella 8 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per la distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi a ricerca e formazione.*

[16] *Si rimanda alla Tabella 9 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per la distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi a tariffe e nomenclatori.*

di nuovi sistemi tariffari che vanno dalla prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale a tariffe di assistenza residenziale.

La Lombardia con il DDR n. 5954/2016 "Regole operative per la gestione del Servizio Sanitario e Socio Sanitario per l'anno 2017" introduce un nuovo sistema di remunerazione per la cronicità orientato alla presa in carico complessiva del paziente ("budget di cura" e "tariffa di presa incarico"). Al fine di rivedere il sistema tariffario, attraverso l'introduzione di una tariffa di presa in carico per pazienti cronici e l'individuazione di budget di cura per pazienti fragili, viene elaborata una metodologia di intervento che tiene conto della stratificazione della domanda da suddividersi in 5 classi: 1. fragilità clinica e/o funzionale con bisogni prevalenti di tipo ospedaliero, residenziale, assistenza a domicilio; 2. cronicità polipatologica con prevalenti bisogni extraospedalieri ad alta richiesta di accessi ambulatoriali integrati/frequent users; 3. cronicità in fase iniziale prevalentemente monopatologica a richiesta medio bassa di accessi ambulatoriali/frequent users; 4. soggetti non cronici che usano i servizi in modo sporadico (prime visite/accessi ambulatoriali veri); 5. soggetti che non usano i servizi ma sono comunque potenziali utenti sporadici.

Razionalizzazione della rete ospedaliera[17]

Anche questa sottodimensione presenta un numero esiguo di atti. Il maggior numero viene presentato dalla Calabria

Le tematiche affrontate risultano essere quelle di trasferimenti di sede, creazione di nuove reti. Il principio alla base di questi atti è legato a iniziative di accorpamento, di razionalizzazione della reta su una base di accentramento e riduzione di sprechi in termini sia sanitari che economici. Ricordiamo il caso del Molise che con il DCA n. 46/2016 "disciplina l'articolazione delle unità sanitarie in distretti ed al fine di assicurare un'idonea ed adeguata risposta ai nuovi bisogni assistenziali, in un'ottica finalizzata alla promozione della qualità, della sicurezza delle cure, dell'uso appropriato delle risorse, implementando forme organizzative di maggiore efficienza, si è decretata la riduzione del numero dei distretti sanitari regionali da n. 7 a n. 3, funzionalmente ai bacini di popolazione individuati e, quindi, in coerenza con le complessive scelte di programmazione sanitaria regionale"[18].

La legge regionale n. 1/2017 dell'Emilia Romagna è un ulteriore esempio, prevedendo la fusione dell'Azienda Unità sanitaria locale di Reggio Emilia e dell'Azienda ospedaliera 'Arcispedale Santa Maria Nuova' al fine di rafforzare i servizi per i cittadini, contenendo la spesa pubblica e perseguendo, al contempo, una maggiore efficienza organizzativa, sia dal punto di vista strutturale che amministrativo con l'obiettivo di migliorare ulteriormente i servizi sanitari.

---

[17] *Si rimanda alla Tabella 10 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per la distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi alla razionalizzazione della rete ospedaliera.*

[18] *Dal questionario del Molise, 2016, Sez. 6.1.9 Governo della Spesa sanitaria.*

Regolazione dei rapporti con i privati, acquisti di beni e servizi, compartecipazione alla spesa[19]

La regolazione dei rapporti con i privati, acquisto di beni e servizi e compartecipazione della spesa è probabilmente, anche al di là dei numeri degli atti prodotti, la dimensione più importante del Governo della Spesa, in particolare per le Regioni commissariate.

Di questa sottodimensione la parte principale riguarda la regolazione dei rapporti con i privati che vede numeri estremamente alti di atti da parte delle regioni commissariate (Lazio 232, Calabria 90, Abruzzo 55, Molise 10). In particolare è il dato del Lazio che colpisce: gli atti volti all'accreditamento di strutture private, nonché alla definizione dei budget massimali delle prestazioni ospedaliere acquisibili, è di gran lunga la politica più diffusa nel biennio 2016-2017 per questa Regione. La stessa Regione riporta tra gli atti più importanti il Decreto del Commissario ad Acta n. U00248/2016 che definisce il livello massimo di finanziamento per l'anno 2016 per le strutture private erogatrici di prestazioni ospedaliere per acuti con onere a carico del SSR, il DCA n. U00391/2016 che delinea il livello massimo di finanziamento per l'anno 2016 delle funzioni assistenziali, il DCA n. U00256/2016 e il DCA n. 126/2016 che definiscono il livello massimo di finanziamento per l'anno 2016 per le prestazioni erogate da strutture private accreditate con onere a carico del SSR.

Sulla stessa linea è la legiferazione del Molise che con il DCA n. 63/2016 definisce i limiti massimi di finanziamento delle prestazioni sanitarie acquisibili dal Sistema sanitario regionale nel rispetto dell'equilibrio finanziario della Regione.

La Sicilia invece con il Decreto Assembleare del 2 marzo 2016 adegua la Regione a quanto previsto dall'intesa Stato- Regioni n. 259/CSR del 2012 e quindi formula gli elenchi dei requisiti organizzativi, strutturali e tecnologici per l'esercizio delle attività sanitarie e per l'accreditamento, con la definizione dei tempi per l'adeguamento e di un percorso per l'istituzione dell'organismo tecnico accreditante.

L'Umbria con il DGR n. 1132/2016 ha definito le linee guida per la stipula degli accordi contrattuali tra le strutture erogatrici pubbliche e tra le Aziende SL e le strutture private che intrattengono rapporti con il Servizio Sanitario Regionale, introducendo un'importante innovazione nell'individuazione dei budget delle Case di Cura private, finalizzata al recupero della mobilità passiva interregionale. In particolare è stato previsto lo spostamento di parte del volume finanziario da extra-Regione ad intra-Regione (destinato alle prestazioni per le quali si registrava un più elevato "indice di fuga" verso strutture extra-regionali).

Sempre il Lazio è l'unica Regione italiana a presentare atti riguardanti la compartecipazione alla spesa, nei rapporti con gli enti Inail e Inps (DCA n U00209 e n U00066 ambedue nel 2016).

---

[19] *Si rimanda alla Tabella 11 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per la regolazione rapporti con i privati, acquisti di bene e servizi, compartecipazione alla spesa 2016-17.*

Nell'acquisizione di bene e servizi ricordiamo le Marche con il DGR n. 468/2016 concernente l'acquisizione di beni e servizi per enti del servizio regionale mediante procedure contrattuali gestite dalla Suam (ovvero la stazione unica appaltante della Regione Marche) e le relative disposizioni attuative. Sempre le Marche con il DGR n. 159/2016 hanno predisposto la riduzione dei posti letto ospedalieri.

Farmaci e farmacie[20]

La sottodimensione presenta 69 atti con frequenze basse con eccezione della P.A. di Bolzano e dell'Abruzzo (10 atti per ciascuna).

Per quanto riguarda l'uso dei farmaci, ricordiamo i processi di monitoraggio sull'uso (Abruzzo, Bolzano, Lazio, Lombardia, Marche), sulle modalità di prescrizione (Abruzzo, Lazio, Puglia, Trento), della razionalizzazione della spesa e sull'incremento della appropriatezza (Abruzzo, Basilicata, Bolzano, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise e Puglia).

In particolare la Puglia sottolinea, tra gli atti più importanti, alcune misure urgenti per la razionalizzazione della spesa farmaceutica, nello specifico volte ad incrementare l'appropriatezza prescrittiva dei farmaci per il trattamento di patologie respiratorie (DGR n. 473/2917); dei farmaci antibiotici (DGR n. 177/2017), dei farmaci per il trattamento dell'Iperuricemia cronica (DGR n. 870/2917), degli antimicrobici per uso sistemico riguardanti le linee guida per la profilassi antibiotica in chirurgia (DGR . n. 869/2917).

Ci sono stati inoltre 6 atti riguardanti il Prontuario Terapeutico Regionale (Liguria, Calabria 3 atti, Marche 2 atti).

I rapporti con le farmacie sono stati normati con 22 atti che vanno dalla distribuzione dei farmaci alla farmacie, agli orari di apertura, fino all'assegnazione delle sedi farmaceutiche. Molte regioni hanno legiferato sull'organizzazione della logistica del farmaco, come ad esempio la Regione Marche con il DGR n. 1377/2016.

L'Emilia Romagna con la legge regionale 2/2016 "Norme regionali in materia di organizzazione degli esercizi farmaceutici e di prenotazioni di prestazioni specialistiche ambulatoriali" ha dettato le nuove norme per la riorganizzazione delle funzioni amministrative in materia di esercizi farmaceutici, in coerenza con le modifiche della normativa statale intervenute in materia.

Personale, concorsi, responsabilizzazione della dirigenza[21]

La necessità di razionalizzazione della spesa sanitaria trova il suo limite nella indivi-

[20] *Si rimanda alla Tabella 12 nella sezione La legislazione regionale: dati statisticiper gli atti riguardanti la categoria farmaci e farmacie 2016-17.*

[21] *Si rimanda alla Tabella 13 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per la distribuzione per Regione e fonte normativa degli atti relativi alla gestione del personale, ai bandi di concorso e alle funzioni dirigenziali.*

duazione dei fabbisogni di personale. Questa sottodimensione è infatti caratterizzata da segnalazioni di provvedimenti relativi alla individuazione del fabbisogno di risorse umane e all'avvio delle procedure per coprire le carenze di personale. Emerge per esempio la quantità di provvedimenti dei Commissari ad Acta per il Lazio, l'Abruzzo, la Calabria relativi, principalmente, se non esclusivamente, a procedure per l'assunzione del personale in deroga al blocco del turn- over e alla proroga dei contratti a tempo determinato necessari per garantire la continuità delle prestazione sanitarie. Il Lazio segnala con i DCA n. U00015/17 e n. U00369/17 il trasferimento del personale per effetto della riorganizzazione della rete ospedaliera, a salvaguardia degli obiettivi strategici di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Lazio.

Il Piemonte invece con l'uscita dal piano di rientro approva la DGR n. 28/2017 con cui sono state date le disposizioni alle Aziende Sanitarie in materia di assunzioni di personale ed è stato ribadito anche per il 2017, come disposto dall'art. 1, comma 584 della legge n. 190 del 23/12/2014, il vincolo stabilito dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 23/12/2009, che definisce l'obiettivo di riduzione del costo del personale dell'1,4% rispetto ai valori dell'anno 2004. Le assunzioni sono state fatte alla luce della nuova configurazione del SSR, con particolare riferimento al riordino della rete ospedaliera di cui alla DGR n. 1 – 600 del 19/11/2014, nonché al riordino della rete territoriale di cui alla DGR n. 26 – 1653 del 29/06/2016.

Per quanto riguarda le regioni in bilancio attivo i numeri si abbassano drasticamente e l'Umbria risulta con il valore più alto (11 atti).

L'alta numerosità deriva anche dal notevole numero di atti segnalati, volti a definire o ridefinire i criteri e le procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali (presenti pressoché in tutte le Regioni). Da segnalare il numero estremamente elevato di atti del Commissario ad Acta dell'Abruzzo riguardanti le nomine di commissioni per la gestioni di concorsi per assunzioni.

La Sardegna con la deliberazione 55/2016 e la 67/6 sempre del 2016 ha approvato le prime direttive e linee di indirizzo con riferimento al personale delle aziende sanitarie della Regione.

Bilancio 2016- 2017[22]

Su queste tematica hanno legiferato pressoché tutte le regioni. La rilevanza di questa sottocategoria è ben rappresentata dal numero di atti e dai diversi indirizzi presenti. Ovviamente la parte principale è legata ai bilanci che vanno dal singolo ospedale per passare a una azienda sanitaria locale, fino ad analisi a livello macroregionale. Si ricordano i bilanci preventivi regionali (Abruzzo, Lazio, Marche, Toscana, Umbria, Puglia) e i processi

[22] *Si rimanda alla Tabella 14 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici il Bilancio 2016- 2017.*

di armonizzazione o trasparenza dei bilanci. Molti degli atti riguardano l'assegnazione, o la ripartizione dei fondi regionali per garantire i livelli essenziali di assistenza (Calabria, Lombardia, Molise, Umbria, Veneto, Lazio, Sardegna, Piemonte).

Infine ricordiamo il processo di Gestione Sanitaria Accentrata (GSA), che prevede uno specifico centro di responsabilità che gestisce direttamente una quota del finanziamento del servizio sanitario regionale e procede all'implementazione e alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Molise, Marche, Umbria, Veneto).

Investimenti 2016- 2017[23]

L'ultima sottodimensione analizzata è quella degli atti normativi riguardanti i piani di investimento. L'Umbria con 16 atti risulta essere la Regione che ha più legiferato tra quelle in bilancio attivo. Per quanto riguarda le commissariate ricordiamo il Lazio e l'Abruzzo.

Una buona parte degli atti riguarda processi di ampliamento di strutture sanitarie (Abruzzo, Calabria, Lazio, Lombardia), oltre ai progetti per la costruzione o ristrutturazione o messa in sicurezza degli edifici (Abruzzo, Lombardia, Puglia, Trento, Umbria).

Conclusioni

Come già evidenziato nel paragrafo riguardante la Pianificazione e programmazione, una comparazione con i dati nel biennio 2014- 2015 rileva che, nonostante sembri verificarsi un'inversione di tendenza tra attenzione al Governo della spesa e atti dedicati alla Tutela della salute, nella maggior parte delle regioni il trend rimane legato a l'obiettivo della parità di bilancio e dello sviluppo del rapporto tra efficienza della spesa ed efficacia del sistema sanitario (ovvero la capacità di risposta ai bisogni delle persone in base alle risorse disponibili).

L'attenzione, soprattutto nelle regioni ancora commissariate, rimane incentrata sulle dimensioni del Governo della spesa in particolare sulla Regolazione dei rapporti con i privati. Il valore del Lazio, 232 atti volti all'accreditamento per lo più di strutture private, fa riflettere su quale sia la soluzione perseguita.

L'altro dato che colpisce è relativo all'organizzazione e regolazione del sistema che cresce tra il 2016 e il 2017: in questo caso la sottodimensione è caratterizzata principalmente da processi di accorpamento e riorganizzazione della rete sanitaria. Come già accennato nel testo il fine ultimo sembra essere un'organizzazione del sistema sanitario

[23] *Si rimanda alla Tabella 15 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per gli Investimenti 2016- 2017.*

che "produca sanità" al minor costo possibile.

E' da sottolineare il valore molto basso della ricerca in campo sanitario. Una sanità che non prende in considerazione la ricerca è una sanità che promuove una prospettiva di corto raggio, evidentemente incentrata più sulla propria sopravvivenza che su un suo reale miglioramento in termini di qualità. La similitudine tra i dati del biennio 2014-2015 e quello preso in considerazione in questo rapporto sembrano evidenziare questo rischio.

È interessante notare quanto riportato dalla Calabria nel suo documento 2016 dove afferma: "la situazione della sanità in Calabria comporta una implicita limitazione della potestà legislativa regionale in materia; le scelte compiute o le eventuali misure adottate potrebbero, infatti, interferire con le funzioni del Commissario ad acta e/o non rispettare i vincoli posti dal piano di rientro". Tuttavia sembra al contrario interessante la posizione dell'Umbria che nel suo documento del 2016 afferma: "le misure di contenimento della spesa, dettate principalmente da un decennio di crescita economica debole, unitamente al progressivo invecchiamento della popolazione, all'incremento delle cronicità e allo sviluppo di tecnologie innovative hanno determinato gli ormai noti interventi nazionali di razionalizzazione della spesa e inevitabilmente inciso sul finanziamento. In tale contesto la Regione Umbria, con la finalità di esercitare adeguati livelli di governance sul Sistema Sanitario regionale... ha ritenuto di ripensare in maniera sostanziale sia al modello organizzativo che alle modalità di erogazione di prestazioni/interventi sanitari e socio-sanitari, cercando di migliorare ulteriormente l'appropriatezza dei servizi e delle prestazioni".
La sfida che si pone, quindi, è quella di individuare, per evitare processi di inefficienza del sistema sanitario, per evitare di aumentare le disuguaglianze tra nord e sud o di accesso alle prestazioni, un nuovo modello organizzativo che tra i paletti inderogabili della spesa contenuta riesca a produrre un sistema sanitario virtuoso e propositivo e con una prospettiva di lungo periodo.

1.5 La legislazione socio-assistenziale nel 2016 - 2017*

Quadro d'insieme

Le leggi in materia socio-assistenziale promulgate negli anni 2016 e 2017 sono 112[1], la maggior parte delle quali nel 2017 (65 leggi). La produzione legislativa rimane stabile rispetto al precedente biennio 2014-2015 (111, di cui 71 nel 2014 e 40 nel 2015). Quelle qui considerate sono specifiche leggi di settore destinate a disciplinare interi ambiti-settori della materia a cui bisogna aggiungere le moltissime disposizioni contenute nelle leggi di natura finanziaria e in quelle c.d. multisettore. La distribuzione tra i vari ambiti[2] presenta alcune differenze rispetto al biennio precedente. Aumenta la legislazione relativa alle politiche per la disabilità che passa da 6,1% 13,4 % mentre si riduce l'attenzione dei legislatori regionali sul terzo settore e le politiche migratorie dove la produzione legislativa quasi si dimezza.

Gli ambiti dove i legislatori regionali si sono dimostrati più attivi sono, le politiche per la disabilità il 13,4% e, come in passato, quello istituzionale (15% circa) gli altri ambiti sono tutti al di sotto del 10% delle produzione legislativa, fatta eccezione per la voce varie, pari al 18,8 %, che raccoglie un complesso di disposizioni che vanno da interventi per il lavoro a politiche per la diffusione della cultura della legalità. Le leggi riguardanti le politiche per la famiglia in senso stretto corrispondono al 6,3% della produzione in materia socio-assistenziale. Tuttavia su quest'ultima area incidono anche leggi classificate in altri ambiti, quali, ad esempio, la legislazione contro la povertà (che rappresenta quasi il 9% del totale delle leggi in materia socio-assistenziale), parte di quella a favore delle persone non autosufficienti, pari al 4,5% e la legislazione sulle politiche abitative pari all' 8%.

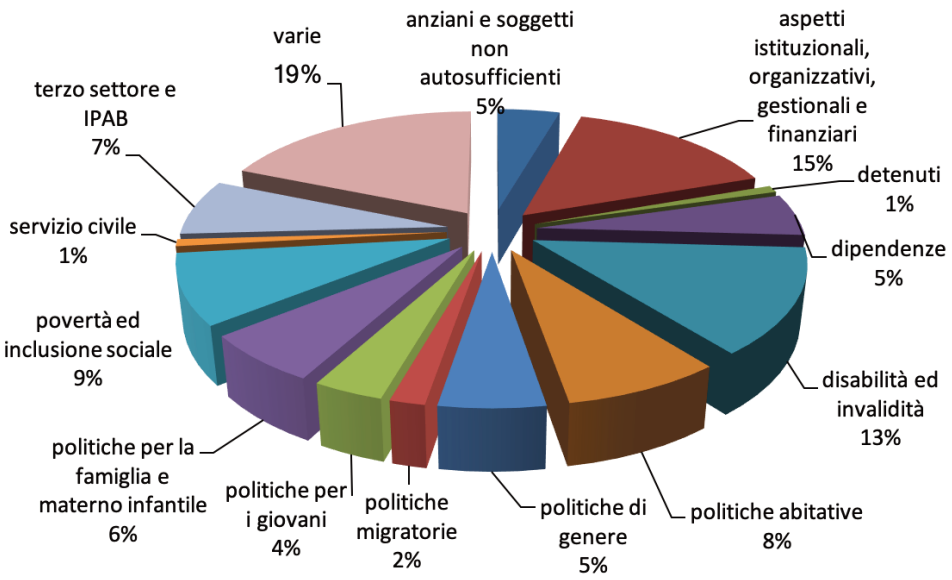
---

* *Di Giulia Maria Napolitano, ricercatrice in Scienze giuridiche, ISSiRFA-CNR.*

[1] *Il numero di leggi indicate differisce da quello indicato nella voce Servizi sociali della tabella 7: anni 2016-17 in Appendice relativa al Capitolo 1 (classificazione per macrosettore e materie), in quanto si riferisce alle politiche socio-assistenziali intese in senso ampio, nelle quali, per esempio, sono state incluse tutte le leggi della voce politiche abitative, inserite nelle classificazioni della tabella 7 nel macrosettore territorio, ambiente infrastrutture, alla voce territorio ed urbanistica, le leggi classificate nelle voci "Lavoro" e "Altro" del macrosettore "Servizi alla persona e alla comunità".*

[2] *Lo studio si basa sull'analisi della legislazione in materia socio-assistenziale classificata per ambiti di intervento. Gli ambiti definiti sono 16: aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari, politiche per la famiglia e materno infantile, politiche abitative, politiche di genere, anziani e soggetti non autosufficienti, disabilità e invalidità, terzo settore e IPAB, politiche migratorie, povertà ed inclusione sociale, detenuti, dipendenze, politiche per i giovani, servizio civile, qualità della vita, salute mentale, varie.*

Grafico 1 – Legislazione regionale in materia socio-assistenziale 2016-17: ripartizione per ambiti



L'organizzazione e lo sviluppo dei sistemi regionali socio-assistenziali: anni 2016-2017

Nel biennio 2016-17, la maggior parte delle leggi in quest'ambito è dedicata ai servizi, con disposizioni relative all'accreditamento o a modifiche sul piano organizzativo, alcune sono leggi di manutenzione. Di particolare rilievo è la legge n. 11 del 2016 della Regione Lazio relativa al riordino del servizio di assistenza sociale che arriva dopo un lunga gestazione. E' un testo molto corposo che riorganizza l'intera rete dei servizi sociali regionali garantendo un raccordo più forte fra gli interventi sociali e quelli sanitari a livello di programmazione, organizzazione, erogazione e finanziamento. Individua i diversi ambiti di intervento con politiche rivolte alla famiglia (compresi i nuclei monoparentali) e minori, persone con disabilità, disagio psichico, affetti da Alzheimer, anziani, immigrati e minoranze, persone vittime di violenza e donne incinte o madri in situazione di disagio sociale, persone sottoposte a provvedimenti penali, persone dimesse dagli ex ospedali psichiatrici giudiziari, persone senza dimora, persone con dipendenze, persone svantaggiate con necessità di alloggio o di inserimento lavorativo, tra cui i padri separati o divorziati, inoltre incentiva l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro con gli impegni di cura familiare. La Regione intende assicurare livelli essenziali delle prestazioni, già indicate nell'art. 22 delle legge n. 328/200, in modo uniforme nei distretti socio-assistenziali, superando la forte disomogeneità nell'erogazione dei servizi tra Comuni grandi e piccoli

o tra diversi territori della Regione. Sul piano organizzativo è stata favorita la gestione associata dei servizi sociali, con l'obiettivo di migliorare la qualità degli interventi e della spesa, mantenendo a livello comunale soltanto quei servizi che hanno non rilevanza sanitaria e che comportano una modesta complessità gestionale mentre tutti gli altri interventi saranno gestiti a livello associato. Il trasferimento di funzioni alle associazioni di Comuni prevede un potenziamento degli organismi e degli uffici dei distretti socio-assistenziali, attraverso il distacco del personale degli uffici dei singoli Comuni. Il finanziamento dei servizi è quasi interamente a carico dei Comuni che dovranno destinare la maggior parte delle loro risorse ai piani di zona distrettuali. La Regione interverrà con fondi integrativi per riequilibrare e garantire servizi uniformi su tutto il territorio. L'integrazione tra sociale e sanitario si realizza attraverso vari strumenti quali il punto unico di accesso, il *budget* di salute e la stipula obbligatoria di convenzioni-tipo (schema predisposto dalla Giunta) tra Comuni associati e Asl.

In Friuli Venezia Giulia il riordino degli enti territoriali e la soppressione delle Province ha determinato l'esigenza di dare un nuovo supporto agli enti locali riorganizzati in unioni territoriali per garantire le funzioni sociali.

Sul piano dell'integrazione tra sociale e sanitario la Puglia (LR n. 29/2017) ha istituto l'Agenzia regionale per la salute e il sociale (A.Re.S.S.), in sostituzione della Agenzia regionale sanitaria (A.Re.S.), finanziate per gli anni 2018-19-20 con 300 mila euro ogni anno.

Si segnala inoltre la legge del Veneto[3] che istituisce il Fondo di previdenza complementare del Veneto in attuazione del D.LGS. 252/2005, "Disciplina delle forme pensionistiche complementari", per promuovere, in particolar modo al termine dell'attività lavorativa, lo sviluppo della previdenza complementare di natura collettiva e lo sviluppo di sistemi di welfare integrato.

Si segnala del piano sociale da parte dell'Abruzzo DCR n. 70/4 del 9.2016.

Infine sul piano dei servizi si segnalano le 2 leggi quasi sovrapponibili dell'Abruzzo e delle Lombardia che prevedono contributi regionali per l'installazione di sistemi di video sorveglianza nelle residenza sanitarie e socio-sanitarie. I provvedimenti adottati in applicazione della legge si configurano come aiuti di Stato che operano nel rispetto degli articoli 107, 108 e 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Politiche per la disabilità ed anziani

Le leggi sulla disabilità promulgate nel biennio 2016-17 sono 16, più del doppio rispetto al biennio precedente (7 leggi), e rappresentano l'ambito più "sfruttato" dai legislatori

[3] *LR 15/2017.*

regionali nel periodo oggetto di analisi, cui si aggiungono le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie.

La Sicilia ha istituito e disciplinato il Fondo regionale per la disabilità destinato a disabili gravi e destinato a finanziare prestazioni ed i servizi socioassistenziali e socio-sanitari, non sostitutivi di quelli sanitari, e tenendo conto specificatamente delle esigenze dei minori affetti da disabilità.

Il Veneto ha approvato la legge n. 10 del 2017 "Norme per la valorizzazione dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli" che prevede una serie di servizi ed iniziative destinati a supportare questa figura. L'amministratore di sostegno[4] è stato introdotta nell' ordinamento giuridico italiano con la legge n. 6 del 2004 per garantire una protezione specifica alle persone che, per effetto di un'infermità o di una menomazione fisica o psichica, si trovano nell'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi. Si tratta di disabili, anziani, malati terminali, persone dipendenti da alcol o da sostanze stupefacenti che possono ottenere dal Giudice tutelare la nomina di un soggetto che abbia cura di loro e del loro patrimonio, con la minore limitazione possibile della capacità d'agire. L'amministrazione di sostegno limita la capacità d'agire caso per caso, in maniera funzionale alla qualità della vita del soggetto tutelato, considerando tutte le sue possibilità. Si tratta di un ambito in cui le Regioni si stanno muovendo come, per esempio, la Provincia di Trento che ha avviato da tempo[5] un *Tavolo per l'amministratore di sostegno* che è un organo collegiale con funzioni di consulenza e proposta che ha evidenziato una serie di criticità nell'applicazione dell'istituto e per le quali sono state avanzate delle proposte innovative[6].

Sempre più frequente è la disciplina regionale delle figura del *cargiver* familiare. Questa figura è prevista dalla legge di stabilità 2018 della Sicilia[7] come destinataria di trasferimenti monetari destinati a soggetti disabili; l'Abruzzo e la Campania gli dedicano una legge *ad hoc,* come nella scorso biennio aveva fatto l'Emilia-Romagna (LR 15/2015).

La Toscana ha redatto la LR 60/2017 in materia di tutela dei diritti della persona con disabilità per superare la frammentarietà delle disposizioni esistenti che rendono difficile programmare le politiche di settore oltre a non favorire la tutela delle persone con disabilità. Si tratta di una legge di ampio respiro che affronta e disciplina l'accertamento sanitario delle disabilità, prevede disposizioni volte a favorire l'inserimento scolastico, la formazione ed l'inserimento lavorativo dei disabili, la mobilità il superamento delle barriere architettoniche e indica nel progetto individuale il principale strumento di integrazione.

---

[4] *L' istituto si affianca a quelli dell'interdizione e dell'inabilitazione che si caratterizzano per un'eccessiva rigidità, per un'attenzione prevalente per gli aspetti patrimoniali e per l'invasività nella sfera personale del soggetto interdetto o inabilitato*

[5] *Il Tavolo è stato istituito con deliberazione della Giunta provinciale n. 1916 del 2012.*

[6] *Per un approfondimento si rinvia a L. Cagnaro, L'amministrazione di sostegno: sfida per la costruzione di un welfare di comunità, in www. welforum.it/.*

[7] *LR 8/2017 art. 9 c.3.*

La Basilicata ha previsto[8] una copertura dei contributi al 100% per gli enti locali o enti pubblici economici vigilati dalla Regione che assumano lavoratori con disabilità a tempo determinato per 3 anni.

Il Lazio ha destinato circa 2,5 milioni (1,9 dal F. nazionale per le non autosufficienze e 600 mila euro di risorse regionali) per l'avvio di 20 progetti sperimentali per la vita indipendente che dovrà coinvolgere circa 2000 persone. La Regione ha inoltre previsto [9] l'obbligo per le società operanti nel settore del trasporto pubblico regionale di adeguare il parco mezzi con l'installazione di apposite tecnologie per favorire l'accesso al servizio delle persone con disabilità o mobilità ridotta, al fine di garantire il diritto alla mobilità[10].

Le leggi emanate sulle politiche per gli anziani in questo biennio sono 5, di cui 3 (Abruzzo, Basilicata e Veneto) dello stesso tenore, dedicate alla promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo Nel corso del precedente biennio era stata solo il Friuli Venezia Giulia ad emanare una legge di questo tipo. La P.a. di Trento ha ridisegnato le politiche per gli anziani [11] in particolare ha attribuito alle comunità (enti associativi dei Comuni) i compiti e le attività socio-sanitarie riferite agli anziani prima attribuite agli enti locali ed ha previsto l'istituzione dello "spazio argento" quale presidio interistituzionale per assicurare un governo integrato ed unitario degli interventi.

Per far fronte alla sempre più presente la necessità di aiutare le famiglie con il carico di assistenza di una persona anziana non autosufficiente molte Regioni come il Veneto regolamentano con legge (LR 38/2017)[12] la qualificazione, la regolarizzazione e il sostegno del lavoro degli assistenti familiari (badanti) attraverso l'istituzione del registro regionale degli assistenti familiari, degli sportelli per l'assistenza familiare per dare consulenza alle famiglie, interventi di sostegno economico e la formazione dell'assistente familiare.

Politiche di contrasto alla povertà e politiche familiari

Dal Rapporto Istat emerge che il 2017 è l'anno con il più alto numero di persone in stato di povertà assoluta, ovvero che non riesce "ad acquistare beni e servizi per una vita dignitosa" (da quando esiste la serie storica), si tratta di più di 5 milioni di individui, pari a 1 milione e 778 mila famiglie, che rappresentano il 6,9% della popolazione. Un dato, che nonostante i deboli segnali di ripresa è comunque in aumento rispetto al 2016 dove il

---

[8] *LR 19/2016 art. 60.*
[9] *LR 9/2017.*
[10] *Ai sensi del Regolamento (CE) 16 febbraio 2011, n. 181 "Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (Testo rilevante ai fini del SEE)".*
[11] *LP 14/2017.*
[12] *In attuazione della legge la DGR n. 1034/2018.*

numero della popolazione in stato di povertà assoluta era pari al 7,9%.

Come nel precedente biennio, pertanto l'attenzione dei legislatori regionali è rimasta molto alta sul fenomeno povertà e, mentre a livello nazionale arriva un tardivo reddito di inclusione (Rei)[13] e si accende il dibattito sul reddito di cittadinanza pentastellato, le Regioni ancora una volta sono un passo avanti, e, favorite dal principio di prossimità, si mostrano maggiormente in grado di intercettare e rispondere con maggiore velocità ai bisogni espressi da territorio. Sono 3 le Regioni che hanno introdotto, nel 2016, una forma reddito minimo, Emilia Romagna[14], reddito di solidarietà, Puglia[15], reddito di dignità e Sardegna[16], reddito di inclusione c.d. aggiudu torrau[17], concepite inizialmente come integrativa o alternativa[18] della misura nazionale di sostegno al reddito (SIA)[19] e successivamente divenute tutte integrative del reddito di inclusione. Tutte le misure sono sottoposte alla prova dei mezzi e richiedono la partecipazione dei beneficiari ad un progetto personalizzato l'allora. Per il finanziamento la Puglia ha stanziato risorse destinate a finanziare la misura per tre anni, la Sardegna ha istituito un Fondo regionale per l'inclusione sociale, alimentato da risorse europee, statali e regionali iscritte in bilancio, più fondi raccolti da privati ma stanzia ogni anno con la legge di bilancio le risorse necessarie, tenendo conto del fabbisogno, tuttavia nei limiti delle risorse disponibili. L'Emilia Romagna ha considerato strutturale la misura senza l'istituzione di un apposito fondo ma reperendo i finanziamenti nei capitoli di bilancio relativi. La Puglia ha inserito il "reddito di dignità" all'interno di una serie di altre misure di contrasto alla povertà che vanno da forme di microcredito al sostegno per l'accesso alla casa, a politiche per il lavoro e la formazione, in realtà previste dalle altre Regioni in altri atti. Un significativo elemento di differenziazione tra le leggi è la durata della residenza qualificata per l'accesso alla misura: in Emilia Romagna 24 mesi, in Puglia è di almeno 12 mesi, in Sardegna 60 mesi, con eccezione per gli emigrati di ritorno e per i loro nuclei familiari, per cui si prescinde dal requisito della residenza. In nessuna legge sono previsti requisiti categoriali di accesso al beneficio, ma titoli preferenziali in Puglia, indicati nella legge (presenza di minori, disabili etc.), in Sardegna i requisiti categoriali sono definiti dalla Giunta, sono tuttavia esclusi dal beneficio i soggetti affetti da dipendenze patologiche salvo che abbiano intrapreso un percorso riabilitativo. Si segnala come la Puglia includa nel patto anche un possibile lavoro di cura

[13] *L 33/2017.*
[14] *Emilia Romagna, LR 24/2016.*
[15] *Puglia, LR 3/2016.*
[16] *Sardegna, LR 18/2016.*
[17] *Alla misura è stato attribuito il nome di «Aggiudu torrau», aiuto restituito, in riferimento ad una consuetudine delle campagne sarde che prevedeva lo scambio di favori tra persone in modo di aiutarsi reciprocamente nel momento del bisogno.*
[18] *Nel caso dell"Emilia Romagna, il reddito di solidarietà, era stato concepito proprio come alternativa alla SIA, per tutti coloro che da questa fossero esclusi, per esempio per mancanza di requisiti familiari o perché non raggiungevano un punteggio adeguato nella valutazione multidimensionale.*
[19] *Il SIA è previsto dal art.1, comma 387 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). Dal 1 gennaio 2018 è previsto l'assorbimento nella nuova misura del reddito di inserimento (REI).*

in favore del proprio nucleo familiare o un programma di prestazioni sociali a sostegno delle funzioni educative e genitoriali nei confronti dei minori e della cura per i familiari in condizioni di non autosufficienza. L'Emilia Romagna è intervenuta sulla legge a seguito della introduzione del Rei (misura nazionale), prevedendo una valutazione multidimensionale del bisogno, prima esclusa in quanto la misura era diretta a coloro che erano esclusi dal Sia, perché appartenenti a un nucleo familiare privo delle caratteristiche richieste o che non ottenevano il punteggio minimo richiesto nella valutazione multidimensionale del bisogno. La Puglia prevede l'istituzione di Tavolo di partenariato socio economico per la concertazione e il monitoraggio della misura regionale e degli interventi di inclusione sociale.

In Puglia il trasferimento economico è per un periodo non superiore a 12 mesi, in Emilia Romagna è stato equiparato alla disciplina del Rei, 18 mesi, superati i quali il sostegno non potrà essere richiesto se non sono trascorsi almeno sei mesi dall'ultimo beneficio percepito. In Emilia l'importo è calcolato in base alla scala di equivalenza dell'ISEE, e al netto delle maggiorazioni ivi previste, l'importo massimo erogabile è pari a quello spettante ad una famiglia di sei componenti, indipendentemente dal numero anche superiore dei componenti il nucleo familiare beneficiario. In Puglia l'importo varia da un minimo di 450 € ad un massimo 600 € per un nucleo di 5 componenti. In Sardegna l'entità e la durata del contributo economico mensile, sono stabiliti con Regolamento comunale, l'importo tuttavia deve essere compreso in un *range* minimo e massimo, che va da 200 € a 299 €, per il singolo, e da 500 € a 540 €, nel caso di più di 4 componenti il nucleo familiare, per una durata che varia da 6 a 9 mesi.

Un elemento di differenziazione sono le cause di decadenza del beneficio che sono svariate per Puglia e Sardegna, mentre l'Emilia Romagna indica come unica causa di decadenza la perdita della residenza in un Comune della Regione.

La Sardegna è l'unica tra le 3 Regioni, ad aver previsto che non si possa rifiutare, se non in assenza di gravi e comprovati motivi, più di 2 offerte di lavoro proposte dai centri per l'impiego e dai servizi sociali comunali, se coerenti con il patto di inclusione sociale. Un'altra particolarità della legge sarda è l'obbligo di un "uso morale" del contributo economico per cui è posto divieto di acquisto di sigarette.

Molte Regioni, che già avevano adottato forme di reddito regionale, a seguito dell'introduzione del reddito di inserimento, sono intervenute per coordinare la misura regionale (es. Puglia ed l'Emilia Romagna), con quella nazionale. In particolare il Friuli Venezia Giulia è intervenuta rifinanziando la misura regionale di sostegno al reddito con il SIA (misura nazionale di sostegno al reddito)[20]. La Puglia, al fine di ampliare la platea dei beneficiari residenti nel proprio territorio e di integrare con servizi socioassistenziali e la-

[20] *Il SIA è previsto dalla art. 1 c. 387 L 208/2015 che tuttavia è destinata ad essere assorbita dalla nuova misura REI.*

vorativi e con altri benefici la misura di sostegno economico ha previsto che il possesso dei requisiti minimi per presentare la domanda di accesso al Reddito di inclusione non consenta di presentare anche la domanda di accesso al Reddito di dignità.

Anche l'Umbria aveva, prima del Rei, rivisto la misura regionale, c.d. SIA più, destinandola a coloro che erano esclusi dal SIA. La Regione ha inoltre potenziato i servizi che si occupano di povertà investendo in interventi finalizzati all'inclusione lavorativa

La Valle D'Aosta ha apportato delle significative modificazioni alla sua legge sul reddito di inserimento[21]: abbassando la residenza qualificata, che consente l'accesso al beneficio, da 36 a 24 mesi, abbassando anche l'età minimo dei beneficiari da 30 a 25 anni; facendo cadere alcuni divieti di cumulo del trattamento come, per esempio, il SIA o contributi volti a ridurre la spesa sostenuta per il canone di locazione o per le spese per il riscaldamento domestico; introducendo l'obbligo per il beneficiario di iscrizione come disoccupato in un Centro per l'impiego da almeno ventiquattro mesi antecedenti la data di presentazione della domanda.

La Lombardia ha, nello scorso biennio, istituito[22] il fattore famiglia quale specifico strumento integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali che consentono alla famiglia di accedere alle prestazioni erogate da Regione Lombardia, nonché alle prestazioni erogate dai Comuni per interventi e finanziamenti di Regione Lombardia. Si tratta di un indicatore sintetico della situazione reddituale e patrimoniale che garantisce condizioni migliorative, integrando ogni altro indicatore, coefficiente, quoziente di premialità per le famiglie, rispetto alla misura nazionale (ISEE)[23]. Al fine di verificare gli effetti della misura la Regione ha previsto un Osservatorio che effettua il monitoraggio degli impatti del fattore famiglia sull'efficacia dei servizi erogati e trasmette la propria relazione annualmente alle competenti commissioni consiliari.

Tra le iniziative specifiche di sostegno al reddito il Lazio ha istituito in via sperimentale un fondo speciale per i Comuni nell'ambito del distretto socio sanitario, con esclusione della Città metropolitana di Roma capitale, finalizzato al sostegno al reddito di persone che abbiano fruito di specifici percorsi o progetti individuali regionali o di aziende sanitarie locali di destituzionalizzazione volti al raggiungimento di condizioni di vita indipendente.

La Liguria ha avviato un progetto sperimentale (finanziato con risorse europee) per la realizzazione di interventi a favore di persone in stato di grave emarginazione sociale e di estrema povertà finalizzato all'accompagnamento all'autonomia abitativa (c.d. *housig first*).

Tra le varie iniziative regionali la P.a. di Trento, che conosce una politica molto avanza e sperimentata di contrasto alla povertà, ha previsto una semplificazione legislativa, so-

[21] *LR18/2015.*
[22] *LR 19/2017.*
[23] *DPCM 159/2013, Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).*

stituendo con l'assegno unico provinciale tutte le altre misure esistenti il quali reddito di garanzia, l'assegno regionale al nucleo familiare, il contributo famiglie numerose e gli assegni integrativi per invalidi civili. La misura è costituita da una quota finalizzata a garantire il raggiungimento di un livello di condizione economica sufficiente al soddisfacimento di bisogni generali della vita ed una quota diretta a sostenere la spesa necessaria al soddisfacimento di bisogni particolari, quali, la cura, l'educazione e l'istruzione dei figli, l'assistenza di soggetti deboli, invalidi o non autosufficienti, l'accesso a soluzioni abitative ido.

Tra le altre iniziative, che si muovono sempre nell'area del contrasto alla povertà, si segnalano infine le leggi dell'Abruzzo, Puglia, Umbria, P.a. di Trento volte al recupero delle eccedenze alimentari (nel caso di Basilicata e Trento anche farmaceutiche). Si tratta di una finalità peraltro perseguita anche da altre Regioni, tramite disposizioni contenute talvolta in leggi finanziarie. Si tratta di leggi di tenore molto diverso ma con finalità sovrapponibili e con alcuni istituti specifici. Legge dell'Umbria appare di più ampio respiro ed inserisce questa attività in un ampio Piano regionale delle attività di donazione e distribuzione a fini di solidarietà sociale. Le leggi prevedono, sebbene con forme e modalità diverse, il coinvolgimento degli enti locali ma soprattutto dei privati e del Terzo settore (quali cooperative, enti ecclesiastici, associazioni) ed il coinvolgimento di imprese e servizi di ristorazione e di ospitalità alberghiera nonché forme premiali, per esempio, in Puglia e Umbria, per i soggetti che partecipano a tali progetti. Puglia e Umbria in particolare prevedono modalità per promuove il raggiungimento dell'obiettivo dell'applicazione del coefficiente di riduzione della tariffa relativa alla tassa sui rifiuti[24].

La Basilicata sta avviando un programma di riorganizzazione (per ora definito con DGR 714/20017) per definire un sistema organico di interventi destinato a sostenere le persona in condizioni di svantaggio sociale e di quelle a rischio potenziale. In particolare la Regione punta sull'introduzione del fascicolo personale informatizzato che rappresenta uno strumento per seguire l'intero percorso di reinserimento della persona in difficoltà cogliendone i bisogni e coinvolgendo tutti i servizi competenti. Anche il Veneto punta all'istituzione di un fascicolo socio-sanitario come punto di sintesi dei dati provenienti dai diversi soggetti coinvolti in un progetto.

Le leggi riferibili all'ambito delle **politiche familiari** emanate nel biennio 2016-17 sono solo 7 e tutte riferibili a Regioni del centro e del sud. Si tratta per lo più di leggi relative all'organizzazione dei servizi materno infantili fatta eccezione per la legge della Puglia[25] finalizzata sostenere i coniugi separati o divorziati che versano in particolari condizioni di disagio economico. La Puglia segue la strada già intrapresa da molte altre Regioni che

[24] *Ai sensi dell'articolo 1, comma 652, ultimo periodo, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)).*

[25] *LR 45/2017.*

sono intervenute difronte al fenomeno di nuove povertà dovute alla separazione dei coniugi che si è particolarmente aggravato negli anni della crisi economica. Gli interventi previsti sono di ampio spettro e vanno da quelli di tipo sanitario, a forme di microcredito, sostegno economico (rimborso di ticket sanitari e prestiti) e abitativo a interventi di assistenza e mediazione familiare.

Anche l'Umbria nel corso di questo biennio segnala di aver investito molto sulla mediazione familiare quale servizio di aiuto alle coppie che si separano per elaborare un programma concordato e strutturato per gestire al meglio questa delicata fase della vita e proteggere i minori dalle conseguenze.

L'Abruzzo nell'ambito degli interventi previsti per le politiche del lavoro, nella legge di Stabilità per il 2017 ha destinato una quota pari al 50% delle risorse la sostegno del progetto "Family Friendly", per favorire la promozione e l'aumento della partecipazione attiva delle donne al mercato del lavoro e le pari opportunità degli ordini professionali, prevedendo tre linee di intervento: "Piano WelFlex di innovazione Organizzativa e Welfare aziendale"; "Supporto alla maternita'"; "Conciliazione", quest'ultimo espressamente dedicato agli ordini e alle associazioni datoriali e professionali per la realizzazione di progetti legati alla flessibilità dell'orario di lavoro, al coworking, al telelavoro e altri interventi che possano promuovere forme di organizzazione del lavoro family friendly.

Politiche abitative

Le leggi specifiche dedicate alle politiche abitative sono 9 in netta diminuzione rispetto al biennio precedente dove erano 14, ma a cui si aggiungono le numerose disposizioni contenute nelle leggi finanziarie.

Rispetto al biennio precedente, tuttavia, caratterizzato prevalentemente da leggi di manutenzione, nel corso del 2016-17, Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Veneto hanno emanato una legge organica di riordino del settore. Si tratta di atti molto corposi ed articolati che definiscono le modalità della programmazione regionale, le funzioni di Regione e Comuni, disciplinano organizzazione e funzionamento degli ambiti territoriali, variamente denominati, le procedure di accesso e i requisiti economici e soggetti destinatari. Le leggi si distinguono per alcune specificità quali, per esempio, i requisiti dei beneficiari relativi agli anni di residenza qualificata, 24 mesi in Friuli V. G., 5 anni in Lombardia e Veneto, la riserva di alloggi previste per gli appartenenti alle forze di polizia, in Lombardia e Veneto. Quest'ultima stabilisce una riserva anche in favore di giovani e coppie e famiglie monoparentali, inoltre è prevista la possibilità di bandi speciali in situazioni di urgenza per l'assegnazione di alloggi destinati a nuclei familiari con urgenti esigenze abitative o per tutelare specifiche categorie, cosi come è ammessa la possibilità di riservare una quota di alloggi per ULSS e servizi sociali. Un elemento comune è l'isti-

tuzione di un Osservatorio a livello regionale, ma mentre in FGV e Lombardia è un organismo tecnico, in Veneto è un organismo con funzioni consultive la cui composizione tiene conto non solo dei soggetti istituzionalmente preposti a governare il settore, ma anche del terzo settore, degli inquilini delle associazioni di proprietà edilizia e dei costruttori. Tutte e tre le leggi prevedono, ed incentivano l'*housing* sociale, che consente di attivare strumenti per l'acquisto o l'affitto, con possibilità di riscatto o patto di futura vendita degli alloggi sociali, cercando di andare incontro alle esigenze di quella fascia di popolazione che non ha i requisiti di accesso alle graduatorie e non ha la possibilità di pagare un canone a prezzo di mercato. Lombardia e Veneto prevedono un divieto di rivendere l'immobile acquistato da parte dell'inquilino ma i termini sono diversi, 10 anni nella prima e 5 anni nella seconda.

Riassumendo i punti più salienti e significativi delle tre leggi si evidenzia:

1) il Friuli Venezia Giulia ha ridefinito le politiche abitative in materia di edilizia sovvenzionata, convenzionata, agevolata, di sostegno alla locazione e di contrasto alla morosità incolpevole, di garanzie e infine di *social housing.* La legge introduce nuovi strumenti e rivede quelli esistenti. In particolare, è prevista la concessione di contributi in conto capitale e in conto interesse e il sostegno all'accesso al credito per favorire l'acquisto in proprietà o in locazione della prima casa, l'installazione di ascensori in edifici pubblici e privati, la realizzazione di interventi di manutenzione per la messa a norma di impianti tecnologici o di efficientamento energetico. E' previsto il sostegno all'acquisto di una casa già ristrutturata da un'impresa e sono introdotte misure di contribuzione al pagamento dei canoni di locazione per i meno abbienti e misure di contrasto alla "morosità incolpevole". La legge prevede inoltre interventi di costruzione, acquisto e recupero di alloggi di edilizia sovvenzionata per l'assegnazione in locazione permanente o a lungo termine, così come di edilizia convenzionata da destinare alla vendita o alla locazione, anche con facoltà di riscatto o patto di futura vendita. Per il sostegno delle spese di acquisto di immobili in proprietà o di interventi di recupero, la Regione Friuli Venezia Giulia ha introdotto un sistema di garanzie alla concessione di finanziamenti ai privati cittadini attraverso il Fondo regionale di garanzia per l'edilizia residenziale. La Regione a livello di unione dei Comuni[26] ha istituito: lo sportello "Risposta casa", che assicura un servizio di orientamento ai richiedenti alloggio; e i tavoli territoriali, che sono un organismo consultivo che raccoglie il bisogni del territorio e interviene nella definizione delle politiche abitative regionali. E' affidato alla Giunta (tramite regolamento) procedure e modalità di programmazione triennale dei servizi abitativi pubblici, la disciplina dei requisiti e la soglia economica per accedere alle graduatorie, la definizione della cadenza dei bandi e decadenza dell'assegnazione.

[26] *In sostanza le Unioni dei Comuni in Friuli Venezia Giulia svolgono alcune funzioni di livello provinciale.*

2) La Lombardia modifica in modo significativo il settore della c.d. edilizia residenziale pubblica introducendo i servizi abitativi privati e i servizi abitativi sociali. I primi destinati a nuclei familiari in situazioni di disagio economico, familiare ed abitativo. I secondi destinati a chi non è in grado di pagare un canone di locazione o un mutuo sul mercato né di accedere ad un servizio abitativo pubblico cioè è privo dei requisiti per accedere alle graduatorie per le case popolari. In particolare la legge lombarda, seguendo una politica regionale già scelta sia per la sanità che per gli altri servizi sociali, segna un importante ingresso dei privati (imprese edilizie, cooperative e del privato sociale) nel settore, tramite procedure di accreditamento. Questi potranno concorrere, al pari degli enti locali e delle aziende per l'edilizia a fornire servizi abitativi (pubblici e sociali). Ai privati è altresì affidato il compito di occuparsi dell'accompagnamento verso altri servizi abitativi degli inquilini che hanno mutato condizione economica[27]. E' stato inoltre previsto un contributo pubblico per i gestori privati e la costituzione di un fondo in accordo con gli istituti bancari per sostenere il mantenimento dei canoni di locazione e consentire ai Comuni di aprire le Agenzie Casa che devono orientare nella ricerca di casa e aiutare a sostenere l'affitto per morosità incolpevole. Inoltre è prevista, "per prevenire e contrastare le occupazioni abusive", l'istituzione del portierato sociale, del custode sociale, presidi attivi e la possibilità di utilizzare spazi vuoti non residenziali come presidi di sicurezza gestiti da forze dell'ordine, polizie locali o guardie giurate.

3) In Veneto la legge di riordino del settore è stata accompagnata dal Piano straordinario di vendita degli alloggi Ater e il Piano strategico delle politiche della casa. La legge definisce i criteri (condizioni soggettive ed oggettive) per l'attribuzione dei punteggi ai fini dell'assegnazione degli alloggi. E' prevista la stipula di un contratto di locazione di 5 anni rinnovabile e l'istituzione di un fondo di solidarietà presso i Comuni destinato agli assegnatari e richiedenti alloggio in gravi difficoltà economiche.

Terzo settore

In questo ambito, nel biennio 2016-17, sono 8 leggi emanate, in netto calo rispetto al biennio precedente (17). Tra quelle più rilevanti la legge del Piemonte, che dopo 16 anni, riordina le IPAB[28]. La riorganizzazione prevede due tipologie: le aziende pubbliche di servizi alla persona e le associazioni e fondazioni di diritto privato. Gli enti sono riorganizzati tenendo conto del valore di produzione delle istituzioni. Le istituzioni il cui valore medio della produzione (calcolato sugli ultimi tre anni di attività), è inferiore a 1.500.000 euro

[27] *Nel caso in cui l'inquilino rifiutasse la mobilità presso un altro servizio abitativo sociale, il rilascio forzoso entro 6 mesi senza di accedere ai bandi per 5 proroghe e l'impossibilità anni.*

[28] *LR 12/2017*

si trasformano in associazioni o fondazioni, quelle il cui valore medio si aggira tra i 1.500.000 e 2.000.000 di euro scelgono se trasformarsi in associazioni o fondazioni oppure in azienda, quelle il cui valore medio è superiore a 2.000.000 si trasformano in aziende. E' consentita la possibilità di fusione di più Ipab, finalizzata a raggiungere le dimensioni più idonee per perseguire le finalità istituzionali. La vigilanza sugli enti è riallocata in capo alla Regione.

Sempre con riferimento alle IPAB nel corso del 2017 l'Umbria ha completato il processo di trasformazione/estinzione di questi enti.

La Calabria[29] regolamenta le società di mutuo soccorso allo scopo di sostenere i programmi di attività indicati nello statuto e avviare iniziative e progetti volti a realizzare un welfare di comunità, prevedendo anche la possibilità di contributi da parte regionale finanziati solo per l'esercizio in corso[30]. L'Emilia- Romagna[31], in linea con la legislazione nazionale (D.lgs. n.117/2017) ha disciplinato le forme di partecipazione dei soggetti del Terzo settore alla concertazione regionale e locale, attraverso la costituzione dell'Osservatorio regionale, quale sezione speciale della Conferenza regionale del Terzo settore, composto da rappresentati di organizzazioni di volontariato e da associazioni di promozione sociale. Questo organismo partecipa all'Assemblea regionale del Terzo settore, con la Regione, per un confronto, verifica e proposta sulle politiche di interesse per il volontariato e l'associazionismo di promozione sociale. La Toscana ha emanato una legge che consente il trasferimento ai Comuni delle funzioni relative alla tenuta degli albi regionali del terzo settore prima tenuti dalle Province.

Altre politiche socio-assistenziali

Riguardo alle **politiche di genere**, sono solo 6 le leggi emanate, di cui 2 in Umbria e 2 in Piemonte. In tutte e due le Regioni una legge è contro le discriminazioni e le violenze determinate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere. In Umbria l'altra è tesa a valorizzare il ruolo delle donne nel contesto politico e sociale; in Piemonte è, più in generale, contro qualsiasi forma di discriminazione. In quest'ultima i regolamenti attuativi[32] disciplinano l'istituzione di due fondi che assicurano rispettivamente il patrocinio legale alle donne vittime di violenze e la tutela giurisdizionale delle vittime di discriminazioni.

Sempre in quest'ambito la P.a. di Trento segnala di aver avviato una sperimentazione per la presa in carico delle donne vittime di violenze.

---

[29] *LR 34/2016*
[30] *Sono stati stanziati 30 mila euro solo per l'esercizio in corso.*
[31] *LR 21/2016*
[32] *Reg. 3/2017, 5/2016 e Dgr 4645/2017*

In merito alle **politiche sulle dipendenze** continua l'attenzione delle Regioni sulle modalità per contrastare fenomeno della ludopatia con 3 legge specifiche (Piemonte, Molise e Marche), sulle 6 emanate, o con specifiche disposizioni inserite in leggi finanziarie. Così, per esempio, il divieto, posto dalla P.a. di Bolzano di collocare i "totem" presso rivendite di generi di monopolio ed esercizi pubblici, qualora tali apparecchi distribuiscano premi, sia pure sotto forma di punti spendibili online, o altri vantaggi, anche se non monetari.

Le **politiche migratorie** segnano il passo e dopo il significativo numero dei leggi emanate dalle Regioni negli anni precedenti, nel biennio 2016-17 sono solo 2 le leggi in questo ambito (Abruzzo e Marche) e riferite ai cittadini italiani emigrati all'estero. Questa diminuzione del numero di leggi non è tanto da imputare ad un calo di attenzione dei legislatori regionali, quanto al fatto che le Regioni si sono orami dotate di strumenti per disciplinare la materia e lavorano sulle politiche attive. Ne sono un esempio i fondi stanziati dall'Abruzzo nella legge di stabilità per la concessione in via sperimentale di contributi straordinari alle scuole primarie pubbliche per la realizzazione di specifici progetti di inclusione e inserimento e favorire l' integrazione socio-culturale dei cittadini extracomunitari.

Sono 4 le leggi nell'ambito delle **politiche per i giovani.** La Campania, la Regione anagraficamente più giovane d'Italia, con un milione e mezzo di cittadini con meno di trentacinque anni, mira a promuovere un coinvolgimento dei giovani nelle istituzioni e la loro occupazione. Introduce il GOS, Gruppo di Orientamento Strategico, coinvolgendo i principali *stakeholders* in materia; per favorisce l'integrazione e l'avvicinamento dei giovani alla vita sociale e politica istituisce la Scuola di Cittadinanza Attiva; promuove una serie di interventi che mettono a disposizione fondi per la mobilità internazionale e per la realizzazione di spazi di aggregazione polifunzionali e di *coworking*. Di diverso tenore la legge del Friuli Venezia Giulia, destinata ai giovani tra i 18 e 35 anni, è maggiormente finalizzata a favorire l'inserimento lavorativo dei giovani e la stabilità del lavoro, riducendo le forme di lavoro precario, realizza interventi formativi e interventi straordinari di sostegno all'assunzione con contratti di lavoro subordinato di prestatori di lavoro accessorio. L'Umbria ha istituito il tavolo di coordinamento delle politiche giovanili e la consulta regionale giovani.

Infine è presente un folto gruppo di leggi (21) poste sotto la dicitura "varie" che raccoglie leggi emanate per far fronte a situazioni emergenziali, per favorire o mantenere i livelli di occupazione, leggi sull'agricoltura sociale, o infine per contrastare il fenomeno del bullismo (Lazio e Campania).

Considerazioni conclusive

Dall'analisi della legislazione del biennio 2016-17 emerge una produzione normativa che sembra dare i primi segnali di uscita dalla grave crisi economica che aveva caratte-

rizzato la legislazione negli anni precedenti. Gli interventi in emergenza sembrano essere stati superati da una legislazione più organica, come le tre leggi regionali su forme di sostegno al reddito o in materia di edilizia popolare. E' una legislazione più "meditata" che propone interventi strutturali che i lunghi anni della crisi avevano precluso. Sembra infine superata la fase di riorganizzazione delle tariffe dei servizi con una ricerca continua al contenimento dei costi attraverso la partecipazione alle spese, non perchè questa non resti una priorità, ma perché il sistema ha probabilmente raggiunto una sua stabilità o un livello "incomprimibile" che consente di mettere a regime i provvedimenti. Di questa "stabilità" ne sono un esempio leggi arrivate dopo anni di incertezza, quali la legge del Lazio di riorganizzazione dell'intero sistema di assistenza o le tre leggi sull'edilizia residenziale pubblica. Un altro aspetto che emerge sono gli effetti della riorganizzazione territoriale dovuta alla c.d. legge Delrio, che fanno transitare sui Comuni o sulle associazioni di Comuni alcune delle funzioni prima attribuite alle Provincie come, per esempio quella delle tenuta di registri sul terzo settore. Infine è opportuno considerare che ci sono moltissime disposizioni contenute nelle varie leggi di stabilità, formazione, variazione ed assestamento di bilancio o c.d. multisettore (di cui non è possibile dar conto in modo esaustivo in questa sede), che intervengono in modo incisivo nella materia dell'assistenza sociale. Queste non si limitano al solo stanziamento di risorse o alla manutenzione, ma prevedono, per esempio, forme di sostegno alle famiglie in difficoltà quali contributi per sostenere la spesa per i testi scolastici o per far fronte ad esigenze alimentari (per esempio Abruzzo, Toscana), oltre alle numerosissime disposizioni relative all'edilizia residenziale pubblica.

L'assistenza sociale delle Regioni nel biennio 2016-17 è inoltre caratterizzata da una serie di interventi "diffusi" nelle varie leggi di natura finanziaria o negli atti delle Giunte nell'ambito delle disabilità, probabilmente favoriti dalla legge c.d. "dopo di noi". Si tratta di interventi finalizzati all'integrazione scolastica e sociale, che spesso promuovono progetti ed iniziative per la vita indipendente, o mirati al superamento delle barriere architettoniche o che favoriscono l'integrazione lavorativa, ne sono un per esempio i progetti di inclusione lavorativa sviluppati in Umbria. Così anche molta attenzione è stata posta sui minori, sulle modalità di affido e su una serie di interventi e progetti finalizzati ad evitare forme di istituzionalizzazione. Permangono le specificità, per cosi dire iscritte nel DNA di ciascuna Regione, come la maggiore attenzione alla partecipazione del privato nell'offerta dei servizi in Lombardia che emerge, per esempio, nella legge di riordino dell'edilizia popolare, o la vocazione a favorire ed implementare una sempre più estesa ed articolata partecipazione del terzo settore alla concertazione regionale e locale in Emilia- Romagna.

1.6 Le politiche per i migranti*

Lo scenario

Come posto in evidenza nel precedente *Rapporto*, quando si parla di *immigrazione* in Italia ciò che va considerato ai fini della comprensione corretta del fenomeno è dato dai *flussi migratori non programmati*. Con tale espressione ci si riferisce ai cittadini di Paesi terzi che fanno ingresso nel territorio nazionale alla ricerca di *protezione internazionale (o umanitaria)* o per *motivi familiari*, e che rappresentano insieme circa l'80% degli ingressi annuali; proprio la circostanza per cui il numero più cospicuo di ingressi sul territorio non è *programmabile* determina le note difficoltà di gestione del fenomeno e la relativa ricerca di politiche idonee ad affrontarlo.

Negli anni considerati dal presente *Rapporto* (2016 e 2017) lo scenario non è cambiato rispetto al biennio precedente, se non con riferimento alla seconda metà del 2017 (sulla quale si dirà subito). La percentuale nettamente preponderante di ingressi è ancora dovuta ai motivi sopra richiamati, così che decine di migliaia di stranieri di Paesi terzi sono arrivati in Italia o senza un permesso di soggiorno, e in tal caso la maggior parte di costoro presenta una richiesta di *protezione*, o con un visto di ingresso per motivi familiari che porterà all'ottenimento di un permesso di soggiorno fondato sulla stessa motivazione.

Prima di fornire qualche dato utile, è necessario avvertire che, per quanto qui interessa, i numeri da considerare sono quelli relativi agli *arrivi via mare* che, pur non coincidendo con tutti gli arrivi né con il numero di richieste di protezione internazionale, rappresentano un dato sufficientemente significativo, e i *permessi di soggiorno per motivi di famiglia* rilasciati: l'avvertenza è che i primi fotografano il fenomeno per come esso si è effettivamente manifestato nell'anno considerato (numero di persone effettivamente sbarcate); i secondi fotografano l'*esito* di ogni richiesta di permesso nell'anno considerato, che invece non coincide con il numero di persone effettivamente arrivate nell'anno, a causa dei tempi di rilascio dei relativi permessi.[1]

Nel 2016, sono stati 181.436 gli *arrivi via mare* (o *sbarchi*) di stranieri di Paesi terzi, il dato più alto mai registrato, con un +17,9% rispetto al 2015 (quando gli arrivi erano stati

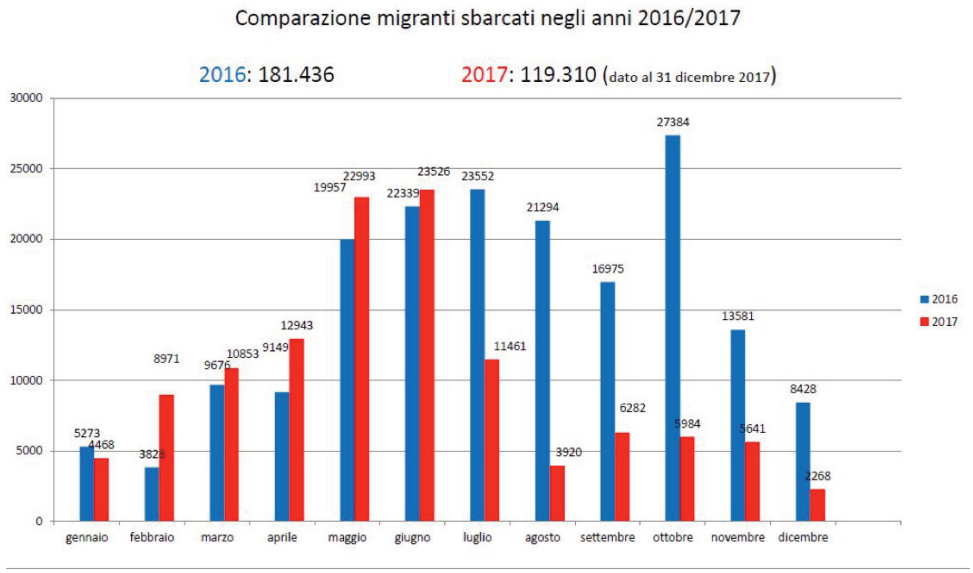
---

* *Di Alessandro Gentilini, ricercatore in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR*

[1] *I permessi di soggiorno rilasciati possono cioè essere esito di richieste formulate nell'anno precedente a quello considerato, così come nell'anno considerato possono essere avanzate (da stranieri appena arrivati sul territorio nazionale) richieste di permesso che verranno evase l'anno successivo.*

153.842); nello stesso anno, i permessi di soggiorno rilasciati per *motivi di famiglia* sono stati 102.350, ovvero il 45,1% del totale di permessi rilasciati nell'anno (226.934)[2].

Nel 2017, gli *arrivi via mare* sono scesi a 119.310, segnando una riduzione del 34,24% rispetto al 2016; i dati sui permessi di soggiorno rilasciati e le relative tipologie, invece, non sono ancora disponibili. Nel dettaglio, gli *arrivi via mare* del 2017 decrescono rispetto all'anno precedente solo a partire dal mese di luglio (a seguito di alcune misure del Governo italiano che hanno ridotto le partenze dall'Africa), come può notarsi dal grafico seguente:



*Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza

La flessione, tuttavia, non ha inciso sul dato complessivo del biennio. Nel complesso, dunque, esso offre uno scenario assimilabile a quello del biennio considerato dal precedente *Rapporto* (2014-2015): oltre 300.000 nuovi arrivi via mare e, verosimilmente oltre 200.000 nuovi stranieri arrivati per *motivi di famiglia*.

In tale scenario, Stato, Regioni ed enti locali hanno continuato la ricerca del miglior assetto delle competenze e delle rispettive azioni in ordine alla gestione del fenomeno così come appena descritto.

[2] *Dati ISTAT e Ministero dell'Interno. Sempre nel 2016, anche il numero dei permessi per protezione internazionale e umanitaria raggiunge il massimo storico, ovvero 77.927, pari al 34% del totale dei nuovi permessi rilasciati (ferma restando l'avvertenza di cui alla nota precedente).*

La gestione dell'immigrazione: le novità di rango legislativo

Secondo quanto già evidenziato nel precedente *Rapporto*, le caratteristiche del fenomeno sopra menzionate determinano quella che è la prima urgenza che gravita intorno all'immigrazione, ovvero la necessità di accogliere e, eventualmente, integrare il cospicuo numero di stranieri di Paesi terzi che annualmente giungono sul territorio nazionale. Tale urgenza incide sull'operato delle istituzioni pubbliche e si insinua in un'inestricabile commistione tra varie materie costituzionali (*immigrazione*, *tutela della salute*, *servizi sociali*, *ordine pubblico e sicurezza*), che spesso forza gli schemi delle relative competenze, soprattutto tra Stato e Regioni. E, sempre in quella sede, si sottolineava la preponderanza dello *Stato* nella predisposizione delle politiche più in grado di segnare il verso di tale gestione: ciò, da un lato perché lo Stato, oltre ad occuparsi della verifica dei titoli per l'ingresso e la permanenza nel territorio, gestisce la *prima accoglienza*; dall'altro perché gli enti locali non offrono collaborazione sufficiente a gestire la *seconda accoglienza* (attraverso lo *SPRAR – Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*), quella che svolgendosi nei territori a favore di nuclei ristretti di stranieri, diventa anche *integrazione*.

Negli anni 2016-2017, tale situazione non ha registrato mutamenti significativi rispetto al periodo precedente, e il ruolo propulsivo del governo centrale è risultato ancora abbastanza marcato.

Anche il quadro normativo è risultato abbastanza stabile. Confermano tale affermazione le poche nuove leggi che disciplinano l'intera materia *immigrazione*, oppure settori organici della stessa: la circostanza denota come ormai la situazione, a livello di principi legislativi, si sia finalmente stabilizzata e che, pertanto, il fenomeno immigratorio viene affrontato principalmente attraverso scelte di livello secondario (amministrativo). Il che tuttavia non vuol dire che quel quadro possa essere mutato da un legislatore che ritenesse inadeguati anche principi ormai consolidati, modificando le leggi che li contengono.

Nel biennio considerato, si segnalano per lo Stato la legge n. 47/2017, recante *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*; e, per le Regioni, la legge della Regione Basilicata n. 13/2016, recante *Norme per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei cittadini migranti e dei rifugiati*, nonché la legge della Regione Veneto n. 10/2016, dal titolo *Abrogazione della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 54 "Interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti"*.

La cit. legge statale vanta il titolo, nel panorama europeo, di primo intervento legislativo organico rivolto ai *minori stranieri non accompagnati* (MSNA)[3]. Essa, in alcuni casi attraendo a legislativo disposizioni già introdotte con fonte diversa, stabilisce tra l'altro:

[3] *Ai sensi di tale legge statale, un MSNA è «il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano» (art. 2).*

- il divieto di respingimento alla frontiera dei MSNA e l'espulsione (nei rari casi previsti dal *Testo Unico sull'immigrazione*) solo a condizione che il provvedimento non comporti un rischio di danni gravi per il minore;
- garanzie in ordine ai colloqui tra il minore e le strutture di prima accoglienza, da effettuare da personale qualificato e possibilmente con l'ausilio di organizzazioni, enti o associazioni di comprovata esperienza nella tutela dei minori;
- garanzie in ordine alle procedure di accertamento dell'età, tali per cui se esistono dubbi fondati sull'età dichiarata, la procura della Repubblica presso il *Tribunale per i minorenni* potrà disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento, previa informativa al diretto interessato in una lingua a lui nota e con l'ausilio di un mediatore culturale (e se anche dopo l'accertamento socio-sanitario residuano dubbi sulla minore età, questa si presume);
- in caso di individuazione di familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, questa soluzione dovrà essere preferita al collocamento in comunità;
- che gli enti locali vengono promuovano la sensibilizzazione e la formazione degli affidatari, allo scopo di favorire l'affidamento familiare dei minori, prioritario rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza;
- garanzie in ordine al *Rimpatrio assistito e volontario*, che può essere disposto dal *Tribunale per i minorenni* quando il ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo corrisponde al superiore interesse del minore.

La legge prevede inoltre il rilascio da parte del Questore di un *permesso di soggiorno per minore età* (valido fino al compimento della maggiore età), anche in caso di mancata esibizione del passaporto o documento equipollente[4] e, infine, l'inserimento dei minori non accompagnati nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (*SPRAR*).

La cit. legge della Regione Basilicata n. 13/2016 abroga la precedente e risalente legge di settore n. 21/1996 (*Interventi a sostegno dei migranti in Basilicata ed istituzione della Commissione Regionale dell'Immigrazione*) e dispone sugli immigrati regolari presenti sul territorio regionale. Si contraddistingue per un'affermazione di partenza che indica chiaramente l'orientamento che l'ispira, ovvero il «considerare i fenomeni migratori come componenti strutturali e ordinarie del contesto socio economico regionale» (art. 3, comma 1, lett. a), nonché per il numero di strumenti di cui impone la costituzione e l'utilizzo, ovvero:

- il *Coordinamento delle politiche per l'immigrazione*, ufficio incardinato presso la Giunta regionale e costituito dai Dirigenti generali dei Dipartimenti regionali, inte-

[4] *Come chiarito dalla Circolare del 24 marzo 2017 del Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza – Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere.*

grato da soggetti istituzionali ed associativi che agiscono nel settore dell'accoglienza (art. 5, comma 2);

- il *Piano regionale per l'immigrazione*, biennale, approvato dal Consiglio regionale, che definisce le linee guida in materia di programmazione integrata in favore dei cittadini stranieri migranti e dei rifugiati (art. 4);
- il *Sistema Integrato Regionale Migranti*, finalizzato a convogliare verso le stesse finalità tutti gli interventi in favore degli immigrati, evitando duplicazioni e ridondanze (art. 6);
- la *Carta dei servizi per i cittadini stranieri*, per informare sull'offerta dei servizi disponibili nonché sulle modalità di accesso, al fine di «rafforzare i processi d'integrazione»;
- la *Consulta regionale per i cittadini stranieri migranti e rifugiati*, costituita dal Presidente della Giunta regionale, dai dirigenti generali Dipartimenti della Presidenza, Politiche della Persona, Politiche Agricole e Forestali e Politiche di Sviluppo, Lavoro, Formazione e Ricerca, da sei rappresentanti dei cittadini stranieri, da tre rappresentanti designati tra le Associazioni, le fondazioni e gli enti che svolgono attività «significative» nel settore dell'immigrazione, da quattro rappresentanti delle organizzazioni sindacali e da tre rappresentanti delle organizzazioni datoriali, da un rappresentante di Unioncamere, ANCI, Ufficio Scolastico regionale, Ufficio regionale del Lavoro, Università degli Studi della Basilicata, Amministrazione Provinciale di Potenza e di Matera (uno ogni ente) e da un rappresentante designato dal Centro per la Giustizia Minorile (art. 10);
- il *Registro delle Associazioni e degli Enti per fenomeni migratori* (art. 11);
- il *Registro regionale dei Mediatori culturali* (art. 12).

L'impressione è che si tratti di una legge ben impostata, che ha capitalizzato le esperienze maturate anche nelle altre Regioni, e in grado di fornire gli strumenti necessari alla gestione efficace del fenomeno.

La cit. legge della Regione Veneto, al contrario, sorprende per il suo contenuto. Composta di due soli articoli (il secondo dei quali è la *norma finanziaria*), dispone la mera abrogazione della precedente LR n. 54/1989, che disciplinava gli interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti, senza dettare disposizione sostitutiva alcuna. Nella *Relazione illustrativa* si rintracciano le motivazioni di tale scelta: in essa si afferma, tra l'altro, che la LR n. 54/1989 in via di abrogazione «si è dimostrata del tutto inadeguata a risolvere il problema del nomadismo», in quanto «demagogica e assistenzialistica, in gran parte disattesa dalle amministrazioni locali, chiamate, da una parte, ad individuare ed attrezzare sul loro territorio dei campi sosta, dall'altra parte, a dover controllare e tentare di ridurre il fenomeno, non risolvendo affatto il problema ma al contrario producendo danni enormi, dal punto di vista sociale, alla comunità nazionale in generale ed alle genti venete in par-

ticolare»; così, «il problema della presenza di insediamenti di tribù nomadi» nella Regione «va considerato per quello che è, un problema appunto, che non può essere risolto addirittura agevolando ed incentivando, mediante finanziamenti pubblici, la presenza dei campi-sosta sul territorio regionale».[5]

Oltre alle leggi appena citate, a livello regionale si registra altresì una serie di interventi legislativi in altre materie, diverse dalla immigrazione ma con rimandi anche a quest'ultima. È il caso della legge della Regione Emilia-Romagna n. 11/2016, recante *Modifiche legislative in materia di politiche sociali, abitative, per le giovani generazioni e servizi educativi per la prima infanzia, conseguenti alla riforma del sistema di governo regionale e locale*;[6] della legge della Regione Friuli – Venezia Giulia n. 25/2016, *Legge di stabilità 2017*;[7] della legge della Regione Lazio n. 11/2016, sul *Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio*;[8] della legge della Regione Lombardia n. 18/2016, sulla *Disciplina regionale dei servizi abitativi*;[9] con la legge della Regione Marche n. 4/2017, recante *Disposizioni regionali in materia di diritto allo studio*;[10] della legge della Regione Molise n. 22/2017, che dispone la *Istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza*;[11] della legge della Regione Puglia n. 67/2017, dal titolo *Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2018)*;[12] della legge della Regione Sardegna n. 5/2017, *Legge di stabilità 2017*;[13] e della legge della Provincia di Bolzano n. 8 del 2017, recante *Modifiche di leggi provinciali in materia di cultura, procedimento amministrativo, ordinamento degli uffici e personale, istruzione, enti locali, agricoltura, tutela del paesaggio e*

---

[5] *fr. https://bur.regione.veneto.it/BurvServices/pubblica/DettaglioLegge.aspx?id=318876.*

[6] *La legge regionale consegue alla precedente LR 13/2015 di Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro unioni e detta disposizioni di adeguamento a quella, e dunque di modifica delle leggi regionali vigenti: la nuova governance dettata dalla LR 13/2015 ha reso necessarie una serie di modifiche che considerassero l'avvenuta sottrazione di funzioni alle Province.*

[7] *Tale legge stanzia 14 milioni di euro per contribuire alle spese sostenute dai Comuni nell'accoglienza dei MSNA, al netto delle spese finanziate dal Ministero dell'Interno (art. 7, commi 111-113) e specifica quali siano gli enti abilitati alla formazione professionale degli stranieri e i requisiti dei mediatori culturali (art. 8, commi 47 e 48).*

[8] *Il cui art. 14 include nel Sistema le politiche per «l'integrazione e l'inclusione sociale delle persone immigrate», le politiche per la lotta contro l'emarginazione «del minore non accompagnato, con particolare riferimento alla popolazione immigrata» e le politiche per «l'integrazione sociale delle comunità Rom, Sinti e Camminanti e delle altre minoranze».*

[9] *Il cui art. 22, comma 1, include tra i destinatari dei servizi abitativi gli «stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo».*

[10] *Il cui art. 4, comma 2, stabilisce che «gli studenti stranieri, gli apolidi e i rifugiati politici usufruiscono degli interventi previsti in base alla normativa vigente» (in materia di diritto allo studio, dettate dalla stessa legge).*

[11] *Tale legge, senza stabilire distinzioni di sorta e dunque in perfetta linea con la giurisprudenza costituzionale (cfr. da ultimo, sent. n. 230 del 2015), individua i destinatari del Fondo in tutti «i cittadini, compresi quelli dell'Unione europea e gli extracomunitari, che hanno subito una perdita permanente o temporanea dell'autonomia personale e che pertanto non possono provvedere alla cura della propria persona e mantenere una normale vita di relazione, senza il necessario sostegno» (art. 2, comma 1).*

[12] *All'art. 37, tale legge stanzia 400.000 euro «al fine di concorrere già in età scolare alla integrazione socio-culturale dei cittadini extracomunitari», concedendo «in via sperimentale contributi straordinari alle scuole primarie pubbliche», e all'art. 38 altri 200.000 euro per «incentivare la diffusione sul territorio pugliese dei piccoli Gruppi educativi o Nidi in Famiglia» con «priorità agli interventi promossi in contesti densamente popolati e privi di adeguati servizi rivolti all'infanzia, ovvero rivolti a minori extracomunitari o in condizioni di disagio sociale e familiare».*

[13] *Il cui art. 5, al comma 26 stanzia 320.000 euro per «la realizzazione di attività straordinarie e di emergenza in attuazione del piano 2017 per l'accoglienza dei flussi migratori non programmati» e, al comma 27, altri 200.000 euro per la «formazione degli operatori del settore dell'accoglienza ai richiedenti asilo».*

dell'ambiente, foreste e caccia, sanità, politiche sociali, edilizia abitativa agevolata, apprendistato, trasporti, artigianato, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, commercio, appalti pubblici e altre disposizioni.[14]

Menzione a parte richiede la legge della Regione Piemonte n. 5/2016, recante *Norme di attuazione del divieto di ogni forma di discriminazione e della parità di trattamento nelle materie di competenza regionale*. Come già si evince dal titolo, si tratta di una legge generale contro le discriminazioni, dirette e indirette, fondate su «nazionalità, sesso, colore della pelle, ascendenza od origine nazionale, etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza ad una minoranza nazionale, patrimonio, nascita, disabilità, età, orientamento sessuale e identità di genere, ed ogni altra condizione personale o sociale» (art. 2, comma 1, lett. a). In quanto tale, tale legge non rappresenta una novità apprezzabile rispetto a quanto già garantito dall'art. 3 della Costituzione e dall'art. 21 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (disposizioni peraltro richiamate dalla legge): il suo valore, tuttavia, sta nel fatto che rinnova l'attenzione e l'impegno regionale verso azioni positive di prevenzione delle discriminazioni. Nella legge sono presenti alcuni riferimenti alle discriminazioni contro gli stranieri, come il raccordo con l'*Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica* del Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (UNAR) ai fini della costituzione della *Rete regionale contro le discriminazioni* (art. 12, comma 1), nonché la competenza del *Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale* ad eliminare le discriminazioni perpetrate contro le persone ospiti dei centri di prima accoglienza o presenti nei centri di identificazione ed espulsione per stranieri (art. 15, comma 1, lett. b).

Le attività di pianificazione e amministrative, tra Governo nazionale e Regioni

Con riguardo alle fonti secondarie, ivi compresa la pianificazione amministrativa, numerosi risultano gli interventi predisposti a livello regionale, con un ruolo di impulso, indirizzo e controllo non marginale ma comunque costruttivo, nel senso della collaborazione, svolto dallo Stato.

Ne è prova l'*Avviso pubblico multi-azione* finalizzato a finanziare progetti delle Re-

[14] *Il cui art. 22 ha modificato l'art. 1, comma 3, lett g) della L/P n. 12/2011, peraltro già oggetto di giudizio costituzionale di accoglimento parziale (cfr. sent. n. 2/2013), in relazione ai requisiti per beneficiare delle misure volte alla integrazione degli stranieri, i quali «devono avere residenza e dimora stabile sul territorio provinciale per la durata del beneficio delle prestazioni»; inoltre «nel rispetto dei principi della proporzionalità e della ragionevolezza, l'accesso alle prestazioni che vanno oltre a quelle essenziali può essere legato alla partecipazione a misure di promozione dell'integrazione».*

gioni per un ammontare totale di 31 milioni di euro, bandito nell'aprile 2016 dal *Ministero dell'Interno* e dal *Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali*. Tale Avviso viene definito *multisettoriale*, ovvero «capace di integrare politiche, servizi ed iniziative che fanno riferimento ad aree diverse, ma complementari»; *multilivello*, ovvero «capace di coinvolgere tutti gli attori istituzionali e superare la frammentarietà delle competenze»; *multistakeholder*, ovvero «capace di coinvolgere i soggetti a diverso titolo interessati; nonché *plurifondo*, ovvero «capace di garantire una maggiore sinergia nella gestione delle risorse e di rafforzare la complementarietà degli interventi finanziati a valere su fondi comunitari e nazionali a titolarità delle Amministrazioni centrali e regionali». Fine dell'*Avviso* è quello di »conferire alle Regioni e alle Province autonome un ruolo chiave nella programmazione operativa degli interventi finalizzati all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, demandando loro la definizione puntuale delle azioni e dei soggetti da coinvolgere sul territorio, attraverso l'elaborazione di piani di intervento regionali atti a promuovere l'integrazione dei migranti regolarmente presenti in Italia».[15] Ma fine dell'*Avviso* è anche quello «di garantire uniformità e coerenza degli interventi e di gestire efficacemente secondo un approccio integrato le politiche migratorie», circostanza che spiega e dà fondamento alla regia statale del suo impianto complessivo: ed infatti è lo stesso governo centrale (attraverso i Ministeri citati) che «in adesione al principio di sussidiarietà, nella sua duplice declinazione, orizzontale e verticale», a far propria l'esigenza per cui «l'implementazione delle politiche migratorie debba avvenire attraverso il potenziamento della cooperazione interistituzionale con Regioni ed Enti Locali ed il rafforzamento delle partnership con gli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro e del privato sociale».[16]

Dalla graduatoria dei progetti presentati, si riscontra come tutti i possibili proponenti hanno presentato progetti, ad eccezione della Provincia di Bolzano (che non figura tra gli enti finanziati). Tali progetti sono in corso di realizzazione da parte delle Regioni, e prevedono attività su 4 azioni differenziate (*qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali; promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione; servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione; promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale*); come spesso accade nei casi di realizzazione di attività progettuali, si è resa necessaria una proroga del termine per la conclusione delle attività, fissata ora al 31 dicembre 2018.[17]

Altro momento unificante dell'attività amministrativa regionale in materia di immigra-

---

[15] *Cfr. www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/avviso_fami_15_04_2016.pdf*

[16] *Ibidem, "Relazione tecnica di accompagnamento" all'Avviso pubblico. In tale Relazione si legge anche che la scelta di limitare i soggetti proponenti i progetti alle sole Regioni e Province autonome «trova il suo fondamento nell'art. 117 Cost. e nel D. Lgs. n. 286/1998, il quale disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni»: in perfetta linea, dunque, con la consolidata giurisprudenza costituzionale (di cui ai precedenti Rapporti).*

[17] *Decreto Min. Lav. n. 35/2018.*

zione è stata quella conseguente all'*Accordo sui requisiti minimi per la seconda accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nel percorso verso l'autonomia*, sottoscritto il 5 maggio 2016 in sede di *Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*. L'*Accordo* ha consentito alle Regioni di allinearsi autonomamente a quanto stabilito dall'art. 19 del d. lgs. n. 142/2015, che prevedeva, per la prima accoglienza, un decreto del Ministro dell'Interno finalizzato a definirne le modalità, gli standard strutturali e i servizi da erogare.

Con l'Accordo, sottoscritto addirittura prima dell'emanazione del decreto ministeriale (avvenuta il 1° settembre 2016), le Regioni hanno responsabilmente dettato una disciplina uniforme sui rispettivi territori, a volte recepita con delibera di giunta: come nel caso delle Regioni Basilicata (D.G.R. n. 523/2016), Campania (D.G.R. n. 631/2016), Lazio (D.G.R. n. 357/2016, che riprende, ampliandolo e specificandolo, il contenuto dell'*Accordo* ed estende quanto previsto anche ai centri di prima accoglienza), Marche (che addirittura adotta la D.G.R. n. 603/2016 per i centri di prima accoglienza, valida almeno nelle more dell'emanazione del Decreto ministeriale e aggiornata, successivamente alla emanazione del Decreto, dalla D.G.R. n. 96/2017, e la D.G.R. n. 825/2016 sulla seconda accoglienza, di recepimento dell'*Accordo*), Sardegna (D.G.R. n. 70-12/2016, che ha affiancato la D.G.R. 5-27/2016 con la quale la Regione aveva anticipato il Ministero, tenuto alla emanazione del cit. Decreto sulla prima accoglienza) e Piemonte (D.G.R. n. 54-3452/2016).[18] Per la istituzione da parte dei Comuni di centri di seconda accoglienza, finanziati attraverso progetti a valere sugli avvisi pubblici ministeriali, l'*Accordo* tra le Regioni prevede, tra l'altro, che la struttura ricettiva debba avere le caratteristiche della civile abitazione e rispettare le normative in materia di sicurezza, accessibilità e incendi; che il soggetto gestore deve predisporre la Carta dei servizi (tradotta in più lingue) per gli ospiti; nonché i profili professionali del personale in servizio nelle strutture.

Ancora in ottica unificante, da segnalare il D.P.C.M. del 12 gennaio 2017, di *Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*. Il Decreto, tra l'altro, aggiorna sia il nomenclatore della specialistica ambulatoriale, estromettendone prestazioni superate (risalenti al 2001) e introducendovi quelle più moderne, che gli elenchi delle malattie rare, croniche e invalidanti, offrendo dunque il nuovo panorama di attività e prestazioni che il *Servizio Sanitario Nazionale* deve fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o con la quota di partecipazione (*ticket*). Con riguardo agli stranieri di Paesi terzi regolarmente soggiornanti e iscritti all'*SSN*, il Decreto stabilisce la «parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'assistenza sanitaria erogata in

[18] *I casi citati nel testo di anticipazione regionale di atti spettanti allo Stato non sono gli unici. Stessa anticipazione si è avuta con il Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati, raggiunto sempre in sede di Conferenza delle Regioni e Province autonome il 3 marzo 2016, che ha anticipato il D.P.C.M. n. 234/2016 (peraltro limitato ai minori stranieri non accompagnati vittime di tratta).*

Italia», che «spetta altresì ai familiari a carico regolarmente soggiornanti» (art. 62); per gli stranieri irregolari viene invece ribadita la garanzia delle «cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio ed i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva», con prestazioni «erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani (art. 63).[19]

L'auspicio è che il *Decreto* riduca la disomogeneità nell'applicazione a livello territoriale della normativa in materia di tutela della salute degli stranieri di Paesi terzi, che «è stata e continua ad essere una costante» e che «con l'incremento dei numeri riguardo le presenze su tutto il territorio nazionale [...] è divenuta sempre più marcatamente evidente».[20]

Il biennio considerato, infine, è stato quello nel quale ci si attendeva la realizzazione dei 17 *Piani integrati di intervento regionali* predisposti dalle Regioni nel 2015 a seguito degli *Accordi* sottoscritti con il *Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione*, al fine di realizzare un sistema di interventi per favorire l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti. Tali *Piani* prevedevano:

- l'analisi e il monitoraggio territoriale del fenomeno migratorio;
- la mappatura dei servizi territoriali esistenti e l'individuazione di *best practice*;
- la costituzione e/o il consolidamento di reti di servizi integrati;
- la qualificazione e la formazione degli operatori dei servizi, attraverso l'aggiornamento ed il rafforzamento di competenze specifiche (anche di comunicazione interculturale e di mediazione culturale);
- la realizzazione di azioni di comunicazione, sensibilizzazione e animazione territoriale.

L'attuazione dei *Piani* regionali, dopo alcune difficoltà realizzative iniziali, è ancora in corso e presumibilmente imporrà tempi più lunghi del previsto. Le maggiori criticità hanno riguardato la sinergia tra fondi statali e risorse regionali, e dunque la banditura regionale (soprattutto a valere sui P.O.R.) per la realizzazione delle azioni che le Regioni si sono impegnate a realizzare.

[19] *L'art. 63 (comma 2) esplicita l'erogazione comunque obbligatoria, a favore degli stranieri irregolari, delle prestazioni inerenti alla tutela della gravidanza e della maternità, alla tutela della salute del minore, alle vaccinazioni, agli interventi di profilassi internazionale e alla profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive.*

[20] *Cfr. il documento Tutela della salute dei migranti. Dossier SPRAR - gennaio 2018, in www.sprar.it.*

1.7 Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale*

Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria per il 2017 e il 2018

Riguardo al processo di bilancio della manovra per il 2017 – leggi di stabilità 2016 - e il 2018 – leggi di stabilità 2017 - come per il biennio passato tre sono gli aspetti che le Regioni sono state chiamate ad approfondire nel questionario: durata dell'*iter* legislativo, eventuale introduzione d'importanti modifiche nel corso dell'esame da parte del Consiglio, rapporto tra normativa nazionale e contenuti delle leggi di stabilità.

Per quanto riguarda la durata dell'*iter* di manovra, come già nel rapporto degli anni scorsi, gli estremi temporali presi in considerazione sono: la data di presentazione al Consiglio della PDL finanziaria da parte della Giunta, la data di approvazione in aula e la data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale. L'analisi che segue rende conto dei dati forniti da tutte le Regioni e le Province autonome che hanno completato e inviato quanto richiesto.

Da quello che si evince dai dati (*cfr*. grafici 1 e 2), le Regioni hanno decisamente accelerato l'iter in questione.

La media di giorni intercorsi tra la presentazione al Consiglio della PDL finanziaria e la sua approvazione in aula è pari a 22,6 per il biennio, dato significativamente inferiore a quanto emerso nelle leggi di stabilità 2015, quando la media era pari a 41 giorni.

Sempre dallo stesso grafico si rileva un lieve abbassamento della media dei giorni impiegati tra l'approvazione e la pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale per il 2017 (8,86 giorni) mentre per il 2016 un considerevole aumento 18,12 (*cfr*. grafici 1 e 2).

Tale cifra potrebbe diminuire laddove non si consideri la Regione Basilicata che ha presentato il disegno di Legge il 24 Marzo del 2017 che è stato promulgato il 29 aprile 2017 per essere pubblicata solo il 24 luglio 2017.

* *Di Andrea Filippetti, ricercatore in Politica Economica e Scienza delle Finanze, ISSiRFA-CNR*

Grafico 1 - Leggi di stabilità regionali 2016 – Durata dell'iter legislativo dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione

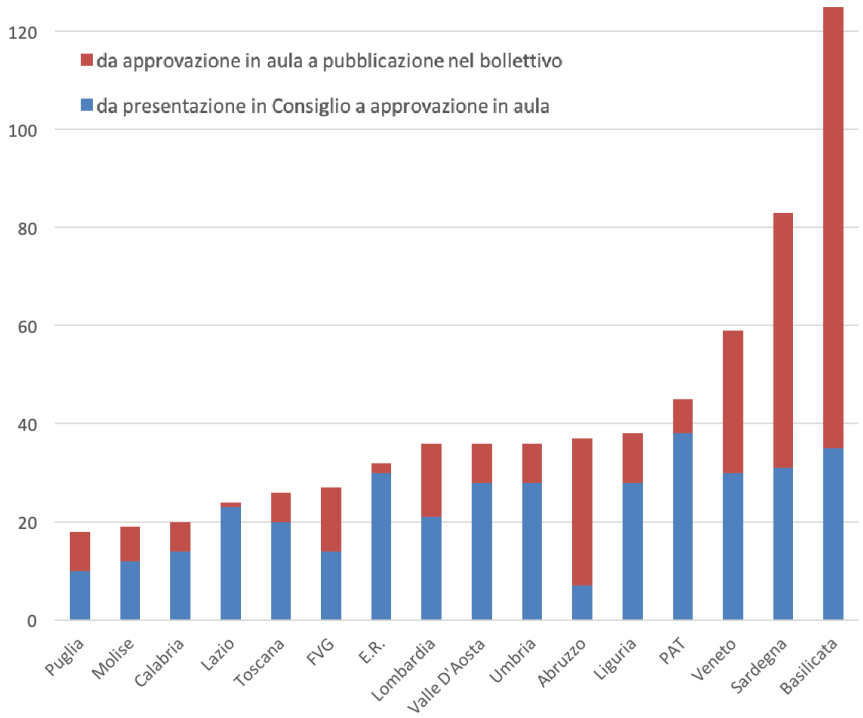
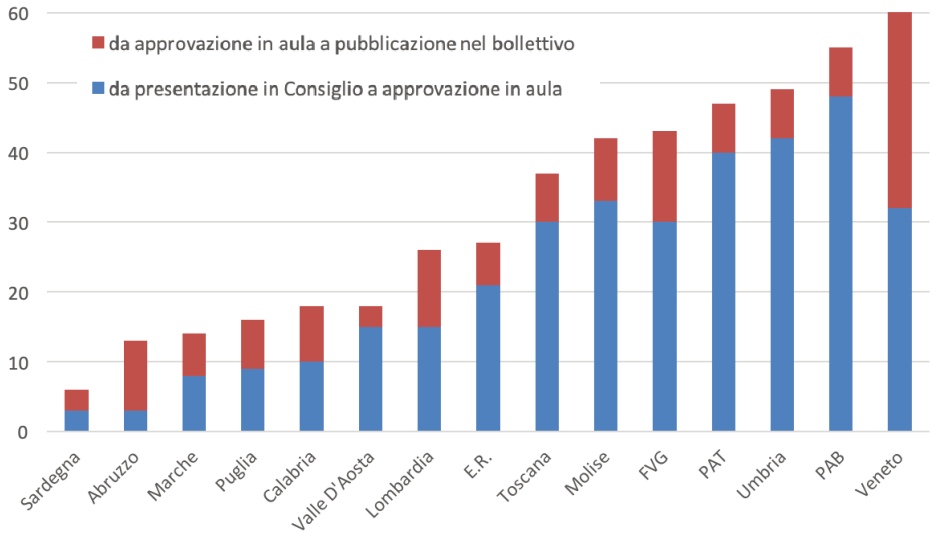


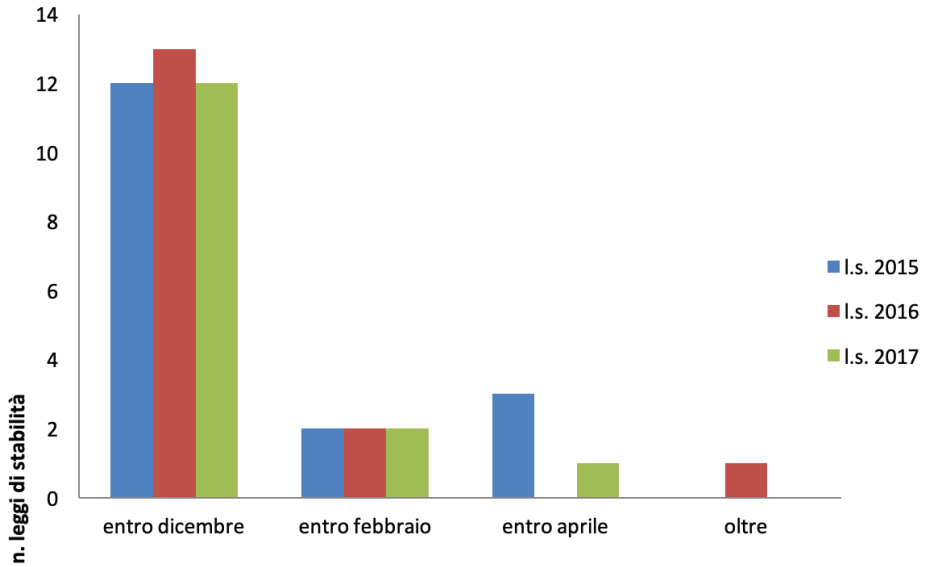
Grafico 2 - Leggi di stabilità regionali 2017 – Durata dell'iter legislativo dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione



Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi di stabilità 2016 2017

Rispetto al biennio precedente, resta invariato il numero delle Regioni che sia nel 2016 che nel 2017 hanno approvato le leggi di stabilità (LS) prima dell'esercizio di riferimento (*cfr.* grafico 3).

Grafico 3 - Leggi di stabilità regionali 2015, 2016 e 2017: distribuzione in base alla data delle leggi



Legenda: con il colore blu sono indicate le LS approvate nel 2015, con il colore rosso le LS approvate nel 2016 e con il colore verde le LS approvate nel 2017.

In generale dai grafici si osserva un decisivo miglioramento nella tempestività dell'approvazione di questo fondamentale strumento di programmazione economica anche in questo biennio.

Nel 2016 sono salite a 13 le Regioni che hanno approvato la Legge Regionale (LR) entro il mese di dicembre (la Toscana nel mese di novembre e l'Umbria nel mese di ottobre) la Provincia Autonoma di Bolzano ha approvato la sua Legge Provinciale (LP) nel mese di luglio.

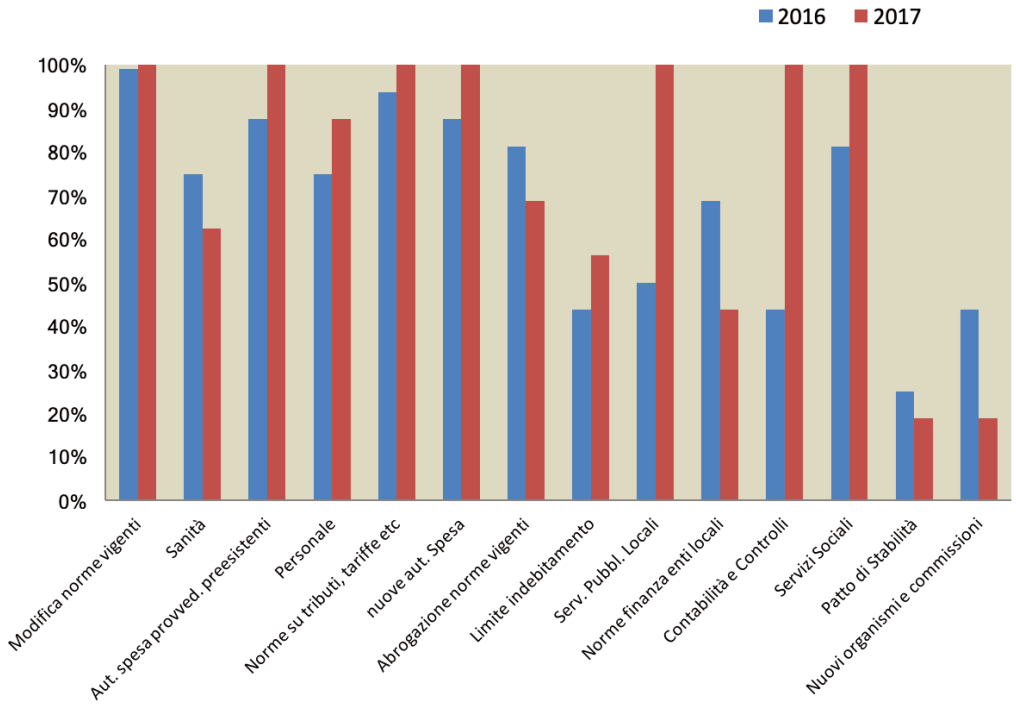
Solamente una delle Regioni ha approvato la propria LR oltre il mese di aprile (Sardegna) e due entro il mese di febbraio (Abruzzo e Molise).

Per quanto riguarda invece le LS approvate nel 2017: scendono a 12 le Regioni che hanno approvato la LR entro il mese di dicembre, a differenza delle altre Regioni, la Provincia Autonoma di Bolzano come per il 2016 ha approvato con largo anticipo la propria LP, già nel mese di agosto 2017.

Resta a due il numero delle Regioni che hanno provveduto a tale adempimento entro il mese di febbraio (Sardegna e Molise come per l'anno precedente); solo l'Abruzzo ha approvato la legge finanziaria entro aprile e a differenza del 2016 quest'anno nessuna Regione ha approvato la propria LS oltre il mese di aprile.

Contenuti delle leggi di stabilità e leggi collegate

Al fine di ottenere una sintesi essenziale dei contenuti delle leggi di stabilità, è stata stilata una lista di temi principali, domandando alle Regioni di indicare la presenza o meno di disposizioni a essi inerenti. Come negli anni passati in quasi tutte le Regioni viene modificata la normativa vigente (*cfr.* grafico 4).



In linea di massima nelle leggi di stabilità e quelle collegate approvate sia nel 2016 sia nel 2017 i temi più affrontati sono: la modifica della normativa vigente, affrontato da quasi la totalità delle Regioni nel biennio; le norme su tributi, tariffe, canoni e concessioni, le autorizzazioni di spesa su provvedimenti preesistenti e le nuove autorizzazioni di spesa.

Diminuiscono nel 2016 ma aumentano considerevolmente nel 2017 rispetto al biennio

precedente le LS che trattano di contabilità e controlli e di servizi sociali, passando dal 50% al 75%.

Nel 2017, invece, si registra una maggiore diversificazione di temi trattati nelle LS e, in particolare, resta invariato in termini percentuali il numero delle leggi che trattano la materia del personale: si passa infatti dal 88% delle leggi nel 2015 all'87,5% nel 2017, e una diminuzione dal 2016 al 2017 delle LR che trattano di nuovi organismi e commissioni.

Politiche di contenimento della spesa pubblica

Già nei rapporti degli anni precedenti era stato rilevato come la politica di contenimento della spesa pubblica intrapresa dal Governo centrale aveva influenzato l'azione delle Regioni nella gestione della spesa. Anche per le leggi approvate nel biennio 2016-2017 tale fenomeno è presente. Di seguito si riportano alcuni casi di ambiti di intervento specifici nei quali sono intervenute quasi tutte le Regioni.

Nel biennio 2016-2017, quasi tutte le Regioni hanno individuato dei parametri per la riduzione dei costi della politica. Fra gli interventi di maggior peso sotto il profilo economico vanno menzionati: l'approvazione di nuovi regolamenti sul trattamento economico dei consiglieri[1]; interventi riguardanti le contribuzioni, sotto varie forme, ai gruppi consiliari; la soppressione dell'indennità di trasferta per i viaggi dei consiglieri e in alcuni casi l'abolizione dei viaggi per mandato politico; l'introduzione di adeguamenti delle indennità di carica per i componenti dell'ufficio di presidenza; l'abolizione dei vitalizi con la possibilità di prevedere ulteriori sistemi previdenziali per i consiglieri regionali.

Alcune Regioni, come per esempio il Friuli Venezia Giulia[2] e la Liguria[3], sono intervenute sulle spese generali in tema di arredi, autovetture e attrezzature varie.

Diverso è il caso del Lazio, il quale indica la LR 7/2016 "Istituzione del Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali" che istituisce il Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali, disciplinandone composizione, competenze e funzioni, per l'esigenza di garantire un utilizzo efficace delle risorse pubbliche. Il Lazio

---

[1] *Legge Regionale 05 maggio 2016, n. 6, ha confermato che al Presidente, ai vicepresidenti e agli altri componenti della Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo non compete alcun trattamento economico o gettone di presenza per l'esercizio delle loro funzioni. Tutti i componenti della Consulta prestano pertanto la propria attività a titolo di liberalità. (Emilia Romagna).*

[2] *Ai sensi dell'articolo 1, comma 9 della LR 24/2016, per quanto riguarda infine la spesa per autovetture di servizio, la Regione dà attuazione all'accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali siglato in sede di Conferenza unificata il 17 dicembre 2015, concernente la riduzione delle autovetture di servizio con autista adibite al trasporto di persone, anche a uso non esclusivo, tenuto conto di quanto previsto dalla legge regionale 26/2014 e del processo di superamento delle Province di cui alla legge regionale 20/2016, al fine di assicurare elevati livelli di servizio a presidio del territorio. (Friuli Venezia Giulia).*

[3] *Art. 7 della Legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27: Il complesso della spesa per la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, per l'anno 2016, non può essere superiore al 50 per cento del complesso degli impegni di spesa assunti nell'anno 2011 per le medesime finalità.*

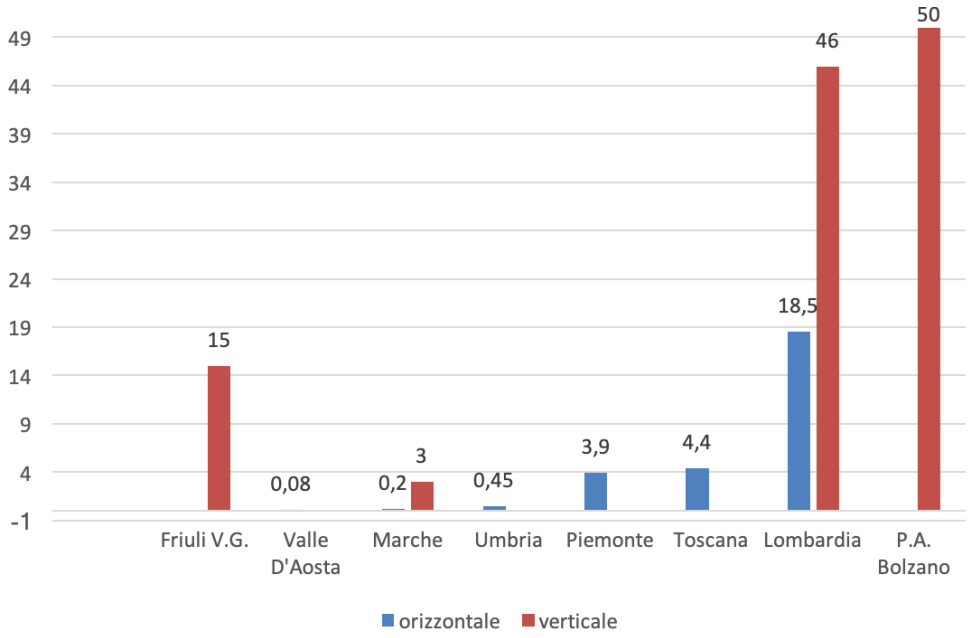
interviene anche in materia di semplificazione amministrativa della Regione[4].

Interventi in materia di finanza locale

Regionalizzazione del patto di stabilità interno: i risultati

Si riportano di seguito i dati quali-quantitativi sull'intervento delle Regioni in materia di regionalizzazione del Patto di stabilità interno. Un primo dato importante è che le Regioni hanno utilizzato lo strumento della regionalizzazione del patto in numero crescente rispetto agli anni scorsi, utilizzando ambedue le tipologie di patto ma in maniera totalmente diversa rispetto a quanto era accaduto negli anni passati: solo una è la Regione che ha operato per una compensazione verticale nel 2016 e quattro nel 2015, rispetto alle quattordici del 2015, otto[5] nel 2016 per una compensazione orizzontale e sette[6] nel 2017.

Grafico 5 - Regionalizzazione patto stabilità interno verticale (in rosso) e orizzontale (in blu) 2016, milioni di euro.



[4] *L'art. 3 "Disposizione per la semplificazione amministrativa", commi 5 e 6 della LR 12/2016 stabilisce che al fine del contenimento della spesa pubblica regionale e della razionalizzazione dei costi, l'Agenzia per lo Sviluppo delle Amministrazioni Pubbliche (ASAP) è soppressa e le relative funzioni sono svolte da Lazio Crea S.p.A. La Giunta regionale con propria deliberazione, entro cento venti giorni dall'entrata in vigore della legge, sentita la commissione consiliare competente in materia di bilancio, partecipazione, demanio e patrimonio, programmazione economico-finanziari definisce procedure e modalità per consentire il subentro di Lazio Crea S.p.A. nelle attività svolte da ASAP.*

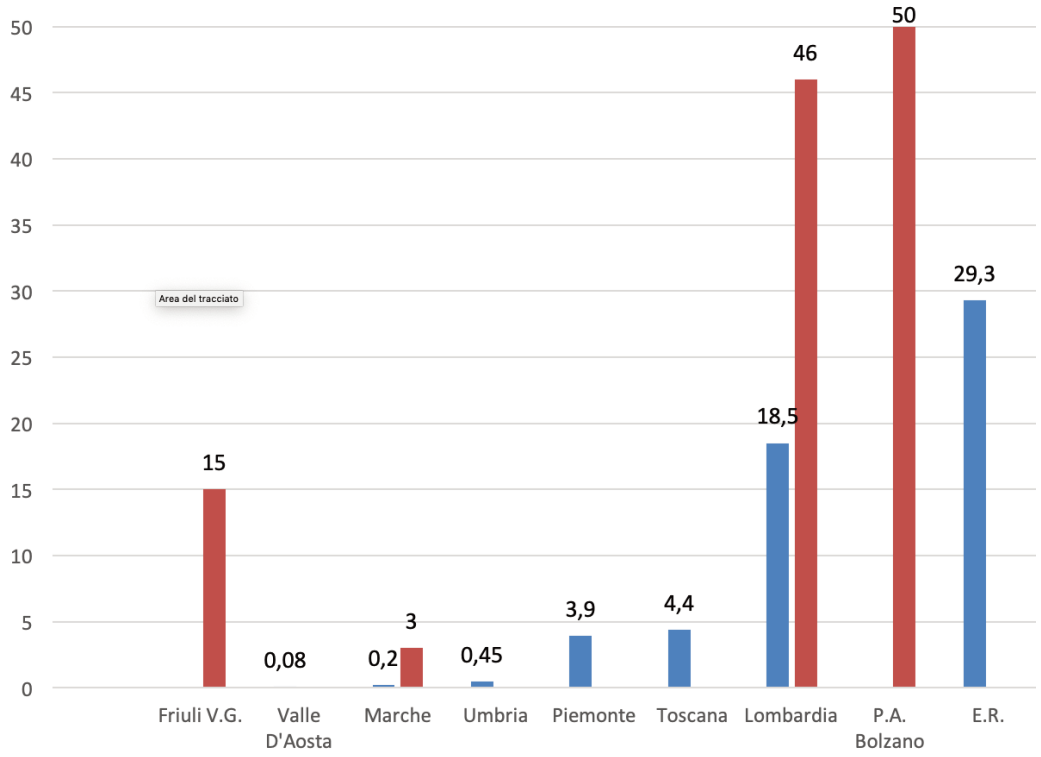
[5] *Friuli Venezia Giulia, Liguria, Valle D'Aosta, Veneto, Emilia Romagna, Lombardia, Umbria e Toscana.*

[6] *Emilia Romagna, Lombardia, Valle D'Aosta, Umbria, Marche, Piemonte e Toscana.*

Le uniche Regioni che nel biennio hanno operato sia una compensazione orizzontale che verticale sono il Friuli Venezia Giulia nel 2016 come già avvenuto nel biennio passato e la Lombardia nel 2017.

Il grafico 5 e il grafico 6 riportano l'ammontare dei saldi espressi in milioni di euro in termini di patto verticale e patto orizzontale, per i due anni in esame.

Grafico 6 - Regionalizzazione patto stabilità interno verticale (in rosso) e orizzontale (in blu) 2017, milioni di euro.



Politica tributaria

Nonostante l'interesse sia spesso rivolto alle spese delle Regioni, grazie alle quali è possibile desumerne le politiche, l'analisi delle entrate rappresenta un'attività fondamentale nell'ambito di un sistema di federalismo fiscale. Nel questionario inviato alle Regioni e alle Provincie Autonome sia nel 2016 che nel 2017, è stato chiesto di specificare eventuali politiche tributarie specifiche a favore di imprese e/o rivolte verso specifici settori produttivi, o a favore di particolari categorie di soggetti (persone fisiche).

La maggior parte delle Regioni, come per il biennio passato, ha riportato gli interventi

in tema di addizionale regionale IRPEF e IRAP si riportano di seguito alcuni esempi.

Nella Provincia Autonoma di Trento, con la legge di stabilità 2018 sono state sostanzialmente confermate le agevolazioni alle imprese già in vigore negli anni precedenti[7], per quanto riguarda il Lazio, con l'art. 2 della LR 17/2016 introduce disposizioni in materia di addizionale regionale all'IRPEF; in Sardegna, sempre in tema di IRAP, viene mantenuta l'aliquota minima e l'esenzione piena per 5 anni per le nuove imprese e le aliquote addizionali IRPEF al minimo per tutti.

Per la Provincia Autonoma di Bolzano si ha un incremento di 11 milioni del finanziamento per gli interventi a favore delle famiglie per il 2017 [8] e per il 2018 tutte le agevolazioni fiscali specifiche a favore di particolari categorie di soggetti e/o persone fisiche, introdotte dalla Provincia nel periodo di recessione e stagnazione sono state confermate. Tra le agevolazioni previste vi sono quelle relative alla tassa automobilista (riduzione del 10% viene confermata) e dell'IRAP per il settore privato (aliquota del 2,68%); inoltre vengono confermate le agevolazioni fiscali per le famiglie portando la "no tax area" sull'addizionale IRPEF a 28.000 Euro.

Per la Regione Toscana invece nessuna nuova disposizione è stata emanata con legge finanziaria 2017. Agevolazioni IRAP a favore di specifiche categorie e/o settori sono state disposte con provvedimenti precedenti i cui effetti comunque permangono anche per l'anno d'imposta 2017.

Anche per il 2018, l'Irap resta ferma al 2,93 per cento e viene confermata l'esenzione dell'Irap alle nuove imprese che si insediano in Sardegna per i primi 5 anni di attività. Nel Molise con l'articolo 12 si prorogano le agevolazioni fiscali per le nuove imprese, come previste e disciplinate dall'articolo 20 della LR n. 5/2016; nelle Marche si prevede l'azzeramento dell'aliquota IRAP per i primi 2 periodi di imposta, per le nuove imprese costituitesi nel 2016-2018.

Sempre per il 2018 in Lombardia l'art.6 della LR 28 dicembre 2017, n. 42 (Legge di stabilità 2018 – 2020), prevede nel 2018 l'estensione dell'esenzione triennale dell'IRAP anche ai nuovi insediamenti e nei centri storici dei Comuni capoluogo e Comuni con po-

---

[7] *Inoltre, si sono introdotte nuove agevolazioni e in particolare: agevolazione IMIS per gli immobili di categoria D1 con rendita catastale inferiore o uguale a 75 mila euro e quelli di categoria D7 e D8 con rendita catastale inferiore o uguale a 50 mila euro; azzeramento dell'IRAP per 5 anni per le nuove iniziative produttive intraprese sul territorio e le attività sostitutive che garantiscano i livelli occupazionali di imprese cessate; detrazione del 35% sull'IRAP per contribuzione a cooperative e consorzi che promuovono l'internazionalizzazione delle imprese o lo sviluppo del porfido; agevolazioni (massimo 2.000 euro) per le imprese che ospitano studenti nell'ambito dei percorsi di formazione in apprendistato.*

[8] *Aumento della no-tax area per l'addizionale regionale IRPEF da 20.000 € a 28.000 €; esenzione dell'abitazione principale dall'IMI; l'art. 7 della LP 17/16 prevede l'esenzione dall'imposta dei fabbricati di nuova costruzione, di proprietà dei soggetti ferroviari realizzati a seguito dell'implementazione del progetto di potenziamento del sistema ferroviario.*
mantenimento/aumento degli stanziamenti per l'economia, come p.e. contributi, fondo di rotazione, ecc.
conferma delle riduzioni di imposta per IRAP e IMI categoria "D";
ripresa di tutti gli sgravi IRES previsti dalla legge di stabilità statale a livello locale;
Art. 1 della LP n. 28/16 prevede agevolazioni per i proprietari di veicoli ecologici;
art. 5 della LP n. 27/16 prevede iniziative interdisciplinari ed agevolazioni per la promozione dell'attività di volontariato;

polazione 50.000 abitanti, di imprese esistenti di commercio di vicinato o artigianali con vendita nei locali di produzione propria.

Anche il Piemonte nella legge regionale n. 4 del 05 aprile 2018 (Bilancio di previsione finanziario 2018 - 2020) presenta alcuni interventi relativi all'IRAP[9].

La Regione Lazio per il 2017 affronta temi diversi. L'art. 3 comma 11 della LR 17/2016 prevede una riduzione del 10% del diritto anno dovuto alla Regione dai titolari di concessione mineraria e di autorizzazione all'utilizzazione delle acque minerali naturali e di sorgente che abbiano destinato almeno l'85% del totale dell'acqua emunta nel corso dell'anno all'imbottigliamento; un aumento del 10% per i titolari che hanno destinato all'imbottigliamento meno dell'80% dell'acqua emunta nel corso dell'anno.

Sempre per la Regione Lazio si segnalano inoltre le seguenti politiche tributarie introdotte con la LR 17/2016 "Legge di stabilità 2017":

— Art. 3 commi 1-8: norme sulla partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale dei tributi regionali, al fine di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale.

— Art. 3 comma 9: modifiche alla legge regionale che disciplina il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (LR 48/1992). Sono abrogate, in particolare, le disposizioni relative alla destinazione di una quota del gettito del tributo alle Province, in adeguamento alle modifiche intervenute a livello statale (art. 3, comma 27, della l. 549/1995, modificato dall'articolo 34, comma 2, della l. 221/2015).

— Art. 3 commi 53-56: disposizioni in materia di rateizzazione dei debiti tributari ed extra tributari in riferimento alla rateizzazione ordinaria dei debiti extra tributari di importo superiore ad euro 50 mila.

Relativamente al 2017, anche il Molise con la LR n. 2/2018, come il Lazio, interviene in materia di riduzioni di imposte. L'articolo 5 modifica parzialmente la disciplina dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, introdotta con LR n. 38/2004, articolo 4. In particolare, riduce la sanzione amministrativa per omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'imposta entro il termine previsto, dal 100% al 50% calcolato sull'importo non versato o tardivamente versato.

Simile è il caso dell'Umbria che con l'art. 38 della LR 28 dicembre 2017, n. 20 ha inteso disciplinare la rateizzazione dei crediti extra tributari con modalità che sono volte a contribuire al superamento delle difficoltà finanziarie sia delle famiglie che delle imprese. Infatti, sono numerose le richieste di rateazione presentate alla Regione da parte di soggetti, in

[9] *l'articolo 10 prevede che l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per le attività ricreative, artistiche e di intrattenimento (codice ATECO 90) e per le attività di biblioteche, archivi e musei e altre attività culturali (codice ATECO 91) è determinata a decorrere dal periodo di imposta 2019 nel 3 per cento. L'articolo 32 prevede che l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) che si occupano esclusivamente di assistenza educativa sociale e sanitaria è determinata, fino al 2018, nel 2,25 per cento e, a decorrere dal periodo di imposta 2019, è azzerata. L'aliquota dell'IRAP per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, è determinato, a decorrere dal periodo di imposta 2019, nel 2,9 per cento. L'aliquota dell'IRAP per i centri di servizio del volontariato, è determinata, a decorrere dal periodo di imposta 2019, nel 3 per cento.*

temporanea situazione di difficoltà economica o che si trovano in una comprovata e grave situazione di difficoltà finanziaria anche per ragioni estranee alla propria responsabilità[10].

Sia per il 2016 che per il 2017 alcune Regioni (Valle D'Aosta, Umbria, Veneto, Lombardia[11], Provincia Autonoma di Bolzano e Marche[12]), hanno preso dei provvedimenti in tema di agevolazioni in materia di tassa automobilistica. L'Umbria per esempio con l'art. 2 della LR 28/17 ha imposto l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica regionale per i veicoli di proprietà delle organizzazioni di volontariato sia del settore sociale che del settore sanitario e protezione civile.

Infine, sono stati esonerati dal pagamento della tassa regionale per il diritto allo studio universitario di cui alla legge regionale 18 dicembre 1996, n. 29 (Disciplina della Tassa regionale per il diritto allo studio universitario (T.D.S.U.)), gli studenti iscritti per l'anno accademico 2016-2017 alle Università e agli Istituti di cui all' articolo 1, comma 1 della medesima LR 29/1996 aventi sede legale in Umbria e residenti nei Comuni interessati dal sisma del 24 agosto 2016, come individuati con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 1° settembre 2016 (Sospensione dei termini tributari a favore dei contribuenti colpiti dagli eccezionali eventi sismici del giorno 24 agosto 2016 verificatisi nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria).

---

[10] *I soggetti interessati possono essere sia persone fisiche che giuridiche, nonché amministrazioni pubbliche. Viene esclusa la rateizzazione per i crediti per i quali sia già stata esperita la procedura di iscrizione a ruolo. La rateizzazione prevede un piano ordinario, fino ad un massimo di 72 rate mensili, per i debitori che dichiarano di versare in temporanea situazione di difficoltà finanziaria e un piano straordinario fino a 120 rate mensili che può essere richiesto dai soggetti che si trovino, per ragioni estranee alla propria responsabilità, in una comprovata e grave situazione di difficoltà finanziaria. Con deliberazione giuntale sono stati definiti i criteri e le modalità di concessione della rateizzazione ivi incluso la relativa modulistica. La rateizzazione comporta il computo degli interessi calcolati al tasso legale di interesse. In ogni momento, il debito può essere estinto mediante unico pagamento e in caso di omesso pagamento di un numero di rate pari a cinque, anche non consecutive, la struttura regionale competente invia avviso di decadenza dal beneficio con conseguente obbligo del debitore di estinguere il debito residuo entro il termine di sessanta giorni. Oltre tale termine si procede al recupero coattivo del credito, gravato dagli interessi e dalle spese.*

[11] *LR 28 dicembre 2017, n. 42 (Legge di stabilità 2018 – 2020)*
Art. 6 (Agevolazioni fiscali e modifiche alla LR 10/2003), comma 1 lettere a), b), c) e d), stabilisce degli incentivi per favorire il rinnovo del parco auto, prevedendo l'esenzione triennale della tassa automobilistica (2018-2020) per l'acquisto di veicoli nuovi ed usati Euro 5 ed Euro 6 con conseguente demolizione dei veicoli diesel fino a Euro 3 e veicoli benzina Euro 1; un contributo di € 90,00 per la rottamazione dei veicoli diesel fino a Euro 3 e benzina Euro 1 anche senza contestuale acquisto di veicoli EURO 5 e 6; che le agevolazioni siano estese all'acquisto di veicoli in regime di leasing e che la titolarità dei veicoli oggetto di acquisto e rottamazione, sia riconosciuta nell'ambito dello stesso nucleo famigliare e non solo sulla medesima persona fisica; che venga prorogata al 2020 la riduzione al 50% della tassa automobilistica per i veicoli con alimentazione ibrida e benzina o diesel, dotati di strumentazione esterna per la ricarica.

[12] *La Regione Marche prevede agevolazioni fiscali per veicoli elettrici. Esenzioni bollo per veicoli di proprietà delle organizzazioni di volontariato e protezione civile.*

1.8 Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea*

Premessa

Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, secondo quanto previsto dall'articolo 117, comma 5 della Costituzione, nelle materie di loro competenza partecipano alla formazione ed all'attuazione del diritto dell'Unione europea, nel rispetto delle procedure stabilite con leggi dello Stato.

Le procedure di partecipazione regionale sono disciplinate dalla legge 131/2003[1] e dalla legge 234/2012[2].

Negli anni, cogliendo gli spazi aperti dalla normativa nazionale, le Regioni hanno delineato i rispettivi modelli organizzativi e procedurali negli Statuti, nei regolamenti dei Consigli e, in particolare, dotandosi di specifiche leggi regionali cui è affidata la disciplina delle procedure interne per la partecipazione alla formazione ed attuazione del diritto europeo.[3]

Il sistema delineato dal complesso delle leggi nazionali e regionali, come già evidenziato nelle precedenti edizioni del *Rapporto*, ha favorito l'implementazione del contributo regionale alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo.

La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea

Le leggi statali di attuazione dell'articolo 117 della Costituzione delineano due modalità di partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo: una, c.d. diretta, disciplinata dalla legge 131/2003, che si svolge all'interno del sistema istituzionale europeo e che consiste nella partecipazione di rappresentanti regionali al procedimento di adozione dell'atto finale, nell'ambito delle delegazioni governative; l'altra, indiretta, disciplinata dalla legge 234/2012, che si svolge in ambito nazionale e che consiste, invece, nel procedimento per la definizione della posizione nazionale nella fase di elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea.

Gli strumenti a disposizione di Regioni e Province autonome per la partecipazione di-

---

* *Di Antonino Iacoviello, ricercatore in Diritto pubblico ISSiRFA-CNR*

[1] *Recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".*

[2] *Recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".*

[3] *Mentre le leggi regionali introducono norme organiche in materia di partecipazione al processo normativo dell'Unione europea, gli Statuti ed i regolamenti interni delineano i profili organizzativi interni con importanti riflessi sui rapporti tra Giunta e Consiglio.*

retta al processo decisionale europeo sono la possibilità di designazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni governative coinvolte nella procedura di adozione dell'atto finale, e la possibilità di designazione di un capo delegazione, individuato in accordo con il Governo, tra i Presidenti delle Giunte regionali o delle Province autonome.[4]

Le modalità di individuazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, nonché quelle per la designazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma a capo della delegazione (nelle materie di competenza esclusiva regionale), in attuazione dell'articolo 5 comma 5 della legge 131/2003, sono state disciplinate nell'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti dell'Unione europea (atto n. 2537/2006/CSR).[5]

La partecipazione indiretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea

I principali strumenti previsti dall'ordinamento per il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nel procedimento per la formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo sono la possibilità di trasmettere osservazioni al Governo (che però non hanno carattere vincolante), la possibilità di trasmettere osservazioni alle Camere ai fini della partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza Stato- Regioni e la riserva di esame su richiesta della Conferenza Stato-Regioni.[6]

Per consentire un efficace utilizzo degli strumenti di partecipazione a disposizione delle Regioni e delle Province autonome, come già evidenziato nelle precedenti edizioni del *Rapporto*, sono previsti specifici obblighi di informazione a carico del Governo.

In attuazione delle nuove regole introdotte dalla legge n. 234/2012, le Regioni e le Province autonome possono contare sulla segnalazione degli atti di maggiore rilievo e sul supporto tecnico delle relazioni delle amministrazioni con competenza prevalente, con conseguente semplificazione del lavoro interno di analisi e studio.

---

[4] *A livello europeo è, inoltre, prevista la partecipazione di rappresentanti regionali in seno al Comitato delle Regioni, composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali degli Stati membri, attualmente disciplinato dagli articoli 305, 306 e 307 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La procedura di designazione dei componenti italiani è disciplinata dall'articolo 27 della legge 234/2012.*

[5] *Come osservato nelle precedenti edizioni del Rapporto l'Accordo è rimasto sostanzialmente privo di seguito.*

[6] *Nelle materie di competenza regionale è prevista altresì la partecipazione di un rappresentante di ciascuna Regione e Provincia autonoma ai lavori del Comitato tecnico di valutazione; è prevista infine la convocazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome ai gruppi di lavoro istituiti nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione, incaricati di preparare i lavori del medesimo Comitato, nell'ambito delle attività per la definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia (articoli 19, comma 5 e 24, comma 7 della legge n. 234 del 2012).*

Nel biennio di riferimento è proseguito il lavoro di attuazione degli articoli 6, 7, 24, 25 e 26 della legge 234/2012, con riferimento alle attività di "informazione qualificata" del Governo nei confronti del Parlamento e delle autonomie territoriali.

La trasmissione dei progetti e delle proposte di atti dell'Unione europea di interesse regionale è stata assicurata dal Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE.

Nell'anno 2016, complessivamente, il Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE del Dipartimento Politiche europee ha preso in esame 7.389 documenti, estrapolati dalla nuova banca dati "Portale dei Delegati" del Consiglio dell'Unione europea.

Sono stati segnalati alle Camere ed alle Regioni e Province autonome (per il tramite della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali e delle Province autonome, e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome) 131 proposte di atti legislativi (32 direttive, 63 regolamenti e 22 decisioni) e 213 atti di natura non legislativa (1 libro verde, 111 comunicazioni e 41 altri documenti ritenuti rilevanti).

Sono state elaborate dalle Amministrazioni con competenza prevalente 94 relazioni, di cui 4 sono state trasmesse alle Regioni ed alle Province autonome ai sensi dell'articolo 6, co. 4, della legge 234/2012.[7]

Nell'anno 2017 il Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE del Dipartimento politiche europee ha preso in esame 7.046 documenti, estrapolati dalla banca dati "Portale dei Delegati" del Consiglio dell'Unione europea.

Sono stati segnalati alle Camere ed alle Regioni e Province autonome 107 proposte di atti legislativi (70 direttive, 32 regolamenti e 5 decisioni) e 285 atti di natura non legislativa (1 libro bianco, 117 comunicazioni e 167 altri documenti ritenuti rilevanti).

Sono state elaborate dalle Amministrazioni con competenza prevalente 71 relazioni, di cui 5 sono state trasmesse alle Regioni ed alle Province autonome ai sensi dell'articolo 6, co. 4, della legge 234/2012.[8]

Le norme regionali di procedura per la partecipazione ed i regolamenti interni delle Assemblee: la definizione dei rapporti tra Giunte e Consigli.

Il quadro normativo in materia di partecipazione regionale al processo decisionale europeo, come già illustrato nelle precedenti edizioni del *Rapporto*, è integrato da interventi dei legislatori regionali che hanno definito a livello territoriale le procedure più coe-

[7] *I dati sono estratti dalla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2016, rinvenibile sul sito internet del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, www.politicheeuropee.it .*

[8] *I dati sono estratti dalla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2017, rinvenibile sul sito internet del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, www.politicheeuropee.it .*

renti con ciascun sistema organizzativo.

La normativa regionale ha favorito un'evoluzione delle modalità organizzative interne verso un modello che prevede un maggiore coinvolgimento delle Assemblee regionali; tuttavia, anche se non mancano casi in cui si prevede una posizione comune di Consiglio e Giunta[9], in considerazione dei tempi di azione particolarmente ristretti, gran parte delle funzioni continuano ad essere esercitate dagli esecutivi regionali, tenendo conto degli indirizzi delle Assemblee[10].

Lo strumento più utilizzato per la regolamentazione delle procedure regionali di partecipazione sia alla fase ascendente che a quella discendente è la legge organica di procedura, adottata dalla maggior parte delle Regioni[11].

Nel periodo di riferimento le Regioni Calabria e Molise hanno modificato le rispettive leggi regionali di procedura per la partecipazione al processo decisionale europeo, sostituendo quelle precedenti.

La legge della Regione Molise[12] si caratterizza, rispetto al modello organizzativo precedente, per il potenziamento del coinvolgimento del Consiglio regionale nella partecipazione alla fase di formazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

Superando il precedente modello organizzativo, che prevedeva un'intesa tra Giunta e Consiglio, prevede che le osservazioni di cui all'articolo 24 comma 3 della legge 234/2012 sono formulate dal Consiglio regionale e trasmesse, poi, dalla Giunta regionale; in caso di inerzia del Consiglio, decorsi inutilmente venti giorni dal ricevimento dei progetti di atti normativi europei o degli altri atti di interesse regionale, le osservazioni possono essere formulate e trasmesse dalla Giunta. Le osservazioni sono trasmesse al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei, con contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

La nuova legge di procedura regionale, opportunamente, contiene inoltre un articolo specificamente dedicato al controllo di sussidiarietà che delinea una procedura interna ispirata al modello procedimentale più diffuso: ai fini della verifica del rispetto del prin-

---

[9] *In alcuni casi si prevede che la formulazione delle osservazioni debba avvenire d'intesa tra Giunte e Consigli (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Marche, Puglia e Veneto; ora anche Lazio e Umbria).*

[10] *Gli interventi dei legislatori regionali hanno definito il ruolo delle Assemblee riconoscendogli poteri di indirizzo e controllo nei confronti delle Giunte che, nella maggior parte dei casi, sono obbligate ad assicurare una costante informazione sull'attività svolta. Nel periodo di riferimento si registra una maggiore diffusione dell'esame del Programma di lavoro della Commissione da parte delle Assemblee legislative, con conseguente approvazione di atti di indirizzo per la partecipazione regionale al processo decisionale europeo.*

[11] *In molti casi (tra cui Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Umbria, Abruzzo, Lombardia, Puglia) le leggi di procedura concorrono con i regolamenti interni delle Assemblee a disciplinare le modalità di partecipazione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea e, in particolare, le funzioni del Consiglio e della Giunta, l'organizzazione interna per la trattazione delle questioni attinenti ai rapporti regionali con l'Unione europea e gli strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio.*

[12] *LR Molise 2/2016, recante "Partecipazione della Regione Molise alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".*

cipio di sussidiarietà le osservazioni sono approvate e inviate alle Camere dall'Assemblea legislativa, tenendo conto di eventuali segnalazioni della Giunta; contestualmente, sono comunicate alla Giunta regionale e sono trasmesse alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Con riferimento alla procedura di approvazione delle risoluzioni dell'Assemblea legislativa la legge rinvia al Regolamento consiliare, che non contiene tuttavia specifici riferimenti procedurali al tema del controllo di sussidiarietà.

La nuova legge di procedura della Regione Calabria[13] prevede un'ampia collaborazione tra Consiglio e Giunta negli affari europei; al Consiglio, è affidata una funzione di indirizzo e di programmazione.

Le osservazioni sui progetti di atti europei sono approvate d'intesa tra Giunta e Consiglio, su proposta della Giunta regionale; in caso di mancata intesa è previsto un meccanismo che prevede la possibilità per Giunta e Consiglio di agire in autonomia, salvo l'obbligo reciproco di comunicazione. Più precisamente, il procedimento si avvia con la trasmissione di una proposta di risoluzione elaborata dalla Giunta regionale: decorsi dieci giorni dall'invio della proposta senza che sia stata formalizzata un'intesa, la Giunta può procedere alla trasmissione delle osservazioni, dandone tempestiva comunicazione al Consiglio; per il caso in cui la Giunta non trasmetta la proposta entro dieci giorni dal ricevimento dei progetti di atti europei, si prevede la possibilità per il Consiglio di formulare in autonomia le osservazioni. Il meccanismo correttivo per i casi di mancata intesa, prevedendo la facoltà di agire in autonomia, si presta a essere utilizzato come strumento di semplificazione nei rapporti tra Giunta e Consiglio, per i casi in cui non ci sia un interesse strategico della Giunta, in quanto lascia aperta la possibilità di ricercare caso per caso un equilibrio istituzionale; esprime così una preferenza per una piena cooperazione istituzionale.

Le osservazioni sono trasmesse dalla Giunta, al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari europei, dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative e alla Conferenza delle Regioni; nel caso in cui il Consiglio proceda in autonomia, la trasmissione è effettuata dal Consiglio regionale.

Anche la legge della Regione Calabria prevede un articolo specificamente dedicato alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà: le osservazioni regionali sono approvate con risoluzione della commissione consiliare competente in materia di affari europei, e trasmesse, oltre che alle Camere e agli altri destinatari istituzionali nazionali, anche alla Giunta regionale ai fini della determinazione della posizione regionale da sostenere nelle sedi di competenza.

La nuova legge di procedura della Regione Calabria ha introdotto inoltre una specifica

[13] *LR Calabria 30/2016, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea sulla programmazione nazionale per le politiche di sviluppo e coesione".*

disciplina della partecipazione regionale al dialogo politico tra le Camere e le istituzioni europee.[14]

Riprendendo le migliori esperienze, tra cui quella consolidata della Regione Emilia-Romagna, le leggi di procedura approvate dalle Regioni Molise e Calabria dedicano specifica attenzione al coinvolgimento degli enti locali, delle autonomie funzionali e delle parti sociali ed economiche, prevedendo la possibilità di attivare forme di consultazione nell'ambito della sessione europea del Consiglio, in relazione ad aspetti dell'attività europea della Regione che presentino specifica rilevanza nei rispettivi ambiti di competenza.

Disciplinano, inoltre, le procedure interne per la partecipazione regionale ai progetti e ai programmi promossi dall'Unione europea nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione.

Nel periodo di riferimento si registra altresì l'approvazione dello Statuto della Regione Basilicata[15], che dedica specifica attenzione al tema dei rapporti della Regione con l'Unione europea e alle relazioni internazionali.

Lo Statuto della Regione Basilicata, con riferimento alla partecipazione regionale alla formazione degli atti europei, contiene disposizioni di principio che delineano l'organizzazione interna della Regione: segnatamente, affida al Consiglio regionale il compito di concorrere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà europea, e prevede una sessione di lavoro del Consiglio regionale specificamente dedicata all'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo; prevede altresì adeguate forme di raccordo tra Giunta e Consiglio per la partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi europei nelle materie di propria competenza, e la garanzia di coinvolgimento nella definizione della posizione regionale del Consiglio delle autonomie locali nelle materie di specifico interesse dei Comuni e degli enti di area vasta.

In attuazione dello Statuto, la Regione dovrà adeguare la propria organizzazione modificando il Regolamento consiliare e la legge regionale di procedura.

Casi di effettiva partecipazione

Con riguardo alla fase ascendente diretta, nel periodo di riferimento non si registrano casi di designazione di esperti regionali ai fini della partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea.

---

[14] *L'articolo 5 comma 3 della legge regionale 30/2016 affida a un successivo apposito regolamento regionale la disciplina delle forme di partecipazione della Giunta regionale al dialogo politico; tenuto conto della particolare natura di tale strumento di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo, le modalità di coinvolgimento della Giunta dovrebbero essere limitate alla cooperazione istituzionale con il Consiglio regionale per la definizione della posizione regionale.*

[15] *Legge statutaria n. 1/2016, recante "Approvazione dello Statuto della Regione Basilicata".*

Con riferimento invece al contributo regionale alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, risultano alcuni casi di invio di osservazioni ai sensi dell'articolo 24, co. 3, della legge 234/2012: in particolare, per l'anno 2016, la Regione Emilia-Romagna segnala 6 casi di invio di osservazioni, la Regione Abruzzo ne segnala 5, la Regione Lombardia 4, la Regione Calabria 2, la Regione Puglia 1; per l'anno 2017, la Regione Emilia-Romagna segnala 11 casi di invio di osservazioni, la Regione Lombardia 3, la Regione Puglia 2, le Regioni Marche, Umbria e Friuli Venezia Giulia 1.

Le osservazioni sono relative ad una pluralità di atti riferiti a diverse materie[16]; secondo quanto previsto dalla legge 234/2012 sono state trasmesse alle amministrazioni con competenza prevalente nelle materie oggetto dell'attenzione regionale, al fine di tenerne conto nella definizione della posizione nazionale.

Resta ancora difficile monitorare il seguito dato alle osservazioni trasmesse dalle Regioni; tuttavia, nel periodo di riferimento, si segnala l'adozione della risoluzione della 13° Commissione del Senato della Repubblica, n. 134 del 14 giugno 2016, riferita al Pacchetto di misure sull'economia circolare, che ha tenuto conto delle osservazioni della Regione Emilia-Romagna; si segnala inoltre che con riferimento alla proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, la 14° Commissione permanente del Senato della Repubblica ha approvato in data 8 marzo 2017 un parere richiamando espressamente le risoluzioni trasmesse dalle Regioni Emilia-Romagna e Abruzzo; sempre con riferimento alla richiamata proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno si segnala, infine, il Documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 6 aprile 2017, che formula una serie di osservazioni tenendo conto delle osservazioni regionali.[17]

Anche per il periodo di riferimento, pur non essendovi stato alcun caso di consultazione delle Camere per la valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà, alcune Assemblee legislative regionali hanno comunque trasmesso di propria iniziativa osservazioni al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona: per l'anno 2016 la Regione Marche segnala 3 casi; per l'anno 2017, La Regione Marche segnala 3 casi, la Regione Abruzzo 1.[18]

---

[16] *Si registra tuttavia un interesse comune di diverse Regioni con riferimento al progetto di direttiva in materia di gestione di alcune categorie di rifiuti, riferito al Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare (Emilia-Romagna, Calabria, Puglia, Friuli Venezia Giulia, Lombardia).*

[17] *I dati sono ripresi dalla Risoluzione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 4557/2017, recante "Sessione europea 2017. Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea".*

[18] *Le risoluzioni segnalate dalla Regione Friuli Venezia Giulia, due di quelle segnalate dalla Regione Emilia Romagna nell'anno 2016 e sei di quelle segnalate nell'anno 2017, hanno ad oggetto sia l'esame nel merito delle proposte di atti europei trasmessi alle Regioni, sia la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e sono state inviate sia ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012, che ai sensi dell'articolo 25 della medesima legge; tali risoluzioni sono state trasmesse al network sussidiarietà del Comitato delle Regioni. Rileva sottolineare che l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, che peraltro è costantemente molto precisa nella compilazione del questionario di rilevazione dei dati ai fini del presente Rapporto, è stata nominata esplicitamente nella Relazione annuale 2016 della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzio-*

Risultano, inoltre, ulteriori forme di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo: la risoluzione approvata dall'assemblea legislativa della Regione Friuli Venezia Giulia, e una di quelle approvate dall'assemblea legislativa della Regione Lombardia, contengono osservazioni alle Camere per la partecipazione al dialogo politico di cui all'articolo 9 della legge 234/2012; la Regione Lombardia segnala altresì che una delle risoluzioni approvate è riferita a una consultazione pubblica promossa dalla Commissione europea; la Regione Abruzzo segnala tre risoluzioni riferite a consultazioni pubbliche aperte dal Comitato delle Regioni.

Non si registrano richieste di convocazione della Conferenza Stato- Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 24, co. 4, della legge 234/2012.[19]

L'attuazione delle politiche europee da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente")

Le leggi regionali sulle procedure per l'attuazione del diritto europeo

Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, "provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" (articolo 117 della Costituzione, comma quinto); concorrono dunque con lo Stato nell'assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al diritto europeo.

Allo Stato è comunque consentito di provvedere al recepimento della normativa europea anche nelle materie di competenza regionale, per evitare sanzioni in caso di inerzia delle Regioni; tuttavia la normativa statale, che entra in vigore solo alla scadenza del termine indicato nell'atto da recepire, cessa di avere efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale di attuazione.[20]

---

nalità (COM (2017) 600 del 30.06.2017), tra i partner più attivi della Piattaforma REGPEX.

[19] *Secondo quanto previsto dall'articolo 24 della legge 234/2012, nel caso in cui il progetto di atto in discussione incida su materie affidate alla competenza regionale, su richiesta di una o più Regioni o Province autonome, il Governo convoca la Conferenza Stato-Regioni al fine del raggiungimento di una intesa ai sensi dell'art. 3 del Dlgs. 281/1997; in tal caso, su richiesta della Conferenza Stato-Regioni, il Governo appone una riserva di esame in sede di disamina dell'atto da parte del Consiglio dell'Unione europea (Consiglio), dandone comunicazione alla stessa. L'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome si intende comunque raggiunta decorsi trenta giorni dalla convocazione; allo stesso modo, dopo trenta giorni dalla comunicazione della apposizione della riserva di esame, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della Conferenza Stato-Regioni (art. 24, commi 4 e 5 della legge 234/2012).*

[20] *Come è noto lo Stato è l'unico responsabile in caso di inadempimento agli obblighi derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea: il potere sostitutivo dello Stato è regolato dagli articoli 40, co. 3 e 41, co. 1 della legge n. 234/2012. In caso di inadempimento agli obblighi europei, l'articolo 43 della legge 234/2012 prevede il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti inadempienti. La normativa statale mette al riparo da violazioni del termine di recepimento degli atti europei, senza ledere l'autonomia regionale; l'intervento statale si configura infatti come suppletivo, ma cedevole. Con riferimento ai casi di attuazione urgente di provvedimenti europei, gli articoli 37 e 41 della legge 234/2012 prevedono una procedura straordinaria, rispettivamente per le materie di competenza statale e per le materie di competenza regionale.*

Le Regioni, nel rispetto della legge statale, si sono dotate a loro volta di strumenti interni per evitare ritardi o inadempimenti nel recepimento del diritto europeo nelle materie di loro competenza.

Riprendendo il modello previsto a livello nazionale, salvo poche eccezioni, hanno previsto la possibilità di fare ricorso ad una legge annuale di adeguamento al diritto europeo disciplinata dalle leggi regionali di procedura e denominata in maniera non sempre omogenea dalle singole Regioni.

Con riferimento all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, oltre alle leggi regionali di procedura approvate dalle Regioni Calabria e Molise, sostitutive di quelle vigenti, e all'entrata in vigore dello Statuto della Regione Basilicata, nel periodo di riferimento risultano modifiche alle leggi di procedura delle Regioni Lombardia e Abruzzo, introdotte con la legge europea regionale.

Le leggi regionali di procedura approvate nel periodo di riferimento dalle Regioni Calabria e Molise, modificative di quelle precedenti, non contengono novità di particolare rilievo in ordine al recepimento del diritto europeo; riprendendo in buona parte quanto già previsto dalle precedenti leggi, adeguano il modello regionale alle procedure delineate dalla legge 234/2012, anche con riferimento alla trasmissione della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea.

Entrambe le leggi confermano lo strumento della legge europea regionale come strumento privilegiato per l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, facendo salva la possibilità di avvalersi ancora di leggi settoriali, in particolare a fronte di atti normativi o di sentenze della Corte di giustizia che comportino obblighi di adempimento con scadenza anteriore alla presunta entrata in vigore della legge europea per l'anno di riferimento; confermano altresì la possibilità di provvedere in via regolamentare o amministrativa, con riferimento agli atti individuati dalla legge regionale, che deve indicare i principi e i criteri direttivi.

Rispetto al modello precedente, introducono, rispettivamente, un articolo dedicato alle procedure interne per la notificazione alla Commissione europea dei progetti di legge, delle proposte di regolamento e di atti amministrativi che istituiscono o modificano aiuti di Stato soggetti ad obbligo di notifica in base agli articoli 107 e108 del TFUE, secondo le modalità previste dall'articolo 45 della legge 234/2012.

Prevedono, infine, una clausola di valutazione sull'attuazione della legge, importante per consentire al Consiglio regionale di misurarne l'attuazione e di intervenire, ove necessario, per superare eventuali criticità.[21]

[21] *La clausola valutativa introdotta dalla Regione Molise richiede specifica attenzione per la verifica del funzionamento e dell'efficacia delle procedure di partecipazione regionale alla formazione degli atti dell'Unione europea e del sistema informativo, che ha tra gli obiettivi quello di rendere accessibili ai cittadini tutte le informazioni relative ai bandi per l'assegnazione dei fondi europei.*

La Regione Abruzzo segnala che la legge europea regionale per l'anno 2016 (LR30/2016) ha modificato la legge regionale di procedura (LR 39/2014), integrandola con alcuni articoli dedicati alla disciplina del coordinamento regionale per le procedure di infrazione e alla disciplina degli aiuti di stato. Con riferimento alla materia degli aiuti di Stato, si dispone la modifica della legge regionale di procedura introducendo una disciplina dettagliata delle procedure interne per la notificazione alla Commissione europea dei progetti di legge, delle proposte di regolamento e di atti amministrativi che istituiscono o modificano aiuti di Stato soggetti ad obbligo di notifica in base agli articoli 107 e108 del TFUE; si introduce inoltre una procedura per il recupero dei contributi erogati ai sensi dei regolamenti sui Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), in tutto o in parte non utilizzati dai beneficiari o utilizzati in maniera difforme dai regolamenti europei. La legge europea per l'anno 2016 ha modificato inoltre la legge regionale di procedura introducendo due nuovi articoli dedicati, rispettivamente, al coordinamento regionale per le procedure di infrazione e alla disciplina del potere sostitutivo regionale in caso di violazione della normativa europea. Con riferimento ai casi di procedimenti Eu-Pilot[22], o di avvio di procedure interne di infrazione che riguardano il territorio della Regione, introduce una procedura innovativa di coordinamento delle strutture regionali della Giunta, che prevede un raccordo informativo con il Consiglio regionale e un supporto tecnico per l'inserimento di disposizioni nella legge europea regionale per assicurare un tempestivo adeguamento agli obblighi europei. Con riferimento, invece, alla disciplina del potere sostitutivo della Regione prevede che in caso di violazione della normativa europea accertata con sentenza di condanna della Corte di giustizia, dalla quale discendono oneri o vincoli imputabili alla Regione, anche quando sono in corso le fasi di avvio delle procedure di infrazione se si tratta di materie di competenza regionale, il Presidente della Regione, o l'Assessore competente, se delegato, sentiti gli Enti locali inadempienti rispetto a funzioni conferite con legge regionale, assegna agli stessi termini congrui per l'adozione di ciascuno degli atti necessari a conformarsi alla sentenza; decorso inutilmente anche uno solo dei termini assegnati, la Giunta regionale, sentito l'Ente interessato, nomina un commissario ad acta con facoltà di avvalersi degli uffici degli Enti inadempienti, ovvero, se necessario, provvede direttamente.

La Regione Lombardia segnala che la legge europea regionale per l'anno 2017 (LR 8/2017) disciplina le procedure interne per la notificazione alla Commissione europea dei progetti di legge, delle proposte di regolamento e di atti amministrativi che istitui-

[22] *Il sistema Eu-Pilot è un meccanismo che consente alla Commissione di comunicare con gli Stati membri su questioni riguardanti la corretta applicazione del diritto dell'Unione europea o la conformità della legislazione nazionale al diritto europeo, in una fase iniziale; si tratta di uno scambio di informazioni che precede l'eventuale avvio delle procedure di infrazione. Nel sistema Eu-Pilot lo scambio di informazioni avviene tramite un sistema informatico tra la Commissione e l'amministrazione nazionale (per l'Italia, il Dipartimento per le politiche europee, il quale si occupa a sua volta di coinvolgere le amministrazioni regionali o locali eventualmente interessate).*

scono o modificano aiuti di Stato soggetti ad obbligo di notifica in base agli articoli 107 e108 del TFUE, secondo le modalità previste dall'articolo 45 della legge 234/2012.

Lo Statuto della Regione Basilicata, in maniera originale rispetto all'esperienza delle altre Regioni, disciplina direttamente le procedure per l'adeguamento annuale dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, sostituendosi almeno in parte alla legge regionale di procedura. Per assicurare il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, prevede che la Giunta presenta ogni anno al Consiglio la proposta di legge europea della Regione, unitamente alla relazione sui risultati della verifica della conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo; il Consiglio esamina la proposta di legge in una sessione dedicata, sentito il parere del Consiglio delle autonomie locali.

La scelta di disciplinare nello Statuto i tratti fondamentali delle procedure di adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento può essere intesa come una norma programmatica che responsabilizza gli organi regionali, invitandoli permanentemente a dedicare adeguata attenzione alla partecipazione regionale al processo decisionale europeo.

I casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo

Per l'attuazione del diritto europeo a livello regionale, risulta che nel periodo di riferimento hanno approvato la legge di adeguamento periodico (c.d. legge europea regionale) le Regioni Abruzzo[23], Emilia-Romagna[24], Lombardia[25], e la Provincia autonoma di Bolzano[26]

Dai dati comunicati dalle singole Regioni risulta altresì che nel periodo di riferimento le Regioni continuano a fare ricorso ai tradizionali strumenti di attuazione del diritto europeo.[27]

---

[23] *Per l'anno 2016, LR 30/2016, recante "Adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Disposizioni per l'adeguamento della legge regionale 10 novembre 2014, n. 39, in materia di procedure di infrazione e aiuti di Stato, per l'attuazione della direttiva 2014/64UE, della direttiva 2009/158/CE e della Direttiva 2006/123/CE – (Legge europea regionale 2016)". Per l'anno 2017, LR 44/2017, recante "Adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Disposizioni per l'adeguamento della normativa regionale ai principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, semplificazione e tutela della concorrenza, in materia di agenzie di viaggi e turismo e di attività professionale di guida speleologica. Disposizioni per l'adeguamento della normativa regionale alla Comunicazione della Commissione europea (2016/C 262/01) sulla nozione d'aiuto di Stato, in materia di organizzazione diretta di eventi e concessione di contributi alla cultura (Legge europea regionale 2017)".*

[24] *Per l'anno 2016, LR 9/2016, recante "Legge comunitaria regionale per il 2016", seguita dalla LR 10/2016, recante "Collegato alla legge comunitaria regionale 2016 – Abrogazioni di leggi regionali". Per l'anno 2017, LR 14/2017, "Legge comunitaria regionale per il 2017".*

[25] *Per l'anno 2016, LR 8/2016, recante "Legge europea regionale 2016. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea". Per l'anno 2017, LR 12/2017, recante "Legge europea regionale 2017. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea".*

[26] *Per l'anno 2017, LP 21/2017, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Provincia autonoma di Bolzano derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (Legge europea provinciale 2017)".*

[27] *I dati sull'effettiva attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni sono ricavati dalle risposte delle singole Regioni al questionario predisposto annualmente per l'elaborazione del Rapporto.*

Segnatamente, per l'anno 2016, sono state segnalate disposizioni inserite in leggi settoriali[28], come segue: 3 della Regione Emilia- Romagna, 5 della Regione Lombardia, 3 della Regione Puglia, 1 della Regione Umbria, 1 della Regione Friuli Venezia Giulia, 1 della Regione Sardegna.[29]

Per l'anno 2017, sono state segnalate disposizioni inserite in leggi settoriali, come segue: 1 della Regione Lombardia, 1 della Regione Puglia, 1 della Regione Friuli Venezia Giulia; 1 della Regione Sardegna; 1 della Provincia autonoma di Bolzano; 2 della Provincia autonoma di Trento.[30]

Nessuna Regione dichiara di avere adottato atti sostitutivi della disciplina statale cedevole.

Risulta infine un caso di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato per violazione del diritto europeo, ai sensi dell'articolo 43 della legge 234/2012, nei confronti della Regione Lombardia, poi sospeso.[31]

Profili organizzativi interni

Sotto il profilo dell'organizzazione regionale interna si segnalano le modifiche al Regolamento interno del Consiglio della Regione Calabria e alcune disposizioni delle nuove leggi di procedura delle Regioni Calabria e Molise, riferite alla disciplina dei rapporti tra Giunta e Consiglio.

Le leggi di procedura delle Regioni Calabria e Molise, al fine di consentire l'espressione di una posizione unitaria della Regione sugli atti europei, prevedono procedure e strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio, che si aggiungono all'obbligo reciproco di in-

---

[28] *In molti casi solo alcuni articoli delle leggi indicate dalle Regioni sono riferiti all'attuazione del diritto europeo, come correttamente precisato da alcune Regioni nel rispondere al questionario (tra cui ad esempio l'Emilia-Romagna, sempre particolarmente disponibile alla condivisione dei dati, la Sardegna, il Friuli Venezia Giulia).*

[29] *Nel medesimo anno, con riferimento agli strumenti di attuazione diversi dalla legge (regolamenti, deliberazioni di Giunta, decreti del Presidente), sono stati segnalati i seguenti provvedimenti regionali: circa 110 deliberazioni della Giunta della Regione Emilia-Romagna (cui si aggiungono un decreto presidenziale, 1 regolamento regionale e 1 determinazione dirigenziale); 2 deliberazioni della Giunta della Regione Liguria; 28 deliberazioni della Giunta della Regione Lombardia (cui si aggiungono 21 decreti presidenziali e 1 regolamento regionale); 1 regolamento della Regione Puglia; 4 deliberazioni della Giunta della Regione Umbria; 3 deliberazioni della Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia (cui si aggiungono 9 decreti presidenziali); 6 deliberazioni della Giunta della Regione Sardegna; 23 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano. Per una corretta valutazione dei dati, si osserva che le deliberazioni di Giunta sono prevalentemente atti connessi all'attuazione del diritto europeo e non atti di recepimento in senso proprio; in molti casi si tratta di provvedimenti di programmazione, definizione linee guida, modulazione o assegnazione dei finanziamenti per progetti o misure specifiche.*

[30] *Nel medesimo anno, con riferimento agli strumenti di attuazione diversi dalla legge (regolamenti, deliberazioni di Giunta, decreti del Presidente), sono stati segnalati i seguenti provvedimenti regionali: 16 deliberazioni della Giunta della Regione Lombardia (cui si aggiungono diversi decreti presidenziali); 6 deliberazioni della Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia (cui si aggiungono 13 decreti presidenziali); 10 deliberazioni della Giunta della Regione Sardegna; 1 deliberazione della Giunta della Regione Valle d'Aosta; 25 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano; 7 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (cui si aggiungono 2 decreti presidenziali).*

[31] *La Regione Lombardia segnala che lo Stato nell'anno 2016 ha notificato l'avvio dell'azione di rivalsa nei confronti della Regione, in solido contro altri enti sul territorio, per il recupero degli oneri finanziari anticipati; la Regione segnala altresì che il procedimento di rivalsa è stato sospeso a luglio 2016 a fronte della posizione comune assunta dalle Regioni, e che non è stato notificato alcun ulteriore atto di riapertura del procedimento nel 2017. Sul tema si segnala che nel periodo di riferimento è intervenuta una sentenza del TAR Lazio che ha chiarito che lo Stato, al fine di procedere legittimamente all'azione di rivalsa, deve individuare gli enti effettivamente responsabili della violazione contestata (Tar Lazio n. 3409/2017).*

formazione sulle attività svolte.

La legge di procedura approvata dalla Regione Molise, in aggiunta agli obblighi informativi, prevede articolati obblighi a carico della Giunta che comprendono la condivisione con il Consiglio regionale delle informazioni qualificate ricevute dal Governo ai sensi della legge n. 234/2012.[32]

Entrambe prevedono una sessione di lavoro del Consiglio dedicata alla programmazione delle attività di partecipazione regionale alla formazione ed attuazione degli atti dell'Unione europea (sessione europea).[33]

Il Consiglio regionale della Calabria, in attuazione della novellata legge di procedura, ha modificato il proprio Regolamento introducendo un Capo specificamente dedicato al tema della partecipazione regionale alla formazione e all'attuazione della normativa europea (Capo XV *bis*).

Come previsto dalla novellata legge regionale di procedura, il Regolamento prevede ora che i lavori del Consiglio riguardanti la partecipazione della Regione al processo decisionale europeo sono organizzati in apposita sessione annuale, denominata "sessione europea".

Gli indirizzi per la partecipazione regionale alla formazione degli atti dell'Unione europea sono definiti con risoluzione del Consiglio approvata a conclusione della sessione europea, tenendo conto dell'esito dell'esame del Programma legislativo annuale della Commissione europea. Le osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea sono approvate con risoluzione della Commissione consiliare competente in materia di affari dell'Unione europea, tenuto conto dei pareri delle Commissioni competenti per materia; la Commissione competente in materia di affari europei provvede altresì alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà. Su richiesta della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale o di un decimo dei componenti dell'Assemblea, le osservazioni sono approvate con risoluzione del Consiglio regionale adottata su proposta della Commissione competente per gli affari europei; è altresì prevista una deliberazione del Consiglio in caso di proposta alla Giunta di chiedere al Governo la convocazione della Conferenza Stato-Regioni, o nel caso si intenda chiedere l'apposizione della riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea (in sede di Conferenza Stato-Regioni).

---

[32] *Tra le informazioni che la Giunta è tenuta a trasmettere all'Assemblea, ve ne sono alcune che richiedono una complessa attività ricognitiva, come ad esempio l'elenco dei provvedimenti con i quali nelle singole Regioni si è proceduto a recepire le direttive dell'Unione europea, le proposte di atti incidenti in materie di competenza regionale che risultino inseriti all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea e le risultanze delle riunioni medesime.*

[33] *La legge della Regione Molise, diversamente dal modello precedente, prevede ora espressamente l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea e l'approvazione di una risoluzione in cui, tra l'altro, sono individuati gli atti di interesse regionale e gli eventuali indirizzi per la partecipazione alla formazione ed all'attuazione del diritto e delle politiche europee nelle materie di competenza regionale; al fine di favorire il raccordo con la Giunta regionale, prevede tra le attività da svolgere nella sessione europea l'esame del Rapporto annuale sulla partecipazione della Regione alle politiche europee, che contiene l'illustrazione degli orientamenti della Giunta in merito alle tematiche indicate nel programma di lavoro annuale della Commissione, o in altri atti programmatici delle istituzioni europee.*

Con riferimento all'attuazione degli atti normativi europei, le modifiche al Regolamento della Regione Calabria delineano le procedure per l'esame e l'approvazione del disegno di legge regionale europea: ciascuna Commissione competente per materia esamina il disegno di legge regionale europea per le parti di rispettiva competenza, propone eventuali emendamenti, e nomina un relatore che partecipa alle riunioni della Commissione competente in materia di affari dell'Unione europea per riferire sull'esito dell'esame. Decorsi quindici giorni dall'assegnazione del disegno di legge alle Commissioni permanenti, la Commissione competente in materia di affari dell'Unione europea procede all'esame del disegno di legge e presenta una relazione al Consiglio, accompagnata dagli eventuali emendamenti. I lavori sono calendarizzati in modo da consentire la conclusione dell'esame del disegno di legge regionale in quarantacinque giorni dalla data di assegnazione alle Commissioni; per assicurare il rispetto di tale termine, nel caso la Commissione competente in materia di affari dell'Unione europea non concluda l'esame del disegno di legge entro quindici giorni successivi alla scadenza del termine previsto per l'esame delle Commissioni permanenti, il disegno di legge è iscritto all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale e discusso nel testo presentato dalla Giunta. Per l'approvazione della legge europea annuale si segue la procedura ordinaria, ed è esclusa la possibilità di presentare emendamenti concernenti materie estranee all'oggetto, o emendamenti volti a recepire atti europei diversi da quelli originariamente previsti nel disegno di legge regionale europea, salvo nei casi in cui vi sia il rischio di incorrere nell'avvio di procedure di infrazione o in sentenze di condanna.

Sotto il profilo operativo, quasi tutte le Regioni segnalano di avere dedicato una o più sessioni di lavoro alla materia dei rapporti con l'Unione europea; sono in aumento quelle che segnalano di avere fatto ricorso alla sessione europea, come previsto dalla normativa interna.

Considerazioni conclusive

I dati rilevati nel periodo di riferimento confermano che in materia di rapporti con l'Unione europea l'attenzione regionale è rivolta principalmente all'adeguamento dell'ordinamento regionale al diritto europeo; resta ancora limitato il numero delle Regioni che contribuiscono sistematicamente alla fase ascendente del processo decisionale.

Le modifiche alle leggi regionali di procedura approvate nel periodo di riferimento si caratterizzano per l'adesione al modello organizzativo sperimentato dalle Regioni più costanti nella partecipazione al processo decisionale.

La convergenza verso un modello organizzativo omogeneo, come già osservato nelle precedenti edizioni del *Rapporto*, favorisce il coordinamento con il Parlamento e con il Governo, sia ai fini dell'attuazione del diritto europeo, sia ai fini della partecipazione re-

gionale alla definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei; favorisce inoltre il coordinamento "orizzontale" tra le Regioni.

Proprio il coordinamento "orizzontale" potrebbe favorire una maggiore partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo.

Nella prassi, alcune Regioni si stanno opportunamente orientando in tale direzione.

Si registrano i primi casi di condivisione delle risoluzioni programmatiche approvate nelle rispettive sessioni europee, rendendole disponibili sui siti istituzionali.

La condivisione delle risoluzioni annuali programmatiche, in cui si rinviene la selezione dei temi di interesse regionale tra quelli indicati nel Programma legislativo annuale della Commissione europea, consente a tutte le Regioni, ed in particolare a quelle che non si sono dotate di adeguate strutture di supporto, di individuare i progetti di atti da monitorare, e di programmarne l'esame secondo le rispettive regole interne.

La possibilità di individuare i progetti di atti europei che possono incidere sulle materie di competenza regionale avvalendosi del lavoro istruttorio svolto da altre Regioni, unitamente al lavoro di analisi e coordinamento svolto dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, crea nuovi presupposti per il superamento delle difficoltà di analisi e di gestione delle informazioni che condizionano ancora l'utilizzo degli strumenti di partecipazione regionale al processo decisionale europeo.

1.9 Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali*

Premessa

Il tema della qualità della legislazione e della valutazione delle politiche legislative regionali risulta ormai trasversale e, perciò, interessa sia il legislatore statale che il legislatore regionale.

Se gli strumenti relativi alla qualità della legislazione implicano l'utilizzo di tecniche normative che conducano alla formulazione di leggi più agevolmente applicabili dagli operatori del settore e più facilmente conoscibili dai destinatari, è però altrettanto vero che le tecniche di valutazione delle politiche pubbliche consentono agli operatori del settore (Commissioni consiliari *in primis*, ma anche organi o commissioni costituiti *ad hoc*) di implementare in un ulteriore senso il rapporto esistente fra Consigli ed Esecutivi regionali: infatti, al di là del rapporto di responsabilità politica, che fonda la necessità che i primi operino il proprio controllo sui secondi, sussiste altresì un rapporto di collaborazione, il cui fine primario è quello dell'incremento dell'efficacia e dell'efficienza delle azioni pubbliche.

Queste esigenze sono avvertite e sviluppare in ogni sede legislativa e, perciò, può parlarsi di tecniche multilivello. Nel caso italiano, è appena il caso di richiamare – a dimostrazione dell'assunto – l'Accordo adottato dalla Conferenza Stato-Regioni il 27 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.

Dal canto proprio, le Regioni hanno prodotto regole tecniche – talvolta nei nuovi Statuti o nei Regolamenti interni dei Consigli regionali, talaltra in apposite leggi o regolamenti riguardanti specifiche materie – sulle attività di analisi da svolgersi nelle diverse fasi in cui si snoda l'*iter* di formazione delle leggi, nonché a seguito dell'emanazione dell'atto. *In primis*, vengono in rilievo le clausole valutative e le note informative sulle politiche regionali.

Peraltro, la conoscibilità di questi strumenti è agevolata dallo sviluppo del *network* interregionale CAPIRe (con un proprio portale online) da parte delle Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali.

---

* *Di Paolo Colasante, ricercatore in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.*

Le analisi di valutazione ex ante ed ex post

Sulla scorta della tendenza appena delineata, le Regioni si sono dotate di strumenti per la valutazione della qualità della legislazione e delle politiche legislative regionali. Ad esempio, vengono in rilievo, quale strumento *ex ante*, l'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) e, quale strumento *ex post*, la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR). Le disposizioni che li prevedono sono talvolta inserite negli Statuti o nei regolamenti interni dei Consigli regionali, talaltra in leggi di generale applicazione oppure riguardanti specifici settori e materie.

Seguendo l'ordine delle fonti appena delineato, nel corso del biennio 2016-2017, è possibile dare conto, anzitutto, della legge statutaria della Regione Marche 6/2017, la quale – tra l'altro – ha inserito un nuovo ultimo comma all'art. 34 dello Statuto (rubricato "Qualità della normazione"), stabilendo che "la legge regionale stabilisce i contenuti degli elaborati di analisi tecnico normativa e di analisi di impatto della regolamentazione che devono corredare gli atti normativi". Inoltre, con la medesima novella statutaria è stato inserito l'art. 34-bis nello Statuto, che ha istituito il Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche.

Inoltre, per quanto riguarda i Regolamenti interni dei Consigli regionali, va anzitutto ricordata la deliberazione C.R. 141-16725 del 10 maggio 2016, con cui il Consiglio della Regione Piemonte ha integralmente sostituito il Capo VI del proprio regolamento, dedicato alla "qualità della legislazione".

Del pari, anche l'Assemblea legislativa della Regione Umbria, con Deliberazione n. 209 del 14 novembre 2017 ha modificato le norme del Regolamento consiliare riguardanti il Comitato per il Controllo e la Valutazione (art. 40) e quelle sulle clausole valutative e sulle missioni valutative (art. 42).

Dal canto proprio, il Consiglio regionale della Regione Lombardia, con con l'art. 18, comma 1 del regolamento interno approvato con dcr 18 luglio 2017, n. X/1565, ha modificato il proprio Regolamento generale, inserendovi l'art. 111-bis, rubricato "Esiti delle attività di controllo e valutazione delle politiche regionali".

Si può altresì segnalare, quale altro atto interno al Consiglio rilevante in materia, la Delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio dell'Emilia-Romagna n. 36/2016, recante "Approvazione dello schema di scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti della regolamentazione (air semplificata)", che contiene, nell'allegato A, il modello di scheda AIR semplificata, dando avvio, in via sperimentale per la durata di un anno, all'applicazione della scheda AIR semplificata ai progetti di legge di iniziativa assembleare che ridisegnano politiche complesse, sia con riferimento alle misure previste, sia con riferimento ai destinatari e ai diversi soggetti coinvolti nella loro attuazione e che si prevede abbiano un significativo impatto socio-economico.

Quanto alle fonti di rango legislativo, anzitutto viene in rilievo la legge della Regione

Lazio 8 giugno 2016, n. 7, che ha istituito il Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Inoltre, con la legge della Regione Sardegna 20 ottobre 2016, n. 24, è stata prevista l'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) sugli interventi normativi proposti dalla Giunta.

Infine, nel corso del 2017, è stata approvata la legge della Regione Lombardia 8 agosto 2017, n. 20, recante "Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini".

Per completezza, si segnala che anche fonti regolamentari sono intervenute in materia nel periodo considerato: il Regolamento della Regione Lazio 20 giugno 2012, n. 12, recante "Disposizioni attuative e integrative della legge regionale 29 luglio 2011, n. 8 (Disposizioni per favorire la qualità e la semplificazione della normativa regionale in materia di micro, piccola e media impresa)", nonché i Regolamenti della Regione Puglia 18 ottobre 2016, nn. 11 e 12, rispettivamente di attuazione della normativa regionale in materia di AIR e VIR.

Le clausole valutative

Nel biennio 2016-2017, è proseguita la tendenza positiva già rilevata nel biennio 2014-2015, dal momento che vi è stata una intensa previsione legislativa di clausole valutative. In particolare, le Regioni ne hanno complessivamente formulate 41 nel 2016 e hanno raggiunto il picco di ben 82 nel 2017 (nel biennio 2014-2015 erano state rispettivamente 52 e 47; nel 2012-2013 rispettivamente 19 e 21)[1]

Nello specifico, per quanto riguarda il 2016, le Regioni a Statuto ordinario Calabria, Umbria e Veneto hanno formulato una clausola valutativa; la Lombardia, il Molise, la Puglia, la Toscana e la Campania 2; l'Abruzzo 3; l'Emilia-Romagna, il Lazio e il Piemonte 7.

Fra le Autonomie speciali, il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna hanno formulato tali clausole in 2 previsioni legislative.

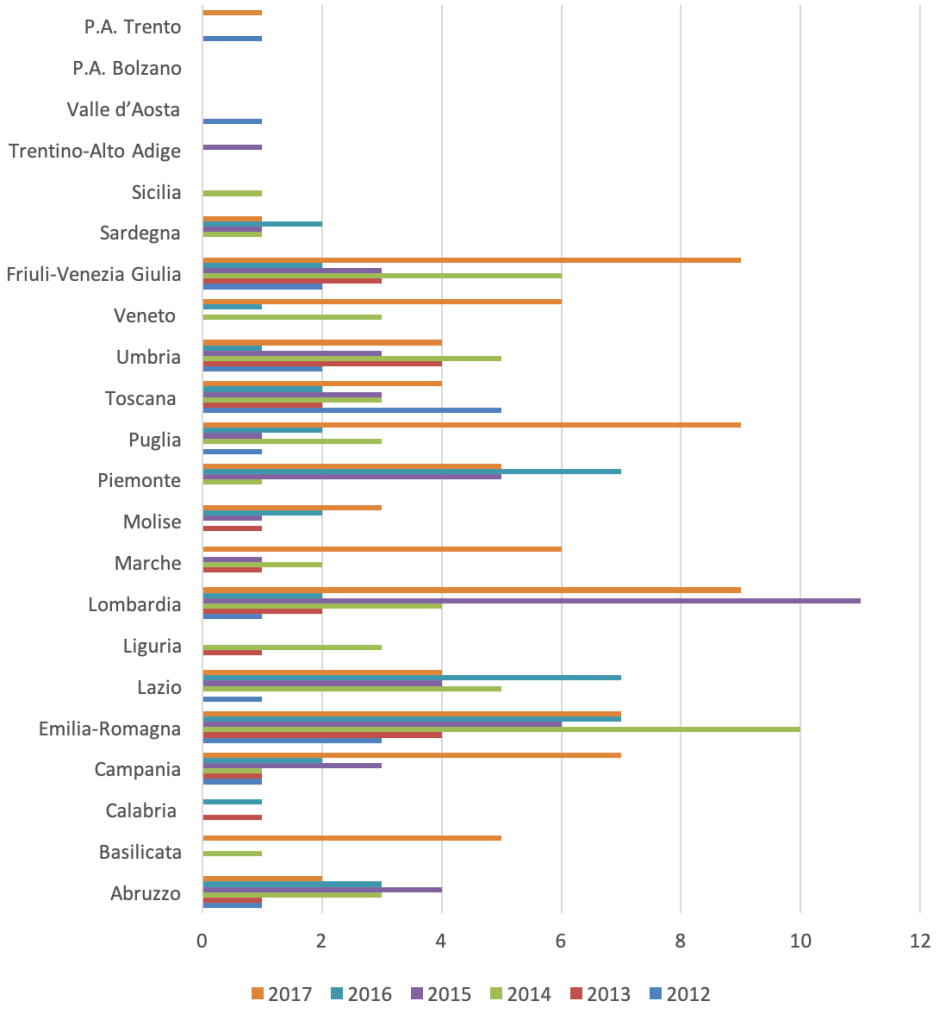
In riferimento al 2017, per le Regioni a Statuto ordinario, risultano 2 clausole valutative per l'Abruzzo, 3 per il Molise, 4 per il Lazio, la Toscana e l'Umbria, 5 per la Basilicata e il Piemonte, 6 per le Marche e il Veneto, 7 per l'Emilia-Romagna e la Campania, 9 per la Lombardia e la Puglia.

Nell'ambito delle Regioni speciali e delle Province autonome, la Sardegna e la Provincia autonoma di Trento ne hanno emanata una e il Friuli Venezia Giulia 9.

Nella figura che segue (n. 1) sono rappresentati i dati ora esposti, con un confronto con gli anni precedenti (2012, 2013, 2014 e 2015).

[1] *Occorre precisare che i dati che si sono appena riportati e quelli successivamente riferiti concernenti il numero di clausole valutative sono frutto dell'incrocio delle informazioni derivanti dai questionari compilati dalle Regioni e di quelle tratte dal sito web del progetto "Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali" (www.capire.org).*

Grafico 1 - 2012 - 2015 - Numero delle clausole valutative formulate in via legislativa



Il numero delle clausole valutative per anno di ciascuna Regione non sembra particolarmente significativo, fatta eccezione, nel 2016, per l'Emilia-Romagna, il Lazio e il Piemonte e, nel 2017, per la Lombardia, la Puglia e il Friuli Venezia Giulia, ma anche – di nuovo – per l'Emilia-Romagna.

In ogni caso, complessivamente, il notevole numero di clausole valutative che vengono in esame (123 nel biennio considerato contro 99 del biennio 2014-2015) non consente un'analisi puntuale di ognuna di esse.

Può, però, rilevarsi che la maggior parte è contenuta in leggi organiche o di riordino

di ampi settori (oppure in leggi che modificano queste ultime), mentre la loro formulazione è meno frequente nei casi in cui la regolazione riguardi un frammento modesto di una materia.

Pur con gli inconvenienti a cui la classificazione va incontro – trattandosi di un'operazione necessariamente discrezionale – sembra opportuno segnalare che è sempre nella materia delle politiche sociali che si registra il maggior numero di clausole valutative (31 nel biennio), seguita dalle materie della tutela della salute e della promozione/regolazione delle attività produttive, rispettivamente con 20 e 19 clausole valutative.

11 sono presenti in norme sull'ordinamento regionale e sul riordino delle funzioni amministrative (anche degli enti locali); 7 sono contenute in norme sulla promozione culturale, nonché sul patrimonio regionale, *lato sensu* inteso, poiché in questa categoria si fanno rientrare le norme in materia di demanio, di usi civici, di governo del territorio e di edilizia.

Neppure irrilevante è la presenza di clausole valutative in leggi sulla tutela del lavoro (6), sull'ambiente (5) e sulla legalità (4).

Infine, nel biennio considerato, non vi sono leggi che prevedono altre formule finalizzate a prevedere obblighi di informazione da parte dei soggetti incaricati dell'attuazione della legge all'organo legislativo.

Le note informative

In entrambi gli anni considerati, le Regioni hanno complessivamente dato luogo a 10 note informative, di cui 6 nel 2016 e 4 nel 2017. Si è, perciò, in linea con i dati del biennio 2014-2015, in cui vi sono state complessivamente 11 note informative.

Nel biennio oggetto di esame, solo tre Regioni ordinarie hanno dato luogo a note informative e, in particolare, si tratta di: 4 della Toscana (nn. 36 e 37 del 2016 e nn. 38 e 39 del 2017), 3 dell'Abruzzo (nn. 6 e 7 del 2016 e n. 8 del 2017) e 3 della Lombardia (nn. 24 e 25 del 2016 e n. 26 del 2017).

Delle 4 note informative della Regione Toscana (provenienti dal Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche), la nota n. 36 del 2016 ha riguardato l'attuazione della LR 68/2011 con riferimento alla gestione associata delle funzioni fondamentali nei Comuni della Toscana. Vi si dà atto che, su 279 enti della Toscana, sono 98 i Comuni obbligati allo svolgimento delle funzioni in forma associata, con netta prevalenza delle funzioni svolte in forma associata tramite l'unione dei Comuni (81% del totale) rispetto ad altri strumenti associativi. Inoltre, si rileva che, malgrado i progressi registrati a partire dal 2011, vi è un generale ritardo nello svolgimento delle funzioni fondamentali in forma associata e che, nel periodo 2012-2015, sono stati erogati circa 36 milioni di euro di incentivi statali e regionali alle unioni di Comuni.

La nota n. 37 del 2016 della Regione Toscana fa "Il punto sulle attività di Ente Terre Regionali Toscane a quattro anni dall'approvazione della LR 80/2012" e sottolinea il consolidamento del portale della Banca della Terra per la consultazione in tempo reale dei terreni messi a disposizione e la pubblicazione di 42 bandi nel periodo 2014-2016 per un totale complessivo di 57 lotti, di cui 34 assegnati a seguito del completamento dell'istruttoria. Per altro verso, rileva la scarsissima risposta da parte dei Comuni sul completamento dell'istruttoria per l'individuazione dei terreni dichiarati incolti (8 Comuni) e per il conseguente inserimento di essi in Banca della Terra.

La nota n. 38 del 2017 della Regione Toscana analizza l'attuazione della Legge Regionale 14 febbraio 2012, n. 5 "Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali)" e dà atto del costante aumento del numero delle associazioni e delle manifestazioni censite.

Infine, la nota n. 39 del 2017 della Regione Toscana, elaborata in ottemperanza alle disposizioni contenute all'articolo 30 della LR 30/2003 "Disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche in Toscana", rende noti gli ottimi risultati regionali in materia.

Le note informative della Regione Abruzzo sono state redatte dal Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio. La prima (n. 6 del 2016) concerne l'attuazione della legge regionale 27 maggio 2011, n. 15 "Adozione dei modelli di organizzazione e di gestione ai sensi dell'articolo 6 del Decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della L. 29 settembre 2000, n. 300) e modifica all'articolo 67 della LR n. 1/2011", che ha sancito l'obbligatorietà, per gli enti dipendenti e strumentali della Regione, con o senza personalità giuridica, per i consorzi, le agenzie e le aziende regionali e le società controllate e partecipate, dell'adozione degli strumenti previsti dal D. Lgs. 8/6/2001 n. 231 al fine di conseguire l'esenzione dalla responsabilità amministrativa in caso di illeciti amministrativi dipendenti da reato.

La nota informativa n. 7 del 2016 della Regione Abruzzo analizza l'implementazione della LR 45/2007 "Norme per la gestione integrata dei rifiuti" e della LR 36/2013 "Attribuzione delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2007, n. 45 Norme per la gestione integrata dei rifiuti" che ne ha modificato gli aspetti relativi al governo della gestione.

Infine, la nota n. 8 del 2017 fa seguito alle esigenze conoscitive espresse nella clausola valutativa inserita all'art. 28 della LR 40/2012 "Promozione e sviluppo del sistema produttivo regionale".

Per quanto riguarda le note informative della Regione Lombardia, che sono elaborate dall'Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali, la prima (n. 24 del 2016) descrive l'attuazione della l. r. 17/2003 "Norme per il risanamento dell'ambiente, bonifica e smaltimento dell'amianto", mentre la seconda (n. 25 del 2016) analizza l'attuazione della Legge Re-

gionale 13/2003 "Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate".

Infine, la nota informativa n. 26/2017 analizza l'attuazione in Lombardia delle misure realizzate grazie al bando 10862 del 16 settembre 2016 "Progetti di inclusione sociale e lotta al disagio nonché per garantire l'apertura delle scuole oltre l'orario scolastico soprattutto nella aree a rischio e in quelle periferiche" del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Il seguito dato agli strumenti per la valutazione delle politiche regionali

Gli strumenti a disposizione delle Regioni per la valutazione delle politiche regionali non sembrano aver avuto un seguito significativo nelle competenti sedi politiche, se si bada al modesto numero di casi in cui essi sono stati discussi nelle Commissioni consiliari o in Aula. Occorre peraltro aggiungere che, invero, solo in alcune Regioni ciò è avvenuto, mentre le altre non segnalano di aver svolto attività del genere.

Si tratta delle Regioni ordinarie Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria, nonché della Regione speciale Friuli Venezia Giulia.

In particolare, nel biennio considerato, la Giunta dell'Emilia-Romagna ha complessivamente presentato 12 relazioni in risposta a leggi recanti clausole valutative. Le relazioni sono state discusse nelle Commissioni competenti per materia e sono state accompagnate da note tecniche del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari.

Nello stesso arco di tempo, il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione della Regione Lombardia ha preso in esame l'attuazione di 40 politiche regionali sulla base delle relazioni periodiche inviate dalla Giunta regionale e degli esiti delle missioni valutative concluse. In tutti i casi, il Comitato ha inviato osservazioni e proposte agli Assessori regionali e alle Commissioni di merito. Il Comitato ha sottoposto i risultati delle analisi all'Assemblea regionale in forma sintetica per il tramite delle proprie Relazioni annuali.

Dal canto proprio, la Giunta della Regione Piemonte e la Giunta della Regione Umbria hanno elaborato rispettivamente nel biennio 17 e 20 relazioni sulle clausole valutative previste per legge, che sono state discusse nelle Commissioni consiliari competenti per materia.

Anche le note informative della Regione Toscana menzionate nel paragrafo precedente (complessivamente quattro) sono state discusse nelle Commissioni consiliari competenti per materia.

Solo la Regione Friuli Venezia Giulia dà conto di aver discusso anche in Aula (oltre che in Commissione) 10 delle 15 Relazioni presentate dall'Esecutivo nel biennio, mentre l'*iter* delle altre si è fermato all'esame del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione.

Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto osservato e dei dati riportati, se ne deve continuare a trarre la conclusione che, nonostante le Regioni stiano prendendo sempre più sul serio la questione della valutazione delle politiche legislative regionali, in particolare dotando sempre più frequentemente la loro legislazione di clausole valutative, d'altra parte l'impatto degli strumenti valutativi sembra tradursi raramente in conseguenze pratiche o, almeno, in rilevanti atti di natura politica.

Nella precedente edizione di questo Rapporto, si rilevava come, un significativo impulso sarebbe potuto provenire dall'eventuale perfezionamento dell'*iter* legislativo della riforma costituzionale bocciata dal corpo elettorale il 4 dicembre 2016, posto che, fra i compiti assegnati al Senato della Repubblica, vi sarebbe stato quello della valutazione delle politiche pubbliche.

Si può comunque ritenere che il fallimento della riforma costituzionale possa anzi costituire un'utile occasione, affinché i Consigli regionali (e le relative Commissioni), negli ultimi anni piuttosto sminuiti dalle misure anticrisi che hanno compresso l'autonomia regionale, riprendano consapevolezza del proprio ruolo e sfruttino anche questi strumenti per essere originali laboratori istituzionali e fondare una nuova ed effettiva collaborazione con gli Esecutivi regionali, nonché un adeguato controllo su di essi, anche grazie agli strumenti di valutazione delle politiche pubbliche.

2. LA LEGISLAZIONE REGIONALE. DATI STATISTICI

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

2.1 Le leggi regionali nel 2016 -2017

Tabella 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2017

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
Abruzzo	64	432	882	356.404
Basilicata	39	424	1.142	n.d.
Calabria	57	369	683	282.975
Campania	39	268	868	552.404
Emilia R.	27	515	1.312	659.680
Lazio	14	141	563	385.113
Liguria	33	347	767	n.d.
Lombardia	43	296	748	538.956
Marche	41	417	925	407.207
Molise	27	194	546	n.d.
Piemonte	25	480	1.051	505.366
Puglia	68	571	1543	1.008.210
Toscana	64	953	1.842	983.733
Umbria	20	334	870	383.279
Veneto	49	451	1.131	489.489
Totale Regioni ordinarie	**610**	**6.192**	**14.873**	**6.552.816**
Friuli V. Giulia	48	838	3.859	1.721.247
P.a. Bolzano	24	464	1.391	n.d.
P.a. Trento	19	402	1.101	565.358
Sardegna	27	200	534	530.764
Sicilia	14	130	480	n.d.
Trentino A.A.	12	68	116	n.d.
Valle d'Aosta	23	263	634	298.859
Totale Regioni spec.e P.a.	**167**	**2.365**	**8.115**	**3.116.228**
TOTALE	**777**	**8.557**	**22.988**	**9.669.044**

n. medio di leggi per regione **35,3**

Tabella 1a - Numero e dimensione delle leggi regionali ordinarie - 2017

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
Abruzzo	64	432	882	356.404
Basilicata	39	424	1.142	n.d.
Calabria	57	369	683	282.975
Campania	39	268	868	552.404
Emilia R.	27	515	1.312	659.680
Lazio	14	141	563	385.113
Liguria	33	347	767	n.d.
Lombardia	43	296	748	538.956
Marche	40	413	920	405.027
Molise	27	194	546	n.d.
Piemonte	25	480	1.051	505.366
Puglia	68	571	1543	1.008.210
Toscana	63	952	1.841	980.876
Umbria	20	334	870	383.279
Veneto	49	451	1.131	489.489
Totale Regioni ordinarie	**608**	**6.187**	**14.867**	**6.547.779**
Friuli V. Giulia	48	838	3.859	1.721.247
P.a. Bolzano	23	387	1.140	n.d.
P.a. Trento	19	402	1.101	565.358
Sardegna	26	197	530	525.335
Sicilia	14	130	480	n.d.
Trentino A.A.	12	68	116	n.d.
Valle d'Aosta	19	221	544	263.604
Totale Regioni spec.e P.a.	**161**	**2.243**	**7.770**	**3.075.544**
TOTALE	**769**	**8.430**	**22.637**	**9.623.323**

n. medio di leggi per regione **35,0**

Tabella 1b - Numero e dimensione delle leggi regionali statutarie - 2017

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0
Emilia R.	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0
Marche	1	4	5	2.180
Molise	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0
Toscana	1	1	1	2.857
Umbria	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0
Totale Regioni ordinarie	**2**	**5**	**6**	**5.037**
Friuli V. Giulia	0	0	0	0
P.a. Bolzano	1	77	251	n.d.
P.a. Trento	0	0	0	0
Sardegna	1	3	4	5.429
Sicilia	0	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0	0
Valle d'Aosta	4	42	90	35.255
Totale Regioni spec.e P.a.	**6**	**122**	**345**	**40.684**
TOTALE	**8**	**127**	**351**	**45.721**

n. medio di leggi per regione **0,4**

Tabella 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2017 - Leggi ordinarie e statutarie

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	19	44	1	0	0	0	64
Basilicata	29	10	0	0	0	0	39
Calabria	23	32	2	0	0	0	57
Campania	24	14	1	0	0	0	39
Emilia R.	20	6	1	0	0	0	27
Lazio	6	7	1	0	0	0	14
Liguria	26	7	0	0	0	0	33
Lombardia	26	14	3	0	0	0	43
Marche	17	22	2	0	0	0	41
Molise	17	9	0	0	1	0	27
Piemonte	17	7	1	0	0	0	25
Puglia	52	15	0	1	0	0	68
Toscana	47	17	0	0	0	0	64
Umbria	11	8	0	1	0	0	20
Veneto	31	13	5	0	0	0	49
Totale Regioni ordinarie	**365**	**225**	**17**	**2**	**1**	**0**	**610**
Friuli V. Giulia	29	19	0	0	0	0	48
P.a. Bolzano	22	2	0	0	0	0	24
P.a. Trento	13	5	1	0	0	0	19
Sardegna	18	9	0	0	0	0	27
Sicilia	12	2	0	0	0	0	14
Trentino A.A.	12	0	0	0	0	0	12
Valle d'Aosta	17	4	1	0	1	0	23
Totale Regioni spec.e P.a.	**123**	**41**	**2**	**0**	**1**	**0**	**167**
TOTALE	**488**	**266**	**19**	**2**	**2**	**0**	**777**

** Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio. Le due leggi della Calabria sono una di iniziativa Giunta/EE.LL./Iniz. Popolare e una di iniziativa Consiglio/EE.LL./Iniziativa popolare.*

Tabella 2a - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2017*

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista**	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	29,7%	68,8%	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	74,4%	25,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	40,4%	56,1%	3,5%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Campania	61,5%	35,9%	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	74,1%	22,2%	3,7%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	42,9%	50,0%	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	78,8%	21,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	60,5%	32,6%	7,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Marche	41,5%	53,7%	4,9%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Molise	63,0%	33,3%	0,0%	0,0%	3,7%	0,0%	100%
Piemonte	68,0%	28,0%	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	76,5%	22,1%	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	73,4%	26,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Umbria	55,0%	40,0%	0,0%	5,0%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	63,3%	26,5%	10,2%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni ordinarie	**59,8%**	**36,9%**	**2,8%**	**0,3%**	**0,2%**	**0,0%**	**100%**
Friuli V. Giulia	60,4%	39,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	91,7%	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	68,4%	26,3%	5,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	85,7%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	73,9%	17,4%	4,3%	0,0%	4,3%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	73,7%	24,6%	1,2%	0,0%	0,6%	0,0%	100%
TOTALE	**62,8%**	**34,2%**	**2,4%**	**0,3%**	**0,3%**	**0,0%**	**100%**

** La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali, a causa delle modalità di approssimazione del software.*

*** Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio. Le due leggi della Calabria sono una di iniziativa Giunta/EE.LL./Iniz. Popolare e una di iniziativa Consiglio/EE.LL./Iniziativa popolare.*

Tabella 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2017

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	24	20	7	4	9	64
Basilicata	14	9	3	3	10	39
Calabria	30	11	3	6	7	57
Campania	16	15	3	1	4	39
Emilia R.	10	9	5	2	1	27
Lazio	3	2	2	0	7	14
Liguria	13	10	8	2	0	33
Lombardia	15	14	7	5	2	43
Marche	12	14	5	5	5	41
Molise	14	5	2	4	2	27
Piemonte	11	5	5	2	2	25
Puglia	33	23	9	3	0	68
Toscana	24	26	8	4	2	64
Umbria	8	2	7	0	3	20
Veneto	16	7	13	5	8	49
Totale Regioni ordinarie	**243**	**172**	**87**	**46**	**62**	**610**
Friuli V. Giulia	30	13	4	0	1	48
P.a. Bolzano	11	12	1	0	0	24
P.a. Trento	4	6	3	5	1	19
Sardegna	18	6	1	0	2	27
Sicilia	7	5	2	0	0	14
Trentino A.A.	4	6	1	1	0	12
Valle d'Aosta	17	4	1	1	0	23
Totale Regioni spec.e P.a.	**91**	**52**	**13**	**7**	**4**	**167**
TOTALE	**334**	**224**	**100**	**53**	**66**	**777**

Tabella 3a - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2017*

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	37,5%	31,3%	10,9%	6,3%	14,1%	100%
Basilicata	35,9%	23,1%	7,7%	7,7%	25,6%	100%
Calabria	52,6%	19,3%	5,3%	10,5%	12,3%	100%
Campania	41,0%	38,5%	7,7%	2,6%	10,3%	100%
Emilia R.	37,0%	33,3%	18,5%	7,4%	3,7%	100%
Lazio	21,4%	14,3%	14,3%	0,0%	50,0%	100%
Liguria	39,4%	30,3%	24,2%	6,1%	0,0%	100%
Lombardia	34,9%	32,6%	16,3%	11,6%	4,7%	100%
Marche	29,3%	34,1%	12,2%	12,2%	12,2%	100%
Molise	51,9%	18,5%	7,4%	14,8%	7,4%	100%
Piemonte	44,0%	20,0%	20,0%	8,0%	8,0%	100%
Puglia	48,5%	33,8%	13,2%	4,4%	0,0%	100%
Toscana	37,5%	40,6%	12,5%	6,3%	3,1%	100%
Umbria	40,0%	10,0%	35,0%	0,0%	15,0%	100%
Veneto	32,7%	14,3%	26,5%	10,2%	16,3%	100%
Totale Regioni ordinarie	**39,8%**	**28,2%**	**14,3%**	**7,5%**	**10,2%**	**100%**
Friuli V. Giulia	62,5%	27,1%	8,3%	0,0%	2,1%	100%
P.a. Bolzano	45,8%	50,0%	4,2%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	21,1%	31,6%	15,8%	26,3%	5,3%	100%
Sardegna	66,7%	22,2%	3,7%	0,0%	7,4%	100%
Sicilia	50,0%	35,7%	14,3%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	33,3%	50,0%	8,3%	8,3%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	73,9%	17,4%	4,3%	4,3%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	54,5%	31,1%	7,8%	4,2%	2,4%	100%
TOTALE	**43,0%**	**28,8%**	**12,9%**	**6,8%**	**8,5%**	**100%**

** La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali, a causa delle modalità di approssimazione del software.*

Tabella 4 - Tipologia normativa - 2017

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0	20	0	0	25	19	0	0	64
Basilicata	3	14	1	0	1	20	0	0	39
Calabria	1	15	0	2	16	23	0	0	57
Campania	1	13	1	0	2	21	1	0	39
Emilia R.	1	10	2	3	7	4	0	0	27
Lazio	0	6	2	0	1	4	1	0	14
Liguria	0	4	1	1	21	6	0	0	33
Lombardia	1	7	0	16	15	4	0	0	43
Marche	0	14	0	6	14	6	0	1	41
Molise	1	9	0	2	6	9	0	0	27
Piemonte	2	12	1	0	4	6	0	0	25
Puglia	5	15	0	0	25	23	0	0	68
Toscana	4	10	1	2	38	8	0	1	64
Umbria	0	4	0	0	12	4	0	0	20
Veneto	0	12	2	2	16	17	0	0	49
Totale Regioni ordinarie	**19**	**165**	**11**	**34**	**203**	**174**	**2**	**2**	**610**
Friuli V. Giulia	3	28	2	1	5	9	0	0	48
P.a. Bolzano	3	5	1	0	2	12	0	1	24
P.a. Trento	0	5	0	0	9	5	0	0	19
Sardegna	0	1	0	4	11	10	0	1	27
Sicilia	0	3	0	0	3	8	0	0	14
Trentino A.A.	0	4	1	1	1	5	0	0	12
Valle d'Aosta	0	1	0	2	8	8	0	4	23
Totale Regioni spec.e P.a.	**6**	**47**	**4**	**8**	**39**	**57**	**0**	**6**	**167**
TOTALE	**25**	**212**	**15**	**42**	**242**	**231**	**2**	**8**	**777**

Tabella 4a - Tipologia normativa - 2017*

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0,0%	31,3%	0,0%	0,0%	39,1%	29,7%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	7,7%	35,9%	2,6%	0,0%	2,6%	51,3%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	1,8%	26,3%	0,0%	3,5%	28,1%	40,4%	0,0%	0,0%	100%
Campania	2,6%	33,3%	2,6%	0,0%	5,1%	53,8%	2,6%	0,0%	100%
Emilia R.	3,7%	37,0%	7,4%	11,1%	25,9%	14,8%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	0,0%	42,9%	14,3%	0,0%	7,1%	28,6%	7,1%	0,0%	100%
Liguria	0,0%	12,1%	3,0%	3,0%	63,6%	18,2%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	2,3%	16,3%	0,0%	37,2%	34,9%	9,3%	0,0%	0,0%	100%
Marche	0,0%	34,1%	0,0%	14,6%	34,1%	14,6%	0,0%	2,4%	100%
Molise	3,7%	33,3%	0,0%	7,4%	22,2%	33,3%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	8,0%	48,0%	4,0%	0,0%	16,0%	24,0%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	7,4%	22,1%	0,0%	0,0%	36,8%	33,8%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	6,3%	15,6%	1,6%	3,1%	59,4%	12,5%	0,0%	1,6%	100%
Umbria	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	60,0%	20,0%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	0,0%	24,5%	4,1%	4,1%	32,7%	34,7%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni ordinarie	**3,1%**	**27,0%**	**1,8%**	**5,6%**	**33,3%**	**28,5%**	**0,3%**	**0,3%**	**100%**
Friuli V. Giulia	6,3%	58,3%	4,2%	2,1%	10,4%	18,8%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	12,5%	20,8%	4,2%	0,0%	8,3%	50,0%	0,0%	4,2%	100%
P.a. Trento	0,0%	26,3%	0,0%	0,0%	47,4%	26,3%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	0,0%	3,7%	0,0%	14,8%	40,7%	37,0%	0,0%	3,7%	100%
Sicilia	0,0%	21,4%	0,0%	0,0%	21,4%	57,1%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	0,0%	33,3%	8,3%	8,3%	8,3%	41,7%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	0,0%	4,3%	0,0%	8,7%	34,8%	34,8%	0,0%	17,4%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	3,6%	28,1%	2,4%	4,8%	23,4%	34,1%	0,0%	3,6%	100%
TOTALE	**3,2%**	**27,3%**	**1,9%**	**5,4%**	**31,1%**	**29,7%**	**0,3%**	**1,0%**	**100%**

** La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali, a causa delle modalità di approssimazione del software.*

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

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A
Abruzzo	20	2	10
Basilicata	18	1	5,6
Calabria	16	1	6,3
Campania	15	0	0
Emilia R.	13	2	15,4
Lazio	8	0	0
Liguria	5	0	0
Lombardia	8	0	0
Marche	14	1	7,1
Molise	10	0	0
Piemonte	15	3	20
Puglia	20	2	10
Toscana	15	0	0
Umbria	4	2	50
Veneto	14	1	7,1
Totale Regioni ordinarie	**195**	**15**	**7,7**
Friuli V. Giulia	33	5	15,2
P.a. Bolzano	9	6	66,7
P.a. Trento	5	4	80
Sardegna	1	1	100
Sicilia	3	0	0
Trentino A.A.	5	0	0
Valle d'Aosta	1	1	100
Totale Regioni spec.e P.a.	**57**	**17**	**29,8**
TOTALE	**252**	**32**	**12,7**

Tabella 6 - Le leggi regionali per tecnica redazionale - 2017

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	Testo unico	C/A %
	A	B	C	D	E	
Abruzzo	64	34	30	0	0	46,9
Basilicata	39	37	2	0	0	5,1
Calabria	57	33	22	2	0	38,6
Campania	39	34	1	4	0	2,6
Emilia R.	27	18	9	0	0	33,3
Lazio	14	11	1	2	0	7,1
Liguria	33	12	16	5	0	48,5
Lombardia	43	26	15	2	0	34,9
Marche	41	19	12	10	0	29,3
Molise	27	18	9	0	0	33,3
Piemonte	25	14	5	6	0	20
Puglia	68	49	17	2	0	25
Toscana	64	22	37	5	0	57,8
Umbria	20	8	8	4	0	40
Veneto	49	28	17	4	0	34,7
Totale Regioni ordinarie	**610**	**363**	**201**	**46**	**0**	**33**
Friuli V. Giulia	48	21	17	10	0	35,4
P.a. Bolzano	24	9	11	4	0	45,8
P.a. Trento	19	7	12	0	0	63,2
Sardegna	27	8	18	1	0	66,7
Sicilia	14	12	2	0	0	14,3
Trentino A.A.	12	10	2	0	0	16,7
Valle d'Aosta	23	9	14	0	0	60,9
Totale Regioni spec.e P.a.	**167**	**76**	**76**	**15**	**0**	**45,5**
TOTALE	**777**	**439**	**277**	**61**	**0**	**35,6**

Tabella 7 - Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2017

Regioni ordinarie, speciali e province autonome

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	10
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	7
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	5
		4	Personale e amministrazione	14
		5	Enti locali, decentramento	45
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	26
		7	Multimateria	3
			Totale	**110**
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	1
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali:es. naturopata, ecc.)	1
		3	Industria	1
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	2
		6	Miniere e risorse geotermiche	3
		7	Commercio, fiere e mercati	9
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	28
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	46
		10	Caccia, pesca e itticoltura	17
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	1
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	5
		13	Multimateria	4
			Totale	**119**
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	43
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	26
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	8
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aereoporti, ecc.)	3
		5	Viabilità	5
		6	Trasporti	8
		7	Protezione civile	11

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
3	**Territorio Ambiente e Infrastrutture**	8	Altro (es.usi civici)	0
		9	Multimateria	5
			Totale	**109**
4	**Servizi alla persona e alla comunità**	1	Tutela della salute	52
		2	Alimentazione	0
		3	Servizi sociali	44
		4	Istruzione scolastica e universitaria	9
		5	Formazione professionale	2
		6	Lavoro	4
		7	Previdenza complementare e integrativa	1
		8	Beni e attività culturali	22
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	0
		10	Ordinamento della comunicazione	2
		11	Spettacolo	3
		12	Sport	7
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	15
		14	Multimateria	2
			Totale	**163**
5	**Finanza regionale**	1	Bilancio	224
		2	Contabilità regionale	7
		3	Tributi	3
		4	Multimateria	2
			Totale	**236**
6	**Multisettore***			40
			TOTALE	**777**

** Sono classificati in questa voce anche le leggi non ascrivibili ad altri settori come, ad esempio, collegati, leggi di semplificazione, ecc.*

Tabella 8 - Fonte giuridica della potestà legislativa - 2017

Regioni ordinarie	n. leggi				%*			
	concor-rente	residuale	mista	Totale	concor-rente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	53	11	0	64	82,8	17,2	0	100
Basilicata	39	0	0	39	100	0	0	100
Calabria	50	7	0	57	87,7	12,3	0	100
Campania	32	7	0	39	82,1	17,9	0	100
Emilia R.	21	6	0	27	77,8	22,2	0	100
Lazio	8	4	2	14	57,1	28,6	14,3	100
Liguria	17	15	1	33	51,5	45,5	3	100
Lombardia	17	22	4	43	39,5	51,2	9,3	100
Marche	26	7	8	41	63,3	17,1	19,5	100
Molise	20	4	3	27	74,1	14,8	11,1	100
Piemonte	18	7	0	25	72	28	0	100
Puglia	46	22	0	68	67,6	32,4	0	100
Toscana	25	15	24	64	39,1	23,4	37,5	100
Umbria	5	11	4	20	25	55	20	100
Veneto	28	19	2	49	57,1	38,8	4,1	100
TOTALE	**405**	**157**	**48**	**610**	**66,4**	**25,7**	**7,9**	**100**

** La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali, a causa delle modalità di approssimazione del software.*

Tabella 9 - Leggi approvate e abrogate nel 2017

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	64	7	57
Basilicata	39	1	38
Calabria	57	6	51
Campania	39	6	33
Emilia R.	27	85	-58
Lazio	14	390	-376
Liguria	33	5	28
Lombardia	43	3	40
Marche	41	27	14
Molise	27	4	23
Piemonte	25	6	19
Puglia	68	11	57
Toscana	64	9	55
Umbria	20	1	19
Veneto	49	13	36
Totale Regioni ordinarie	**610**	**574**	**36**
Friuli V. Giulia	48	20	28
P.a. Bolzano	24	12	12
P.a. Trento	19	15	4
Sardegna	27	1	26
Sicilia	14	0	14
Trentino A.A.	12	0	12
Valle d'Aosta	23	3	20
Totale Regioni spec.e P.a.	167	51	116
TOTALE	**777**	**625**	**152**

Tabella 9a - Leggi vigenti al 31 dicembre 2017*

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	3616	692	2.924
Basilicata	1913	982	931
Calabria	1497	622	875
Campania	1.560	626	934
Emilia R.	1.782	909	873
Lazio	2.328	945	1.383
Liguria	2.058	1.040	1.018
Lombardia	2.345	1.781	564
Marche	1.832	851	981
Molise	1.435	692	743
Piemonte	2.262	1.345	917
Puglia	1.793	585	1.208
Toscana	3.375	2.220	1.155
Umbria	1.856	1.011	845
Veneto	2.281	1.308	973
Totale Regioni ordinarie	**31.933**	**15.609**	**16.324**
Friuli V. Giulia	2.470	1.255	1.215
P.a. Bolzano	1.490	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.408	917	491
Sardegna	2.701	n.d.	n.d.
Sicilia	3.133	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	1.185	32	1.153
Valle d'Aosta	2.953	1.926	1.027
Totale Regioni spec.e P.a.	**15.340**	**4.130**	**3.886**
TOTALE	**47.273**	**19.739**	**20.210**

** La normativa vigente comprende anche le leggi finanziarie, di bilancio e le leggi di mera modifica. Nei Rapporti sulla legislazione di alcune regioni, il dato differisce da quello qui riportato perché tali leggi non vengono considerate.*

Tabella 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2016

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
Abruzzo	44	406	931	437.361
Basilicata	34	530	1.294	n.d.
Calabria	47	330	626	352.405
Campania	39	298	983	588.277,00
Emilia R.	27	573	1.262	573.973
Lazio	18	275	1.101	753.238
Liguria	35	355	921	n.d.
Lombardia	36	336	966	668.978
Marche	38	264	548	225.763
Molise	23	217	476	n.d.
Piemonte	29	454	1.205	601.720
Puglia	41	380	793	630.700
Toscana	82	1.552	3.063	1.455.710
Umbria	18	369	773	371.553
Veneto	34	426	1.034	457.224
Totale Regioni ordinarie	**545**	**6.765**	**15.976**	**7.116.902**
Friuli V. Giulia	26	769	4.073	1.876.383
P.a. Bolzano	29	365	869	n.d.
P.a. Trento	21	403	1.084	532.845
Sardegna	38	481	1.523	836.490
Sicilia	22	242	927	452.573,00
Trentino A.A.	18	167	308	260.756
Valle d'Aosta	26	336	850	364.442
Totale Regioni spec.e P.a.	**180**	**2.763**	**9.634**	**4.323.489**
TOTALE	**725**	**9.528**	**25.610**	**11.440.391**

n. medio di leggi per regione 33,0

Tabella 1a - Numero e dimensione delle leggi regionali ordinarie - 2016

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
Abruzzo	44	406	931	437.361
Basilicata	33	438	994	n.d.
Calabria	47	330	626	352.405
Campania	38	295	975	584.167
Emilia R.	27	573	1.262	573.973
Lazio	18	275	1.101	753.238
Liguria	35	355	921	n.d.
Lombardia	36	336	966	668.978
Marche	37	260	543	221.997
Molise	23	217	476	n.d.
Piemonte	28	450	1.201	599.980
Puglia	41	380	793	630.700
Toscana	82	1.552	3.063	1.455.710
Umbria	18	369	773	371.553
Veneto	34	426	1.034	457.224
Totale Regioni ordinarie	**541**	**6.662**	**15.659**	**7.107.286**
Friuli V. Giulia	26	769	4.073	1.876.383
P.a. Bolzano	29	365	869	n.d.
P.a. Trento	21	403	1.084	532.845
Sardegna	38	481	1.532	836.490
Sicilia	22	242	927	452.573
Trentino A.A.	18	167	308	260.756
Valle d'Aosta	26	336	850	364.442
Totale Regioni spec.e P.a.	**180**	**2.763**	**9.643**	**4.323.489**
TOTALE	**721**	**9.425**	**25.302**	**11.430.775**

n. medio di leggi per regione 32,8

Tabella 1b - Numero e dimensione delle leggi regionali statutarie - 2016

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	1	92	300	n.d.
Calabria	0	0	0	0
Campania	1	3	8	4.110
Emilia R.	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0
Marche	1	4	5	3.766
Molise	0	0	0	0
Piemonte	1	4	4	1.740
Puglia	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0
Totale Regioni ordinarie	**4**	**103**	**317**	**9.616**
Friuli V. Giulia	0	0	0	0
P.a. Bolzano	0	0	0	0
P.a. Trento	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Totale Regioni spec.e P.a.	**0**	**0**	**0**	**0**
TOTALE	**4**	**103**	**317**	**9.616**

n. medio di leggi per regione 0,2

Tabella 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2016

Leggi ordinarie e statutarie

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	7	37	0	0	0	0	44
Basilicata	28	6	0	0	0	0	34
Calabria	23	24	0	0	0	0	47
Campania	25	11	3	0	0	0	39
Emilia R.	21	3	3	0	0	0	27
Lazio	9	9	0	0	0	0	18
Liguria	25	10	0	0	0	0	35
Lombardia	31	4	1	0	0	0	36
Marche	19	19	0	0	0	0	38
Molise	16	7	0	0	0	0	23
Piemonte	16	11	1	1	0	0	29
Puglia	27	14	0	0	0	0	41
Toscana	60	22	0	0	0	0	82
Umbria	15	2	1	0	0	0	18
Veneto	20	12	1	1	0	0	34
Totale Regioni ordinarie	**342**	**191**	**10**	**2**	**0**	**0**	**545**
Friuli V. Giulia	19	7	0	0	0	0	26
P.a. Bolzano	24	5	0	0	0	0	29
P.a. Trento	11	8	2	0	0	0	21
Sardegna	20	16	2	0	0	0	38
Sicilia	15	6	1	0	0	0	22
Trentino A.A.	15	3	0	0	0	0	18
Valle d'Aosta	24	1	0	0	1	0	26
Totale Regioni spec.e P.a.	**128**	**46**	**5**	**0**	**1**	**0**	**180**
TOTALE	**470**	**237**	**15**	**2**	**1**	**0**	**725**

** La normativa vigente comprende anche le leggi finanziarie, di bilancio e le leggi di mera modifica. Nei Rapporti sulla legislazione di alcune regioni, il dato differisce da quello qui riportato perché tali leggi non vengono considerate.*

Tabella 2a - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2016*

Regioni e province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista**	di Enti Locali	Popolare	Altro	Totale leggi
Abruzzo	15,9%	84,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	82,4%	17,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Calabria	48,9%	51,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Campania	64,1%	28,2%	7,7%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Emilia R.	77,8%	11,1%	11,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	50,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	71,4%	28,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	86,1%	11,1%	2,8%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Marche	50,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Molise	69,6%	30,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	55,2%	37,9%	3,4%	3,4%	0,0%	0,0%	100%
Puglia	65,9%	34,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	73,2%	26,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Umbria	83,3%	11,1%	5,6%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	58,8%	35,3%	2,9%	2,9%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni ordinarie	**62,8%**	**35,0%**	**1,8%**	**0,4%**	**0,0%**	**0,0%**	**100%**
Friuli V. Giulia	73,1%	26,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	82,8%	17,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	52,4%	38,1%	9,5%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	52,6%	42,1%	5,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Sicilia	68,2%	27,3%	4,5%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	83,3%	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	92,3%	3,8%	0,0%	0,0%	3,8%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	71,1%	25,6%	2,8%	0,0%	0,6%	0,0%	100%
TOTALE	**64,8%**	**32,7%**	**2,1%**	**0,3%**	**0,1%**	**0,0%**	**100%**

** La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali, a causa delle modalità di approssimazione del software.*

*** Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio. In Sardegna le 2 leggi di iniziativa mista sono 1 di iniziativa Giunta/Consiglio e 1 di iniziativa Giunta/Consiglio/Iniziativa popolare.*

Tabella 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2016

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	17	8	8	9	2	44
Basilicata	14	9	7	3	1	34
Calabria	21	10	6	10	0	47
Campania	4	22	6	7	0	39
Emilia R.	12	10	3	2	0	27
Lazio	9	2	0	1	6	18
Liguria	11	15	7	2	0	35
Lombardia	14	13	5	3	1	36
Marche	15	15	6	0	2	38
Molise	14	2	3	2	2	23
Piemonte	8	6	5	7	3	29
Puglia	35	3	3	0	0	41
Toscana	33	34	13	2	0	82
Umbria	12	0	4	2	0	18
Veneto	11	11	6	4	2	34
Totale Regioni ordinarie	**230**	**160**	**82**	**54**	**19**	**545**
Friuli V. Giulia	16	7	0	3	0	26
P.a. Bolzano	19	10	0	0	0	29
P.a. Trento	2	11	3	5	0	21
Sardegna	24	8	3	2	1	38
Sicilia	8	6	6	1	1	22
Trentino A.A.	2	9	4	3	0	18
Valle d'Aosta	15	10	0	1	0	26
Totale Regioni spec.e P.a.	**86**	**61**	**16**	**15**	**2**	**180**
TOTALE	**316**	**221**	**98**	**69**	**21**	**725**

Tabella 3a - Durata dell'iter di approvazione delle leggi - 2016*

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	38,6%	18,2%	18,2%	20,5%	4,5%	100%
Basilicata	41,2%	26,5%	20,6%	8,8%	2,9%	100%
Calabria	44,7%	21,3%	12,8%	21,3%	0,0%	100%
Campania	10,3%	56,4%	15,4%	17,9%	0,0%	100%
Emilia R.	44,4%	37,0%	11,1%	7,4%	0,0%	100%
Lazio	50,0%	11,1%	0,0%	5,6%	33,3%	100%
Liguria	31,4%	42,9%	20,0%	5,7%	0,0%	100%
Lombardia	38,9%	36,1%	13,9%	8,3%	2,8%	100%
Marche	39,5%	39,5%	15,8%	0,0%	5,3%	100%
Molise	60,9%	8,7%	13,0%	8,7%	8,7%	100%
Piemonte	27,6%	20,7%	17,2%	24,1%	10,3%	100%
Puglia	85,4%	7,3%	7,3%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	40,2%	41,5%	15,9%	2,4%	0,0%	100%
Umbria	66,7%	0,0%	22,2%	11,1%	0,0%	100%
Veneto	32,4%	32,4%	17,6%	11,8%	5,9%	100%
Totale Regioni ordinarie	**42,2%**	**29,4%**	**15,0%**	**9,9%**	**3,5%**	**100%**
Friuli V. Giulia	61,5%	26,9%	0,0%	11,5%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	65,5%	34,5%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	9,5%	52,4%	14,3%	23,8%	0,0%	100%
Sardegna	63,2%	21,1%	7,9%	5,3%	2,6%	100%
Sicilia	36,4%	27,3%	27,3%	4,5%	4,5%	100%
Trentino A.A.	11,1%	50,0%	22,2%	16,7%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	57,7%	38,5%	0,0%	3,8%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	47,8%	33,9%	8,9%	8,3%	1,1%	100%
TOTALE	**43,6%**	**30,5%**	**13,5%**	**9,5%**	**2,9%**	**100%**

** La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali, a causa delle modalità di approssimazione del software.*

Tabella 4 - Tipologia normativa - 2016

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0	26	1	1	14	2	0	0	44
Basilicata	1	11	0	0	2	19	0	1	34
Calabria	1	11	0	2	23	10	0	0	47
Campania	1	7	0	0	5	23	2	1	39
Emilia R.	0	7	5	3	7	5	0	0	27
Lazio	1	10	1	0	0	6	0	0	18
Liguria	0	6	2	0	22	5	0	0	35
Lombardia	3	7	0	13	9	4	0	0	36
Marche	0	4	0	4	24	5	0	1	38
Molise	2	4	0	1	7	9	0	0	23
Piemonte	1	11	2	2	7	5	0	1	29
Puglia	5	8	0	0	10	18	0	0	41
Toscana	4	6	0	5	57	10	0	0	82
Umbria	1	2	2	0	6	7	0	0	18
Veneto	1	6	2	4	11	10	0	0	34
Totale Regioni ordinarie	**21**	**126**	**15**	**35**	**204**	**138**	**2**	**4**	**545**
Friuli V. Giulia	0	13	3	0	6	4	0	0	26
P.a. Bolzano	3	1	5	1	5	14	0	0	29
P.a. Trento	1	4	0	0	10	6	0	0	21
Sardegna	4	7	0	6	10	10	1	0	38
Sicilia	0	5	4	0	5	8	0	0	22
Trentino A.A.	6	0	0	0	5	7	0	0	18
Valle d'Aosta	0	9	0	2	8	7	0	0	26
Totale Regioni spec.e P.a.	**14**	**39**	**12**	**9**	**49**	**56**	**1**	**0**	**180**
TOTALE	**35**	**165**	**27**	**44**	**253**	**194**	**3**	**4**	**725**

Tabella 4a - Tipologia normativa - 2016*

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	leggi statutarie	totale
Abruzzo	0,0%	59,1%	2,3%	2,3%	31,8%	4,5%	0,0%	0,0%	100%
Basilicata	2,9%	32,4%	0,0%	0,0%	5,9%	55,9%	0,0%	2,9%	100%
Calabria	2,1%	23,4%	0,0%	4,3%	48,9%	21,3%	0,0%	0,0%	100%
Campania	2,6%	17,9%	0,0%	0,0%	12,8%	59,0%	5,1%	2,6%	100%
Emilia R.	0,0%	25,9%	18,5%	11,1%	25,9%	18,5%	0,0%	0,0%	100%
Lazio	5,6%	55,6%	5,6%	0,0%	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%	100%
Liguria	0,0%	17,1%	5,7%	0,0%	62,9%	14,3%	0,0%	0,0%	100%
Lombardia	8,3%	19,4%	0,0%	36,1%	25,0%	11,1%	0,0%	0,0%	100%
Marche	0,0%	10,5%	0,0%	10,5%	63,2%	13,2%	0,0%	2,6%	100%
Molise	8,7%	17,4%	0,0%	4,3%	30,4%	39,1%	0,0%	0,0%	100%
Piemonte	3,4%	37,9%	6,9%	6,9%	24,1%	17,2%	0,0%	3,4%	100%
Puglia	12,2%	19,5%	0,0%	0,0%	24,4%	43,9%	0,0%	0,0%	100%
Toscana	4,9%	7,3%	0,0%	6,1%	69,5%	12,2%	0,0%	0,0%	100%
Umbria	5,6%	11,1%	11,1%	0,0%	33,3%	38,9%	0,0%	0,0%	100%
Veneto	2,9%	17,6%	5,9%	11,8%	32,4%	29,4%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni ordinarie	**3,9%**	**23,1%**	**2,8%**	**6,4%**	**37,4%**	**25,3%**	**0,4%**	**0,7%**	**100%**
Friuli V. Giulia	0,0%	50,0%	11,5%	0,0%	23,1%	15,4%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Bolzano	10,3%	3,4%	17,2%	3,4%	17,2%	48,3%	0,0%	0,0%	100%
P.a. Trento	4,8%	19,0%	0,0%	0,0%	47,6%	28,6%	0,0%	0,0%	100%
Sardegna	10,5%	18,4%	0,0%	15,8%	26,3%	26,3%	2,6%	0,0%	100%
Sicilia	0,0%	22,7%	18,2%	0,0%	22,7%	36,4%	0,0%	0,0%	100%
Trentino A.A.	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	27,8%	38,9%	0,0%	0,0%	100%
Valle d'Aosta	0,0%	34,6%	0,0%	7,7%	30,8%	26,9%	0,0%	0,0%	100%
Totale Regioni spec.e P.a.	**7,8%**	**21,7%**	**6,7%**	**5,0%**	**27,2%**	**31,1%**	**0,6%**	**0,0%**	**100%**
TOTALE	**4,8%**	**22,8%**	**3,7%**	**6,1%**	**34,9%**	**26,8%**	**0,4%**	**0,6%**	**100%**

** La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali, a causa delle modalità di approssimazione del software.*

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

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A
Abruzzo	27	2	7,4
Basilicata	12	0	0
Calabria	12	0	0
Campania	8	0	0
Emilia R.	12	1	8,3
Lazio	12	2	16,7
Liguria	8	0	0
Lombardia	10	1	10
Marche	4	2	50
Molise	6	0	0
Piemonte	14	4	28,6
Puglia	13	0	0
Toscana	10	8	80
Umbria	5	2	40
Veneto	9	2	22,2
Totale Regioni ordinarie	**162**	**24**	**14,8**
Friuli V. Giulia	16	10	62,5
P.a. Bolzano	9	3	33,3
P.a. Trento	5	3	60
Sardegna	11	4	36,4
Sicilia	9	1	11,1
Trentino A.A.	6	0	0
Valle d'Aosta	9	1	11,1
Totale Regioni spec.e P.a.	**65**	**22**	**33,8**
TOTALE	**227**	**46**	**20,3**

Tabella 6 - Le leggi regionali per tecnica redazionale - 2016

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	Testo unico	C/A %
	A	B	C	D	E	
Abruzzo	44	30	14	0	0	31,8
Basilicata	34	32	2	0	0	5,9
Calabria	47	19	25	3	0	53,2
Campania	39	34	5	0	0	12,8
Emilia R.	27	14	12	0	1	44,4
Lazio	18	16	0	2	0	0
Liguria	35	12	21	2	0	60
Lombardia	36	22	10	4	0	27,8
Marche	38	11	21	6	0	55,3
Molise	23	15	8	0	0	34,8
Piemonte	29	11	11	7	0	37,9
Puglia	41	30	11	0	0	26,8
Toscana	82	19	58	4	1	70,7
Umbria	18	10	7	1	0	38,9
Veneto	34	16	16	2	0	47,1
Totale Regioni ordinarie	**545**	**291**	**221**	**31**	**2**	**40,6**
Friuli V. Giulia	26	9	11	6	0	42,3
P.a. Bolzano	29	10	7	12	0	24,1
P.a. Trento	21	13	8	0	0	38,1
Sardegna	38	19	16	3	0	42,1
Sicilia	22	12	7	3	1	31,8
Trentino A.A.	18	16	2	0	0	11,1
Valle d'Aosta	26	11	14	1	0	53,8
Totale Regioni spec.e P.a.	**180**	**90**	**65**	**25**	**1**	**36,1**
TOTALE	**725**	**381**	**286**	**56**	**3**	**39,4**

Tabella 7 - Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2016

Regioni ordinarie, speciali e province autonome

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	4
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	1
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	10
		4	Personale e amministrazione	23
		5	Enti locali, decentramento	56
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	17
		7	Multimateria	6
			Totale	**117**
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	2
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali:es. naturopata, ecc.)	2
		3	Industria	2
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	4
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	4
		6	Miniere e risorse geotermiche	7
		7	Commercio, fiere e mercati	12
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	14
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	35
		10	Caccia, pesca e itticoltura	14
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	6
		13	Multimateria	3
			Totale	**105**
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	37
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	24
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	10
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aereoporti, ecc.)	4
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	7
		7	Protezione civile	2

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
3	**Territorio Ambiente e Infrastrutture**	8	Altro (es.usi civici)	3
		9	Multimateria	6
			Totale	**94**
4	**Servizi alla persona e alla comunità**	1	Tutela della salute	42
		2	Alimentazione	0
		3	Servizi sociali	36
		4	Istruzione scolastica e universitaria	9
		5	Formazione professionale	3
		6	Lavoro	9
		7	Previdenza complementare e integrativa	0
		8	Beni e attività culturali	24
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10	Ordinamento della comunicazione	4
		11	Spettacolo	2
		12	Sport	2
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	15
		14	Multimateria	4
			Totale	**151**
5	**Finanza regionale**	1	Bilancio	198
		2	Contabilità regionale	9
		3	Tributi	8
		4	Multimateria	0
			Totale	**215**
6	**Multisettore***			43
			TOTALE	**725**

** Sono classificati in questa voce anche le leggi non ascrivibili ad altri settori come, ad esempio, collegati, leggi di semplificazione, ecc.*

Tabella 8 - Fonte giuridica della potestà legislativa - 2016

Regioni ordinarie	n. leggi				%*			
	concor-rente	residuale	mista	Totale	concor-rente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	36	8	0	44	81,8	18,2	0	100
Basilicata	34	0	0	34	100	0	0	100
Calabria	45	2	0	47	95,7	4,3	0	100
Campania	35	4	0	39	89,7	10,3	0	100
Emilia R.	16	11	0	27	59,3	40,7	0	100
Lazio	10	5	3	18	55,6	27,8	16,7	100
Liguria	19	10	6	35	54,3	28,6	17,1	100
Lombardia	12	19	5	36	33,3	52,8	13,9	100
Marche	14	16	8	38	36,7	42,1	21,1	100
Molise	13	7	3	23	56,5	30,4	13	100
Piemonte	19	10	0	29	65,5	34,5	0	100
Puglia	28	8	5	41	68,3	19,5	12,2	100
Toscana	26	19	37	82	31,7	23,2	45,1	100
Umbria	9	6	3	18	50	33,3	16,7	100
Veneto	17	14	3	34	50	41,2	8,8	100
TOTALE	**333**	**139**	**73**	**545**	**61,1**	**25,5**	**13,4**	**100**

** La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali, a causa delle modalità di approssimazione del software.*

Tabella 9 - Leggi approvate e abrogate nel 2016

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	44	7	37
Basilicata	34	1	33
Calabria	47	1	46
Campania	39	2	37
Emilia R.	27	66	-39
Lazio	18	11	7
Liguria	35	1	34
Lombardia	36	22	14
Marche	38	5	33
Molise	23	6	17
Piemonte	29	18	11
Puglia	41	4	37
Toscana	82	15	67
Umbria	18	1	17
Veneto	34	4	30
Totale Regioni ordinarie	**545**	**164**	**381**
Friuli V. Giulia	26	11	15
P.a. Bolzano	29	11	18
P.a. Trento	21	13	8
Sardegna	38	330	-292
Sicilia	22	0	22
Trentino A.A.	18	0	18
Valle d'Aosta	26	6	20
Totale Regioni spec.e P.a.	**180**	**371**	**-191**
TOTALE	**725**	**535**	**190**

Tabella 9a - Leggi vigenti al 31 dicembre 2016*

Regioni e province autonome	Leggi		
	Promulgate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	3552	685	2.867
Basilicata	1875	981	894
Calabria	1440	616	824
Campania	1.521	620	901
Emilia R.	1.755	824	931
Lazio	2.314	555	1.759
Liguria	2.025	1.036	989
Lombardia	2.302	1.778	524
Marche	1.792	824	968
Molise	1.408	688	720
Piemonte	2.237	1.336	901
Puglia	1.725	574	1.151
Toscana	3.311	2.209	1.102
Umbria	1.836	1.010	826
Veneto	2.232	1.295	937
Totale Regioni ordinarie	**31.325**	**15.031**	**16.294**
Friuli V. Giulia	2.422	1.229	1.193
P.a. Bolzano	1.466	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.389	899	490
Sardegna	2.309	n.d.	n.d.
Sicilia	3.119	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	1.173	32	1.141
Valle d'Aosta	2.930	1.923	1.007
Totale Regioni spec.e P.a.	**14.808**	**4.083**	**3.831**
TOTALE	**46.133**	**19.114**	**20.125**

** La normativa vigente comprende anche le leggi finanziarie, di bilancio e le leggi di mera modifica. Nei Rapporti sulla legislazione di alcune regioni, il dato differisce da quello qui riportato perché tali leggi non vengono considerate.*

2.2 I regolamenti regionali nel 2016 -2017

Tabella 1 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa - 2017

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	64	2	66	3
Basilicata	39	2	41	4,9
Calabria	57	23	80	28,8
Campania	39	4	43	9,3
Emilia R.	27	3	30	10
Lazio	14	32	46	69,6
Liguria	33	6	39	15,4
Lombardia	43	7	50	14
Marche	41	5	46	10,9
Molise	27	4	31	12,9
Piemonte	25	13	38	34,2
Puglia	68	22	90	24,4
Toscana	64	17	81	21
Umbria	20	7	27	25,9
Veneto	49	5	54	9,3
Totale Regioni ordinarie	**610**	**152**	**762**	**19,9**
Friuli V. Giulia	48	147	195	75,4
P.a. Bolzano	24	174	198	87,9
P.a. Trento	19	22	41	53,7
Sardegna	27	0	27	0
Sicilia	14	0	14	0
Trentino A.A.	12	9	21	42,9
Valle d'Aosta	23	0	23	0
Totale Regioni spec.e P.a.	**167**	**352**	**519**	**67,8**
TOTALE	**777**	**504**	**1.281**	**39,3**

**Nel totale delle leggi sono incluse anche le statutarie*
***I 174 regolamenti sono: 38 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 136 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali)*

Tabella 2 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli - 2017

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	432	35	467	7,5
Basilicata	424	15	439	3,4
Calabria	369	139	508	27,4
Campania	268	198	466	42,5
Emilia R.	515	96	611	15,7
Lazio	141	319	460	69,3
Liguria	347	84	431	19,5
Lombardia	296	139	435	32
Marche	417	35	452	7,7
Molise	194	13	207	6,3
Piemonte	480	126	606	20,8
Puglia	571	214	785	27,3
Toscana	953	390	1.343	29
Umbria	334	74	408	18,1
Veneto	451	69	520	13,3
Totale Regioni ordinarie	**6.192**	**1.946**	**8.138**	**23,9**
Friuli V. Giulia	838	1.957	2.795	70
P.a. Bolzano	464	518	982	52,7
P.a. Trento	402	260	662	39,3
Sardegna	200	0	200	0
Sicilia	130	0	130	0
Trentino A.A.	68	28	96	29,2
Valle d'Aosta	263	0	263	0
Totale Regioni spec.e P.a.	**2.365**	**2.763**	**5.128**	**53,9**
TOTALE	**8.557**	**4.709**	**13.266**	**35,5**

Tabella 3 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi - 2017

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	882	180	1.062	16,9
Basilicata	1.142	32	1.174	2,7
Calabria	683	365	1.048	34,8
Campania	868	357	1.225	29,1
Emilia R.	1.312	472	1.784	26,5
Lazio	563	900	1.463	61,5
Liguria	767	223	990	22,5
Lombardia	748	594	1.342	44,3
Marche	925	127	1.052	12,1
Molise	546	14	560	2,5
Piemonte	1.051	416	1.467	28,4
Puglia	1.543	858	2.401	35,7
Toscana	1.842	1.147	2.989	38,4
Umbria	870	266	1.136	23,4
Veneto	1.131	185	1.316	14,1
Totale Regioni ordinarie	**14.873**	**6.136**	**21.009**	**29,2**
Friuli V. Giulia	3.859	4.571	8.430	54,2
P.a. Bolzano	1.391	1.496	2.887	51,8
P.a. Trento	1.101	686	1.787	38,4
Sardegna	530	0	530	0
Sicilia	480	0	480	0
Trentino A.A.	116	41	157	26,1
Valle d'Aosta	634	0	634	0
Totale Regioni spec.e P.a.	**8.111**	**6.794**	**14.905**	**45,6**
TOTALE	**22.984**	**12.930**	**35.914**	**36**

Tabella 4 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in caratteri - 2017

Regioni e province autonome	Totale caratteri leggi A	Totale caratteri regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	356.404	66.480	422.884	15,7
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	-
Calabria	282.975	444.147	727.122	61,1
Campania	552.404	417.486	969.890	43
Emilia R.	659.680	207.970	867.650	24
Lazio	385.113	601.180	986.293	61
Liguria	n.d.	n.d.	n.d.	-
Lombardia	538.956	264.278	803.234	32,9
Marche	407.207	6.401	413.608	1,5
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	-
Piemonte	505.366	220.146	725.512	30,3
Puglia	1.008.210	378.464	1.386.674	27,3
Toscana	983.733	614.335	1.598.068	38,4
Umbria	383.279	107.790	491.069	22
Veneto	489.489	107.338	596.827	18
Totale Regioni ordinarie	**6.552.816**	**3.436.015**	**9.988.831**	**34,4**
Friuli V. Giulia	1.721.247	3.112.245	4.833.492	64,4
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Trento	565.358	394.553	959.911	41,1
Sardegna	530.764	0	530.764	0
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	n.d.	99.560	n.d.	-
Valle d'Aosta	298.859	0	298.859	0
Totale Regioni spec.e P.a.	**3.116.228**	**3.606.358**	**6.722.586**	**53,6**
TOTALE	**9.669.044**	**7.042.373**	**16.711.417**	**42,1**

Tabella 5 - Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2017

Regioni ordinarie, speciali e province autonome

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	1
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	2
		4	Personale e amministrazione	36
		5	Enti locali, decentramento	9
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	19
		7	Multimateria	1
			Totale	**68**
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	3
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali:es. naturopata, ecc.)	1
		3	Industria	8
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	10
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	6
		6	Miniere e risorse geotermiche	1
		7	Commercio, fiere e mercati	11
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	28
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	45
		10	Caccia, pesca e itticoltura	13
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	14
		13	Multimateria	1
			Totale	**141**
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	36
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	24
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	17
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aereoporti, ecc.)	6
		5	Viabilità	4
		6	Trasporti	13
		7	Protezione civile	6

Segue Tabella 5

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
3	**Territorio Ambiente e Infrastrutture**	8	Altro (es.usi civici)	0
		9	Multimateria	0
			Totale	**106**
4	**Servizi alla persona e alla comunità**	1	Tutela della salute	34
		2	Alimentazione	0
		3	Servizi sociali	52
		4	Istruzione scolastica e universitaria	15
		5	Formazione professionale	11
		6	Lavoro	8
		7	Previdenza complementare e integrativa	8
		8	Beni e attività culturali	17
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10	Ordinamento della comunicazione	1
		11	Spettacolo	14
		12	Sport	3
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	8
		14	Multimateria	3
			Totale	**175**
5	**Finanza regionale**	1	Bilancio	4
		2	Contabilità regionale	6
		3	Tributi	4
		4	Multimateria	0
			Totale	**14**
6	**Multisettore***			0
			TOTALE	**504**

** Sono classificati in questa voce anche i regolamenti non ascrivibili agli altri settori come, ad esempio, regolamenti di semplificazione, regolamenti di abrogazione, ecc.*

Tabella 6 - Incidenza dei regolamenti di manutenzione sulla produzione regolamentare - 2017

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A
Abruzzo	2	0	0
Basilicata	2	0	0
Calabria	23	16	69,6
Campania	4	2	50
Emilia R.	3	0	0
Lazio	32	19	59,4
Liguria	6	2	33,3
Lombardia	7	1	14,3
Marche	5	3	60
Molise	4	4	100
Piemonte	13	3	23,1
Puglia	22	5	22,7
Toscana	17	6	35,3
Umbria	7	3	42,9
Veneto	5	0	0
Totale Regioni ordinarie	**152**	**64**	**42,1**
Friuli V. Giulia	147	73	49,7
P.a. Bolzano	174	46	26,4
P.a. Trento	22	15	68,2
Sardegna	0	0	-
Sicilia	0	0	-
Trentino A.A.	9	2	22,2
Valle d'Aosta	0	0	-
Totale Regioni spec.e P.a.	**352**	**136**	**38,6**
TOTALE	**504**	**200**	**39,7**

Tabella 7 - Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2017

Regioni e province autonome	Regolamenti		
	Emanati	Abrogati	Reg. vigenti al 31/12
Abruzzo*	129	15	114
Basilicata	116	4	112
Calabria**	185	27	158
Campania	108	2	106
Emilia R.	102	59	43
Lazio	341	56	285
Liguria	149	72	77
Lombardia	207	79	128
Marche	136	51	85
Molise	79	16	63
Piemonte	377	133	244
Puglia	452	71	381
Toscana	381	114	267
Umbria	226	84	142
Veneto	87	49	38
Totale Regioni ordinarie	**3.075**	**832**	**2.243**
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.023	530	493
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	181	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	n.d.	n.d.	n.d.
Valle d'Aosta	129	78	51
Totale Regioni spec.e P.a.	**1.333**	**608**	**544**
TOTALE	**4.408**	**1.440**	**2.787**

** I regolamenti dell'Abruzzo sono conteggiati a partire dal 1981.*

*** I regolamenti della Calabria sono conteggiati a partire dal 1983.*

Tabella 1 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa - 2016

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	44	3	47	6,4
Basilicata	34	2	36	5,6
Calabria	47	20	67	29,9
Campania	39	11	50	22
Emilia R.	27	2	29	6,9
Lazio	18	22	40	55
Liguria	35	7	42	16,7
Lombardia	36	10	46	21,7
Marche	38	4	42	9,5
Molise	23	6	29	20,7
Piemonte	29	11	40	27,5
Puglia	41	13	54	24,1
Toscana	82	9	91	9,9
Umbria	18	5	23	21,7
Veneto	34	1	35	2,9
Totale Regioni ordinarie	**545**	**126**	**671**	**18,8**
Friuli V. Giulia	26	121	147	82,3
P.a. Bolzano**	29	141	170	82,9
P.a. Trento	21	19	40	47,5
Sardegna	38	2	40	5
Sicilia	22	7	29	24,1
Trentino A.A.	18	6	24	25
Valle d'Aosta	26	1	27	3,7
Totale Regioni spec.e P.a.	**180**	**297**	**477**	**62,3**
TOTALE	**725**	**423**	**1.148**	**36,8**

**Nel totale delle leggi sono incluse anche le statutarie*

***I 141 regolamenti sono: 26 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 115 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali)*

Tabella 2 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli - 2016

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	406	22	428	5,1
Basilicata	530	59	589	10
Calabria	330	221	551	40,1
Campania	298	124	422	29,4
Emilia R.	573	67	640	10,5
Lazio	275	180	455	39,6
Liguria	355	70	425	16,5
Lombardia	336	68	404	16,8
Marche	264	58	322	18
Molise	217	58	275	21,1
Piemonte	454	185	639	29
Puglia	380	139	519	26,8
Toscana	1.552	273	1.825	15
Umbria	369	22	391	5,6
Veneto	426	18	444	4,1
Totale Regioni ordinarie	**6.765**	**1.564**	**8.329**	**18,8**
Friuli V. Giulia	769	1.643	2.412	68,1
P.a. Bolzano**	365	304	669	45,4
P.a. Trento	403	202	605	33,4
Sardegna	481	18	499	3,6
Sicilia	242	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	167	31	198	15,7
Valle d'Aosta	336	14	350	4
Totale Regioni spec.e P.a.	**2.763**	**2.212**	**4.975**	**44,5**
TOTALE	**9.528**	**3.776**	**13.304**	**28,4**

Tabella 3 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi - 2016

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	931	182	1.113	16,4
Basilicata	1.294	202	1.496	13,5
Calabria	626	676	1.302	51,9
Campania	983	124	1.107	11,2
Emilia R.	1.262	281	1.543	18,2
Lazio	1.101	607	1.708	35,5
Liguria	921	249	1.170	21,3
Lombardia	966	215	1.181	18,2
Marche	548	202	750	26,9
Molise	476	142	618	23
Piemonte	1.205	530	1.735	30,5
Puglia	793	356	1.149	31
Toscana	3.063	828	3.891	21,3
Umbria	773	45	818	5,5
Veneto	1.034	54	1.088	5
Totale Regioni ordinarie	**15.976**	**4.693**	**20.669**	**22,7**
Friuli V. Giulia	4.073	4.063	8.136	49,9
P.a. Bolzano**	869	920	1.789	51,4
P.a. Trento	1.084	335	1.419	23,6
Sardegna	1.523	48	1.571	3,1
Sicilia	927	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	308	54	362	14,9
Valle d'Aosta	850	43	893	4,8
Totale Regioni spec.e P.a.	**9.634**	**5.463**	**15.097**	**36,2**
TOTALE	**25.610**	**10.156**	**35.766**	**28,4**

Tabella 4 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in caratteri - 2016

Regioni e province autonome	Totale caratteri leggi A	Totale caratteri regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	437.361	85.375	522.736	16,3
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	-
Calabria	352.405	98.080	450.485	21,8
Campania	588.277	91.814	680.091	13,5
Emilia R.	573.973	119.298	693.271	17,2
Lazio	753.238	409.982	1.163.220	35,2
Liguria	n.d.	n.d.	n.d.	-
Lombardia	668.978	223.096	892.074	25
Marche	225.763	74.161	299.924	24,7
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	-
Piemonte	601.720	285.506	887.226	32,2
Puglia	630.700	234.296	864.996	27,1
Toscana	1.455.710	n.d.	n.d.	-
Umbria	371.553	16.818	388.371	4,3
Veneto	457.224	21.260	478.484	4,4
Totale Regioni ordinarie	**7.116.902**	**1.659.686**	**8.776.588**	**18,9**
Friuli V. Giulia	1.876.383	2.774.813	4.651.196	59,7
P.a. Bolzano**	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Trento	532.845	306.930	839.775	36,5
Sardegna	836.490	45.123	881.613	5,1
Sicilia	452.573	n.d.	n.d.	-
Trentino A.A.	260.756	62.215	322.971	19,3
Valle d'Aosta	364.442	11.038	375.480	2,9
Totale Regioni spec.e P.a.	**4.323.489**	**3.200.119**	**7.523.608**	**42,5**
TOTALE	**11.440.391**	**4.859.805**	**16.300.196**	**29,8**

Tabella 5 - Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie - Anno 2016
Regioni ordinarie, speciali e province autonome

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	1
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	1
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	0
		4	Personale e amministrazione	60
		5	Enti locali, decentramento	7
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	10
		7	Multimateria	0
			Totale	**79**
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	4
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali:es. naturopata, ecc.)	8
		3	Industria	2
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	9
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	1
		6	Miniere e risorse geotermiche	1
		7	Commercio, fiere e mercati	5
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	12
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	53
		10	Caccia, pesca e itticoltura	5
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	12
		13	Multimateria	0
			Totale	**112**
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	33
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	22
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	8
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aereoporti, ecc.)	2
		5	Viabilità	2
		6	Trasporti	5
		7	Protezione civile	3

segue Tabella 5

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
3	**Territorio Ambiente e Infrastrutture**	8	Altro (es.usi civici)	2
		9	Multimateria	0
			Totale	**77**
4	**Servizi alla persona e alla comunità**	1	Tutela della salute	18
		2	Alimentazione	0
		3	Servizi sociali	38
		4	Istruzione scolastica e universitaria	22
		5	Formazione professionale	14
		6	Lavoro	8
		7	Previdenza complementare e integrativa	1
		8	Beni e attività culturali	22
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	0
		10	Ordinamento della comunicazione	2
		11	Spettacolo	3
		12	Sport	3
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	6
		14	Multimateria	0
			Totale	**137**
5	**Finanza regionale**	1	Bilancio	0
		2	Contabilità regionale	9
		3	Tributi	3
		4	Multimateria	2
			Totale	**14**
6	**Multisettore***			4
			TOTALE	**423**

Tabella 6 - Incidenza dei regolamenti di manutenzione sulla produzione regolamentare - 2016

Regioni e province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A
Abruzzo	3	2	66,7
Basilicata	2	0	0
Calabria	20	8	40
Campania	11	6	54,5
Emilia R.	2	0	0
Lazio	22	12	54,5
Liguria	7	2	28,6
Lombardia	10	4	40
Marche	4	1	25
Molise	6	2	-
Piemonte	11	5	45,5
Puglia	13	4	30,8
Toscana	9	1	11,1
Umbria	5	4	80
Veneto	1	0	0
Totale Regioni ordinarie	**126**	**51**	**40,5**
Friuli V. Giulia	121	60	49,6
P.a. Bolzano	141	36	25,5
P.a. Trento	19	14	73,7
Sardegna	2	2	100
Sicilia	7	1	14,3
Trentino A.A.	6	5	83,3
Valle d'Aosta	1	1	100
Totale Regioni spec.e P.a.	**297**	**119**	**40,1**
TOTALE	**423**	**170**	**40,2**

Tabella 7 - Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2016

Regioni e province autonome	Regolamenti		
	Emanati	Abrogati	Reg. vigenti al 31/12
Abruzzo*	127	14	113
Basilicata	114	4	110
Calabria**	162	21	141
Campania	104	2	102
Emilia R.	99	56	43
Lazio	309	51	258
Liguria	143	72	71
Lombardia	200	72	128
Marche	131	51	80
Molise	75	15	60
Piemonte	363	127	236
Puglia	430	67	363
Toscana	364	109	255
Umbria	219	78	141
Veneto	82	48	34
Totale Regioni ordinarie	**2.922**	**787**	**2.135**
Friuli V. Giulia	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.001	527	474
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	178	n.d.	n.d.
Trentino A.A.	n.d.	n.d.	n.d.
Valle d'Aosta	129	77	52
Totale Regioni spec.e P.a.	**1.308**	**604**	**526**
TOTALE	**4.230**	**1.391**	**2.661**

** I regolamenti dell'Abruzzo sono conteggiati a partire dal 1981.*

*** I regolamenti della Calabria sono conteggiati a partire dal 1983.*

2.3 Le Istituzioni regionali nel 2016 - 2017

Tabella 1 - Composizione dei Consigli regionali – 2016/2017

Regioni e Province autonome	Consiglieri 2016	Consiglieri 2017	Gruppi 2016	Gruppi 2017	Gruppi monocratici 2016	Gruppi monocratici 2017
Abruzzo	31	31	11	11	6	5
Basilicata	21	21	11	11	6	6
Calabria	30	30	9	9	2	2
Campania	51	51	10	10	0	0
Emilia Romagna	50	50	7	8	2	3
Lazio	50	50	13	11	6	4
Liguria	31	31	8	8	2	1
Lombardia	80	80	11	14	3	2
Marche	31	31	9	9	4	3
Molise	21	21	15	15	11	10
Piemonte	51	51	11	12	3	3
Puglia	50	50	11	11	0	0
Toscana	41	41	8	8	2	2
Umbria	21	21	7	8	3	4
Friuli Venezia Giulia	49	49	7	7	nd	0
Sardegna	60	60	nd	10	nd	0
Sicilia	90	70	nd	0	nd	0
Trentino Alto Adige	70	70	14	14	0	0
Valle d'Aosta	35	35	9	8	nd	0
Bolzano			9	9	4	4
Trento			11	11	5	4
Veneto	51	51	12	14	3	5
Totale	**914**	**894**	**203**	**218**	**62**	**58**
Media	**46**	**45**	**10**	**10**	**3**	**3**

Tabella 2 – Composizione dei Consigli regionali - Commissioni permanenti e speciali – 2016/2017

Regioni e Province autonome	Commissioni permanenti 2016	Commissioni permanenti 2017	Commissioni speciali 2016	Commissioni speciali 2017
Abruzzo	6	6	2	2
Basilicata	4	4	0	0
Calabria	5	5	2	2
Campania	8	8	4	4
Emilia Romagna	6	6	0	1
Lazio	8	8	3	3
Liguria	5	5	0	0
Lombardia	8	8	4	4
Marche	4	4	1	1
Molise	4	4	0	0
Piemonte	6	6	1	1
Puglia	7	7	2	1
Toscana	5	5	5	5
Umbria	3	3	1	1
Friuli Venezia Giulia	6	7	0	0
Sardegna	6	6	nd	2
Sicilia	nd	0	nd	0
Trentino Alto Adige	2	2	1	1
Valle d'Aosta	5	5	1	2
Bolzano	6	6	1	1
Trento	5	5	0	0
Veneto	5	5	1	2
Totale	**114**	**115**	**29**	**33**
Media	**5**	**5**	**1**	**1**

Tabella 3 – Composizione Giunte regionali – 2016/2017

Regioni e Province autonome	Assessori 2016	Assessori 2017	Assessori esterni 2016	Assessori esterni 2017	Assessori consiglieri 2016	Assessori consiglieri 2017
Abruzzo	6	6	1	1	0	0
Basilicata	4	5	2	2	0	1
Calabria	5	7	5	7	0	0
Campania	9	9	9	9	0	0
Emilia Romagna	10	10	10	10	0	0
Lazio	10	10	9	9	0	0
Liguria	7	7	3	3	0	0
Lombardia	15	15	9	9	0	0
Marche	6	5	1	1	0	0
Molise	3	3	3	2	0	0
Piemonte	11	11	3	3	0	0
Puglia	9	8	2	2	0	0
Toscana	8	8	8	8	2	2
Umbria	5	5	2	2	0	0
Friuli Venezia Giulia	9	9	6	nd	nd	0
Sardegna	12	12	12	12	nd	0
Sicilia	nd	0	nd	0	nd	0
Trentino Alto Adige	nd	0	nd	0	nd	0
Valle d'Aosta	7	8	nd	nd	nd	nd
Bolzano	7	7	0	0	0	0
Trento	7	7	0	1	0	0
Veneto	11	10	4	4	0	0
Totale	**161**	**162**	**89**	**85**	**2**	**3**
Incidenza %			**55%**	**53%**		

Tabella 4 - Rapporti Giunta-Consiglio. Partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori consiliari – 2016/2017

Regioni e Province autonome	n. sedute consiliari 2016	n. sedute consiliari 2017	n. presenze 2016	n. presenze 2017	n. interventi 2016	n. interventi 2017
Abruzzo	36	24	22	24	19	22
Basilicata	34	30	nd	20	nd	20
Calabria	16	14	7	12	7	9
Campania	22	29	20	12	20	6
Emilia Romagna	60	52	42	36	14	17
Lazio	18	17	9	6	8	4
Liguria	59	53	47	35	20	13
Lombardia	33	35	15	13	3	6
Marche	37	34	30	26	28	22
Molise	45	36	27	31	25	25
Piemonte	79	89	64	66	10	10
Puglia	35	36	28	28	25	20
Toscana	51	47	23	20	11	20
Umbria	28	30	23	22	17	12
Friuli Venezia Giulia	81	73	67	0	nd	0
Sardegna	77	63	14	11	14	11
Sicilia	nd	0	nd	0	nd	0
Trentino Alto Adige	nd	0	nd	0	nd	0
Valle d'Aosta	66	65	65	61	63	61
Bolzano	48	47	38	39	36	34
Trento	84	83	60	60	44	39
Veneto	79	58	8	5	6	5
Totale	**988**	**915**	**609**	**527**	**370**	**356**
Incidenza %			**62%**	**57%**	**37%**	**39%**

Tabella 5 - Rapporti Giunta-Consiglio. Partecipazione degli assessori ai lavori consiliari – 2016/2017

Regioni e Province autonome	n. sedute consiliari 2016	n. sedute consiliari 2017	n. presenze 2016	n. presenze 2017	n. interventi 2016	n. interventi 2017
Abruzzo	36	24	35	24	27	19
Basilicata	34	30	nd	30	nd	30
Calabria	16	14	7	14	7	12
Campania	22	29	22	29	22	24
Emilia	60	52	60	52	45	43
Lazio	18	17	nd	17	17	15
Liguria	59	53	59	53	49	47
Lombardia	33	35	33	35	32	34
Marche	37	34	36	34	36	34
Molise	45	36	44	36	25	27
Piemonte	79	89	74	78	72	83
Puglia	35	36	35	35	33	29
Toscana	51	47	51	47	44	47
Umbria	28	30	28	30	26	24
Friuli	81	73	nd	0	nd	0
Sardegna	77	63	77	49	77	49
Sicilia	nd	0	nd	0	nd	0
Trentino	nd	0	nd	0	nd	0
V. d'Aosta	66	65	66	65	66	65
Bolzano	48	47	48	47	44	43
Trento	84	83	84	83	56	65
Veneto	79	58	79	58	79	54
Totale	988	915	838	816	757	744
Incidenza %			85%	89%	77%	81%

Tabella 6 - Attività normativa dei Consigli regionali – 2016

Regioni e Province autonome	Leggi ordinarie	Leggi statutarie	Regolamenti	Totale
Abruzzo	44		3	47
Basilicata	33	1		34
Calabria	47			47
Campania	38	1		39
Emilia Romagna	27			27
Lazio	18			18
Liguria	35			35
Lombardia	36			36
Marche	37	1		38
Molise	23			23
Piemonte	28	1	1	30
Puglia	41			41
Toscana	82			82
Umbria	18			18
Veneto	34			34
Friuli	26			26
Sardegna	38		2	40
Sicilia	22			22
Trentino A.A.	18			18
Valle d'Aosta	26		1	27
Bolzano	29			29
Trento	21			21
Totale	721	4	7	732

Tabella 7 - Attività normativa dei Consigli regionali – 2017

Regioni e Province autonome	Leggi ordinarie	Leggi statutarie	Regolamenti	Totale
Abruzzo	64		2	66
Basilicata	39			39
Calabria	57			57
Campania	39			39
Emilia Romagna	27			27
Lazio	14			14
Liguria	33			33
Lombardia	43			43
Marche	40	1	2	43
Molise	27			27
Piemonte	25			25
Puglia	68			68
Toscana	63	1		64
Umbria	20			20
Veneto	49		2	51
Friuli Venezia G	48			48
Sardegna	26	1		27
Sicilia	14			14
Trentino Alto Adige	12			12
V. d'Aosta	19	4		23
Bolzano	23	1		24
Trento	19			19
Totale	769	8	6	783

Tabella 8 - Iniziativa legislativa e tasso di successo – 2016/2017

Regioni e Province autonome	DDL Giunte regionale presentati 2016-2017	DDL Giunte regionali approvati 2016-2017	PDL Consiglio regionale presentati 2016-2017	PDL Consiglio regionale approvati 2016-2017
Abruzzo	36	26	220	81
Basilicata	63	57	44	16
Calabria	53	46	144	56
Campania	100	49	175	25
Emilia Romagna	52	41	65	9
Lazio	23	15	79	16
Liguria	55	51	71	17
Lombardia	58	57	51	18
Marche	43	36	106	41
Molise	44	33	48	16
Piemonte	38	33	51	18
Puglia	588	79	101	29
Toscana*	97	107	93	39
Umbria	26	26	38	10
Veneto	77	51	122	25
Sardegna	43	38	132	25
Sicilia	43	27	156	8
Trentino Alto A.	30	27	9	3
Bolzano	50	46	31	7
Trento	27	24	83	13
Valle d'Aosta*	24	41	5	5
Friuli Venezia Giulia	50	48	65	26
Totale	**1.620**	**958**	**1.889**	**503**
Incidenza%		**59%**		**27%**

** La mancata coerenza del dato (rapporto tra ddl presentati ed approvati) può scaturire da approvazione di ddl presentati in anni non compresi nel biennio.*

Tabella 9 - Attività consultiva dei Consigli regionali – 2016/2017

Regioni e Province autonome	Pareri su atti regolamentari delle Giunte 2016	Pareri su atti non regolamentari 2016	Pareri su atti regolamentari delle Giunte 2017	Pareri su atti non regolamentari 2017
Abruzzo	0	nd	0	nd
Basilicata	0	nd	0	0
Calabria	0	7	1	10
Campania	11	nd	2	10
Emilia Romagna	nd	56	3	50
Lazio	5	19	9	23
Liguria	6	2	6	5
Lombardia	9	30	7	47
Marche	3	51	1	27
Molise	6	19	4	7
Piemonte	9	nd	13	36
Puglia	13	0	22	7
Toscana	9	0	17	0
Umbria	5	3	7	3
Veneto	0	107	0	106
Friuli Venezia G.	32	16	24	16
Sardegna	0	43	0	29
Sicilia	nd	nd	0	0
Trentino Alto Adige	nd	1	0	0
Valle d'Aosta	nd	27	0	20
Bolzano	0	0	0	0
Trento	8	44	8	58
Totale	**116**	**425**	**124**	**454**
Incidenza%		**59%**		**27%**

Tabella 10 - Attività generale dei Consigli regionali – 2016/2017

Regioni e Province autonome	Attività normativa	Attività consultiva	Attività amministra-tiva	Attività di indirizzo	Attività ispettiva	Tot.
Abruzzo	113	0	348	65	179	705
Basilicata	73	0	87	262	386	808
Calabria	104	18	300	77	215	714
Campania	78	23	90	300	878	1.369
Emilia Romagna	54	109	77	754	2.968	3.962
Lazio	32	56	24	606	1.153	1.871
Liguria	68	19	65	463	880	1.495
Lombardia	79	93	194	1.082	1.056	2.504
Marche	81	82	83	315	471	1.032
Molise	50	36	127	109	146	468
Piemonte	55	58	292	686	1.070	2.161
Puglia	109	42	37	234	769	1.191
Toscana	146	26	387	1.191	1.765	3.515
Umbria	38	18	41	373	581	1.051
Veneto	85	213	423	451	811	1.983
Friuli Venezia Giulia	74	88	71	490	1.190	1.913
Sardegna	67	72	6	184	881	1210
Sicilia	36	0	0	0	0	36
Trentino Alto Adige	30	1	0	25	0	56
Valle d'Aosta	50	47	59	209	852	1.217
Bolzano	53	0	36	568	1.554	2.211
Trento	40	118	43	697	3.003	3.901
Totale	**1.515**	**1.119**	**2.790**	**9.141**	**20.808**	**35.373**

2.4 La sanità regionale

Tabella 1 - Ripartizione atti normativi regionali per gli anni 2016- 2017 per dimensioni e sottodimensioni.

		2016	2016%	2017	2017%
1	**pianificazione e programmazione**	**78**	**7,22%**	**63**	**6,62%**
2	**tutela della salute totale**				
2.1	organizzazione e regolazione sistema	135	12,50%	161	16,93%
2.2	prevenzione vigilanza controlli	68	6,30%	110	11,57%
2.3	erogazione prestazioni	124	11,48%	170	17,88%
2.4	ricerca e formazione	30	2,78%	29	3,05%
3	**governo della spesa totale**				
3.1	tariffe, nomenclatori, cataloghi	18	1,67%	26	2,73%
3.2	razionalizzazione rete ospedaliera	27	2,50%	30	3,15%
3.3	regolazione rapporti con i privati, acquisti beni e servizi, compartecipazione alla spesa	297	27,50%	129	13,56%
3.5	farmaci e farmacie	35	3,24%	34	3,58%
3.7	personale, concorsi, responsabilizzazione dirigenti	130	12,04%	71	7,47%
3.8	armonizzazione e trasparenza bilanci	88	8,15%	96	10,09%
3.9	investimenti	50	4,63%	32	3,36%
totale		**1080**	**100%**	**951**	**100%**

Tabella 2 - Ripartizione delle tre dimensioni principali per Regione.

	pianificazione e programmazione		tutela della salute		governo della spesa		totale	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Regioni con Bilancio Attivo								
Basilicata	2	2	8	11	7	2	17	15
Bolzano	2	1	15	17	8	14	25	32
Emilia Romagna	2	6	12	6	8	7	22	19
Friuli Venezia Giulia	1	1	5	8	2	1	8	10
Liguria	3	4	16	4	8	9	27	17
Lombardia	6	4	14	58	4	20	24	82
Marche	3	4	17	38	6	16	26	58
Sardegna	1	0	10	5	9	5	20	10
Toscana	2	2	10	4	2	3	14	9
Trento	4	1	19	17	12	5	35	23
Umbria	7	13	20	95	20	64	47	172
Valle d'Aosta	1	1	7	8	1	1	9	10
Veneto	1	3	5	11	6	6	12	20
Regioni in Piano di Rientro								
Piemonte		1		9		3		13
Puglia	4	1	3	7	8	17	15	25
Sicilia	1		9		5		15	
Regioni Commissariate								
Abruzzo	10	4	39	61	110	58	159	123
Calabria	12	3	28	33	59	120	99	156
Lazio	6	7	75	47	330	28	411	82
Molise	10	5	45	31	40	39	95	75
totale	**78**	**63**	**357**	**470**	**645**	**418**	**1080**	**951**

Tabella 3 - Frequenza degli atti normativi negli anni 2016- 2017 per dimensioni e sottodimensioni

	2016-2017	DCA	DCR	dec ass/ del ass	DGR	DPGR	legge	regola-mento regio-nale	totale
1	**pianificazione e programmazione**	40	3	2	78	0	16	2	141
2	**tutela della salute totale**								
2.1	organizzazione e regolazione sistema	74	11	1	164	1	44	1	296
2.2	prevenzione vigilanza controlli	56	24	5	56	1	32	4	178
2.3	erogazione prestazioni	94	14	2	160	0	16	8	294
2.4	ricerca e formazione	4	4	1	40	0	10	0	59
3	**governo della spesa totale**								
3.1	tariffe, nomenclatori, cataloghi	23	3	0	17	0	1	0	44
3.2	razionalizzazione rete ospedaliera	25	0	2	22	0	7	1	57
3.3	regolazione rapporti con i privati, acquisti beni e servizi, compartecipa-zione alla spesa	371	3	1	35	0	9	7	426
3.5	farmaci e farmacie	27	1	0	32	0	8	1	69
3.7	personale, concorsi, responsabilizzazione dirigenti	89	4	0	97	0	10	1	201
3.8	armonizzazione e trasparenza bilanci	79	5	0	73	0	27	0	184
3.9	investimenti	38	4	1	37	0	1	1	82
totale		**920**	**76**	**15**	**811**	**2**	**181**	**26**	**2031**

Tabella 4 - Distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi alla Pianificazione e Programmazione.

pianificazione e programmazione 2016-17	totale	legge regionale o provinciale	DCA	DGR/DGP	DCR	Dec. Ass./Del. Ass.	regola-mento regionale
Basilicata	4	1	0	3	0	0	0
Bolzano	3	1	0	2	0	0	0
Emilia Romagna	8	0	0	7	0	1	0
Friuli Venezia Giulia	2	0	0	2	0	0	0
Liguria	7	0	0	6	1	0	0
Lombardia	10	1	0	8	1	0	0
Marche	7	1	0	5	0	0	1
Sardegna	1	0	0	1	0	0	0
Toscana	4	3	0	1	0	0	0
Trento	5	0	0	5	0	0	0
Umbria	20	3	0	17	0	0	0
Valle d'Aosta	2	0	0	2	0	0	0
Veneto	4	0	0	4	0	0	0
Piemonte	1	1	0	0	0	0	0
Puglia	5	3	0	0	1	0	1
Sicilia	1	0	0	0	0	1	0
Abruzzo	14	1	8	5	0	0	0
Calabria	15	1	14	0	0	0	0
Lazio	13	0	13	0	0	0	0
Molise	15	0	5	10	0	0	0
Totale	**141**	**16**	**40**	**78**	**3**	**2**	**2**

Tabella 5 - Distribuzione per fonte normativa e regione degli atti inerenti l'organizzazione e la regolazione del SSR – Anni 2016 – 2017.

Organizzazione e regolazione del SSR	totale	legge regionale o provinciale	DCA	DGR/DGP	DCR	Dec. Ass./Del. Ass.	regola-mento regionale
Basilicata	8	5	0	3	0	0	0
Bolzano	12	8	0	4	0	0	0
Emilia Romagna	7	1	0	6	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	3	2	0	1	0	0	0
Liguria	12	2	0	10	0	0	0
Lombardia	27	3	0	16	0	8	0
Marche	17	2	0	13	0	1	0
Sardegna	9	1	0	7	0	1	0
Toscana	7	5	0	1	0	0	1
Trento	12	2	0	10	0	0	0
Umbria	37	0	0	36	0	1	0
Valle d'Aosta	9	1	0	8	0	0	0
Veneto	7	4	0	3	0	0	0
Piemonte	4	1	0	3	0	0	0
Puglia	3	2	0	1	0	0	0
Sicilia	1	0	0	0	1	0	0
Abruzzo	32	1	7	24	0	0	0
Calabria	20	1	18	1	0	0	0
Lazio	46	2	40	4	0	0	0
Molise	23	1	9	13	0	0	0
Totale	296	44	74	164	1	11	1

Tabella 6 - Distribuzione per Regione e Fonte normativa degli atti di Prevenzione, vigilanza e controllo.

Prevenzione, vigilanza, controlli 2016-17	totale	legge regionale o provinciale	DCA	DGR/DGP	DCR	Dec. Ass./Del. Ass.	regola-mento regionale
Basilicata	1	1	0	0	0	0	0
Bolzano	2	0	0	2	0	0	0
Emilia Romagna	5	2	0	2	1	0	0
Friuli Venezia Giulia	1	1	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	24	1	0	1	0	21	0
Marche	9	4	0	5	0	0	0
Sardegna	1	0	0	0	0	1	0
Toscana	5	1	0	2	0	0	1
Trento	8	3	0	5	0	0	0
Umbria	28	4	0	23	0	1	0
Valle d'Aosta	3	0	0	3	0	0	0
Veneto	5	2	0	3	0	0	0
Piemonte	2	1	0	0	0	1	0
Puglia	3	2	0	0	0	0	0
Sicilia	4	0	0	0	4	0	0
Abruzzo	13	2	3	8	0	0	0
Calabria	19	1	18	0	0	0	0
Lazio	24	3	19	1	0	0	0
Molise	21	4	16	1	0	0	0
Totale	**178**	**32**	**56**	**56**	**5**	**24**	**1**

Tabella 7 - Distribuzione per Regione e Fonte normativa degli atti di Prevenzione, vigilanza e controllo.

Prestazioni erogate 2016-17	totale	legge regionale o provinciale	DCA	DGR/DGP	DCR	Dec. Ass./Del. Ass.	regola-mento regionale
Basilicata	8	3	0	5	0	0	0
Bolzano	5	1	0	4	0	0	0
Emilia Romagna	5	0	0	5	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	8	2	0	4	0	0	2
Liguria	6	0	0	6	0	0	0
Lombardia	16	0	0	5	0	11	0
Marche	27	2	0	24	0	1	0
Sardegna	5	0	0	4	0	0	1
Toscana	2	1	0	1	0	0	0
Trento	12	0	0	12	0	0	0
Umbria	42	0	0	38	0	2	2
Valle d'Aosta	2	0	0	2	0	0	0
Veneto	3	1	0	1	0	0	1
Piemonte	3	0	0	3	0	0	0
Puglia	4	1	0	2	0	0	1
Sicilia	2	0	0	0	2	0	0
Abruzzo	44	1	13	30	0	0	0
Calabria	20	2	17	1	0	0	0
Lazio	49	0	45	3	0	0	1
Molise	31	2	19	10	0	0	0
Totale	**294**	**16**	**94**	**160**	**2**	**14**	**8**

Tabella 8 - Distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi a ricerca e formazione

ricerca e formazione 2016-2017	totale	legge regionale o provinciale	DCA	DGR/DGP	Dec. Ass./Del. Ass.	DCR
Basilicata	2	1	0	1	0	0
Bolzano	13	5	0	8	0	0
Emilia Romagna	1	0	0	1	0	0
Friuli Venezia Giulia	1	0	0	1	0	0
Liguria	2	0	0	2	0	0
Lombardia	5	1	0	0	0	4
Marche	2	0	0	2	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0
Trento	4	0	0	4	0	0
Umbria	8	0	0	8	0	0
Valle d'Aosta	1	1	0	0	0	0
Veneto	1	1	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0	0	0
Sicilia	2	1	0	0	1	0
Abruzzo	11	0	1	10	0	0
Calabria	2	0	1	1	0	0
Lazio	3	0	2	1	0	0
Molise	1	0	0	1	0	0
Totale	**59**	**10**	**4**	**40**	**1**	**4**

Tabella 9 - Distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi a tariffe e nomenclatori

tariffe e nomenclatori 2016-2017	totale	legge regionale o provinciale	DCA	DGR/DGP	DCR
Basilicata	1	1	0	0	0
Bolzano	4	0	0	4	0
Emilia Romagna	0	0	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0
Lombardia	4	0	0	2	2
Marche	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0
Trento	2	0	0	2	0
Umbria	7	0	0	6	1
Valle d'Aosta	1	0	0	1	0
Veneto	0	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0	0
Puglia	1	0	0	1	0
Sicilia	0	0	0	0	0
Abruzzo	3	0	2	1	0
Calabria	4	0	4	0	0
Lazio	5	0	5	0	0
Molise	12	0	12	0	0
Totale	44	1	23	17	3

Tabella 10 - Distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi alla razionalizzazione della rete ospedaliera

razionalizzazione della rete ospedaliera 2016-2017	totale	legge regionale o provinciale	DCA	DGR/DGP	Dec. Ass./Del. Ass.	regolamento regionale
Basilicata	0	0	0	0	0	0
Bolzano	4	1	0	3	0	0
Emilia Romagna	0	0	0	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0
Lombardia	1	0	0	1	0	0
Marche	1	0	0	1	0	0
Sardegna	2	0	0	2	0	0
Toscana	1	0	0	1	0	0
Trento	2	0	0	2	0	0
Umbria	5	1	0	4	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Veneto	1	1	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0	0	0
Puglia	4	2	0	1	0	1
Sicilia	3	1	0	0	2	0
Abruzzo	2	0	0	2	0	0
Calabria	22	1	18	3	0	0
Lazio	6	0	4	2	0	0
Molise	3	0	3	0	0	0
Totale	**57**	**7**	**25**	**22**	**2**	**1**

Tabella 11 - Distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi ai rapporti con i privati, agli di acquisti beni e servizi e alla compartecipazione alla spesa

rapporti con i privati, acquisti beni e servizi, compartecipazione alla spesa 2016-2017	totale	legge regionale o provinciale	DCA	DGR/DGP	Dec. Ass./Del. Ass.	DCR	regolamento regionale
Basilicata	2	2	0	0	0	0	0
Bolzano	0	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	2	0	0	2	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	3	0	0	1	0	0	2
Liguria	4	1	0	3	0	0	0
Lombardia	3	0	0	0	0	3	0
Marche	6	2	0	4	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	1	1	0	0	0	0	0
Trento	3	0	0	3	0	0	0
Umbria	7	0	0	6	0	0	1
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	2	0	0	1	0	0	1
Piemonte	1	0	0	1	0	0	0
Puglia	7	2	0	2	0	0	3
Sicilia	1	0	0	0	1	0	0
Abruzzo	52	1	39	12	0	0	0
Calabria	90	0	90	0	0	0	0
Lazio	232	0	232	0	0	0	0
Molise	10	0	10	0	0	0	0
Totale	**426**	**9**	**371**	**35**	**1**	**3**	**7**

Tabella 12 - Distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi ai farmaci e alla farmacie

farmaci e farmacie 2016-2017	totale	legge regionale o provinciale	DCA	DGR/DGP	DCR	regolamento regionale
Basilicata	1	1	0	0	0	0
Bolzano	10	3	0	7	0	0
Emilia Romagna	3	1	0	2	0	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0
Liguria	3	0	0	3	0	0
Lombardia	2	0	0	1	1	0
Marche	8	2	0	6	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0
Toscana	1	1	0	0	0	0
Trento	2	0	0	2	0	0
Umbria	5	0	0	5	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0	0	0
Puglia	4	0	0	3	0	1
Sicilia	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	10	0	7	3	0	0
Calabria	9	0	9	0	0	0
Lazio	5	0	5	0	0	0
Molise	6	0	6	0	0	0
Totale	**69**	**8**	**27**	**32**	**1**	**1**

Tabella 13 - Distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi al personale, ai concorsi e alla responsabilizzazione dirigenti

personale, concorsi, responsabilizzazione dirigenti 2016-2017	totale	legge regionale o provinciale	DCA	DGR/DGP	regolamento regionale	DCR
Basilicata	4	4	0	0	0	0
Bolzano	2	0	0	2	0	0
Emilia Romagna	0	0	0	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0
Liguria	1	0	0	1	0	0
Lombardia	4	0	0	0	0	4
Marche	0	0	0	0	0	0
Sardegna	5	1	0	4	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0
Trento	4	0	0	4	0	0
Umbria	11	0	0	11	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Veneto	1	0	0	1	0	0
Piemonte	1	0	0	1	0	0
Puglia	2	1	0	0	1	0
Sicilia	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	64	0	2	62	0	0
Calabria	19	1	17	1	0	0
Lazio	72	3	67	2	0	0
Molise	11	0	3	8	0	0
Totale	**201**	**10**	**89**	**97**	**1**	**4**

Tabella 14 - Distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi all'armonizzazione e trasparenza bilanci

armonizzazione e trasparenza bilancii 2016-2017	totale	legge regionale o provinciale	DCA	DGR/DGP	DCR
Basilicata	0	0	0	0	0
Bolzano	2	1	0	1	0
Emilia Romagna	9	0	0	9	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0
Liguria	2	0	0	2	0
Lombardia	5	4	0	0	1
Marche	7	2	0	4	1
Sardegna	5	4	0	1	0
Toscana	2	2	0	0	0
Trento	2	2	0	0	0
Umbria	33	2	0	28	3
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0
Veneto	8	1	0	7	0
Piemonte	1	0	0	1	0
Puglia	6	6	0	0	0
Sicilia	1	1	0	0	0
Abruzzo	18	0	7	11	0
Calabria	32	0	31	1	0
Lazio	18	1	14	3	0
Molise	33	1	27	5	0
Totale	**184**	**27**	**79**	**73**	**5**

Tabella 15 - Distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi agli investimenti

rapporti con i privati, acquisti beni e servizi, compartecipazione alla spesa 2016-2017	totale	legge regionale o provinciale	DCA	DGR/DGP	Dec. Ass./Del. Ass.	regola-mento regionale	DCR
Basilicata	1	0	0	1	0	0	0
Bolzano	0	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	1	0	0	0	1	0	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	7	0	0	7	0	0	0
Lombardia	5	0	0	1	0	0	4
Marche	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	2	1	0	1	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0	0
Trento	2	0	0	2	0	0	0
Umbria	16	0	0	16	0	0	0
Valle d'Aosta	1	0	0	1	0	0	0
Veneto	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0	0	0	0
Puglia	1	0	0	0	0	1	0
Sicilia	0	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	19	0	11	8	0	0	0
Calabria	3	0	3	0	0	0	0
Lazio	20	0	20	0	0	0	0
Molise	4	0	4	0	0	0	0
Totale	**82**	**1**	**38**	**37**	**1**	**1**	**4**

2.5 La legislazione socio-assistenziale nel 2016 - 2017

Tabella 1 - Legislazione regionale sull'assistenza sociale: anno 2016

Regione	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	dipendenze	disabilità ed invalidità	politiche abitative	politiche di genere	politiche migratorie	politiche per i giovani	povertà ed inclusione sociale	terzo settore e IPAB	varie	Totale complessivo
Abruzzo	1			2	1				1		2	7
Basilicata		1										1
Calabria		1				1				1	1	4
Campania				1				1				2
Emilia-Romagna		1							1			2
Friuli V.G.		1			1							2
Lazio		1								1	1	3
Liguria											1	1
Lombardia				1	1							2
Marche							1				1	2
Molise			1								1	2
P.a. Trento		1									1	2
P.a. Bolzano												0
Piemonte			1			2					2	5
Puglia									1	1		2
Sardegna									1			1
Sicilia		1										1
Toscana										1		1
Umbria		1				1		1				3
Valle d'Aosta					1				1			2
Veneto				1						1		2
Totale	1	8	2	5	4	4	1	2	5	5	10	47
tot %	2,1%	17,0%	4,3%	10,6%	8,5%	8,5%	2,1%	4,3%	10,6%	10,6%	21,3%	100%

Tabella 2 - Legislazione regionale sull'assistenza sociale: anno 2017

Regione	anziani e soggetti non autosuffi-cienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	detenuti	dipendenze	disabilità ed invalidità	politiche abitative	politiche di genere	politiche migratorie	politiche per i giovani	politiche per la famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Totale complessivo
Abruzzo		2						1		1				2	6
Basilicata	1				1										2
Calabria						1			1	3					5
Campania		1			3									2	6
Emilia-Roma-													1		1
Friuli V.G.				1			1		1		1				4
Lazio												1		1	2
Liguria		1				2								2	5
Lombardia		1	1	1							1			2	6
Marche				1						2					3
Molise	1				1										2
P.a. Trento	1										1				2
P.a. Bolzano															0
Piemonte													1	1	2
Puglia		1								1	1				3
Sardegna													1		1
Sicilia					1										1
Toscana		1			2										3
Umbria				1		1	1				1			1	5
Veneto	1	2			2	1									6
Totale	4	9	1	4	10	5	2	1	2	7	5	1	3	11	65
tot %	6,2%	13,8%	1,5%	6,2%	15,4%	7,7%	3,1%	1,5%	3,1%	10,8%	7,7%	1,5%	4,6%	16,9%	100%

Tabella 3 - Legislazione regionale sull'assistenza sociale: anno 2016- 17

Regione	anziani e soggetti non autosuffi-cienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	detenuti	dipendenze	disabilità ed invalidità	politiche abitative	politiche di genere	politiche migratorie	politiche per i giovani	politiche per la famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Totale complessivo
Abruzzo	1	2			2	1		1		1	1			4	13
Basilicata	1	1			1										3
Calabria		1				1	1		1	3			1	1	9
Campania		1			4				1					2	8
Emilia-Romagna		1									1		1		3
Friuli V.G.		1		1		1	1		1		1				6
Lazio		1										1	1	2	5
Liguria		1				2								3	6
Lombardia		1	1	1	1	1					1			2	8
Marche				1				1		2				1	5
Molise	1			1	1									1	4
P.a. Trento	1	1									1			1	4
P.a. Bolzano															0
Piemonte				1			2						1	3	7
Puglia		1								1	2		1		5
Sardegna											1		1		2
Sicilia		1			1										2
Toscana		1			2								1		4
Umbria		1		1		1	2		1		1			1	8
Valle d'Aosta						1					1				2
Veneto	1	2			3	1							1		8
Totale	5	17	1	6	15	9	6	2	4	7	10	1	8	21	112
tot %	4,5%	15,2%	0,9%	5,4%	13,4%	8,0%	5,4%	1,8%	3,6%	6,3%	8,9%	0,9%	7,1%	18,8%	100%

3. L'ATTIVITA' LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA: DATI QUANTITATIVI E SETTORI DI INTERVENTO

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

Il presente contributo è stato chiuso nel mese di novembre 2018. Esso prende in esame il biennio 2016-2017

3.1 Premessa

Finalità e metodo di formazione

L'*Osservatorio sulla legislazione straniera*, istituito presso la Biblioteca della Camera dei deputati, provvede annualmente al monitoraggio ed all'analisi quantitativa e qualitativa dell'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna nell'anno di riferimento.

In particolare, le schede qui di seguito predisposte in relazione alla legislazione approvata nel biennio 2016-2017 forniscono un aggiornamento dei dati riportati nella Parte III delle precedenti edizioni del "Rapporto sullo stato della legislazione".

I dati relativi alla produzione legislativa registrata nel biennio considerato in ciascuno dei quattro Paesi presi in esame vengono illustrati attraverso schede sintetiche articolate in una prima parte descrittiva, in cui si presentano i risultati quantitativi e qualitativi della rilevazione effettuata, ed in una seconda parte di prospettazione tabellare dei dati in questione.

All'analisi di tali dati quantitativi segue la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi, secondo tipologie proprie di ciascun paese.

La parte descrittiva di ogni scheda di sintesi è infine completata da alcuni riferimenti analitici relativi ai **principali settori di intervento legislativo** nell'anno di riferimento ed alle eventuali **riforme costituzionali e istituzionali** approvate o in corso di esame. Per la Germania, il Regno Unito e la Spagna, sono infine riportati in un'apposita tabella i dati quantitativi sulla **produzione legislativa delle autonomie territoriali** negli anni più recenti.

3.2 Francia

Dati quantitativi

Nel **2016** sono state promulgate in Francia **104 leggi**, registrando pertanto un dato superiore a quello dei due anni precedenti (97 nel 2015, 91 nel 2014). Nel **2017**, invece, il numero di leggi promulgate è sceso a **59** leggi, un dato nettamente **inferiore** alla media annuale del periodo 1991-2017 (circa 91 leggi annue), ma va considerato che nel giugno 2017 si sono svolte le elezioni legislative e ciò spiega in buona parte una simile riduzione.

Va anche osservato che il numero di leggi approvate in Francia, sempre in relazione all'arco temporale 1991-2017, ha subito notevoli oscillazioni, talvolta anche da un anno all'altro. Si rileva inoltre che, in alcuni anni, la produzione legislativa è stata di più di 100 leggi. Oltre al 2016, gli anni che hanno registrato tale dato sono stati il 1994 (133), il 1996 (105), il 1999 (111), il 2003 (114), il 2005 (104), il 2007(107), il 2010(114) e il 2011(111) (vedi Tabella 1).

L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, anche nel biennio 2016-2017 si registra, come di consueto, una decisa prevalenza dei progetti di origine governativa.

Delle **104 leggi** promulgate durante il 2016, **73** (70%) provengono da **disegni di legge del Governo *(projets de loi)*** e **31** (30%) provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare *(propositions de loi)***.

Nel 2017, su un totale di **59 leggi**, **48** (81%) provengono da **disegni di legge governativi**, mentre le restanti **11** (19%) da **proposte di legge di iniziativa parlamentare**.

In particolare, le leggi promulgate nel 2016 derivanti da disegni di legge del Governo sono più o meno pari alla media annua relativa ai tredici anni precedenti (una media di 80 leggi all'anno provenienti da *projets de loi*). Occorre inoltre rilevare che nel 2016 la percentuale di leggi proveniente da proposte di legge di iniziativa parlamentare(31%) è il più alto registrato dal 1991, mentre il dato del 2017 appare in linea con la media degli ultimi anni.

Sempre con riferimento alle leggi derivanti da **progetti di legge di iniziativa parlamentare**, va rilevato che alcuni segnali di un loro possibile aumento si erano già evidenziati a partire dal 1996, per effetto della **riforma costituzionale del 1995** (*loi constitutionnelle n. 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté*

et les dispositions transitoires), con cui è stato in particolare introdotto il nuovo comma 3 dell'art. 48 Cost. che stabiliva l'istituzione di una seduta al mese "riservata prioritariamente all'ordine del giorno fissato da ciascuna assemblea". La riforma ha favorito la presentazione di un maggior numero di proposte di legge di iniziativa parlamentare in quanto è stata facilitata la possibilità della loro discussione in questa speciale "*séance mensuelle réservée*"[1].

Inoltre, con la successiva ed ampia **riforma costituzionale del 23 luglio 2008** (*loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*), è stata compiuta una nuova revisione dell'art. 48 Cost., ampliando le possibilità di ciascuna camera di definire il proprio ordine del giorno, favorendo così ulteriormente la possibilità dei parlamentari di "calendarizzare" la discussione di proprie proposte di legge. Con la riforma del 2008 è stata inoltre prevista, attraverso la modifica dell'art. 39 Cost., la possibilità per il presidente di ciascuna camera di richiedere un parere al Consiglio di Stato su una proposta di legge presentata, in modo tale da ottenere un preliminare esame tecnico-giuridico del testo. Al fine di agevolare l'esame di progetti di legge di parlamentari, la riforma del 2008 ha anche disposto, modificando l'art. 45 Cost., che, in una determinata fase del loro esame, i presidenti delle camere, congiuntamente, possano convocare una "commissione bicamerale paritetica" (*Commission mixte paritaire*). A tale organo è affidato l'incarico di elaborare un testo di compromesso sulle disposizioni ancora in discussione di una proposta di legge in caso di disaccordo tra le due assemblee, dopo due letture del testo in ciascuna camera. Il compito di convocare la *Commission mixte paritaire* per l'esame di proposte parlamentari era precedentemente riservato solo al Governo, che tuttavia conserva il potere esclusivo di attivarla se è in esame un disegno di legge[2].

Nell'ambito della sola **legislazione di iniziativa governativa**, si registra anche nel 2016-2017 la consueta ampia consistenza numerica delle **leggi di ratifica di trattati, convenzioni e accordi internazionali**, pari nel 2016 a **42** su un totale di 72 leggi di tale iniziativa (corrispondenti al 58% del totale delle leggi derivanti da disegni di legge del Governo e al 40% delle leggi complessivamente approvate nell'anno) e nel 2017 a 20 provvedimenti su un totale di 48 leggi d'iniziativa governativa (corrispondenti al 42% del totale delle leggi derivanti da disegni di legge del Governo e al 34% delle leggi complessivamente approvate nell'anno).

---

[1] *Cfr. sull'argomento: Ph. Bachschmidt, "Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire", in Revue Française de Droit Constitutionnel, 2/2009 (n° 78), p. 343-365 (http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2009-2-page-343.htm).*

[2] *Per un approfondimento sui nuovi art. 39, art. 45 e art. 48 della Costituzione francese, modificati con la riforma costituzionale del 23 luglio 2008, si veda il Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, XVII legislatura, Roma, 2014, Vol. II, Tomo II, pp. 601-603.*

Come si rileva anche dalla Tabella 2, le leggi di ratifica, salvo le eccezioni del 2013 e 2014 (anni nei quali questo tipo di provvedimenti costituisce circa un terzo del totale delle leggi promulgate), rappresentano in linea di massima poco meno della metà delle leggi approvate annualmente, in alcuni casi il 50% esatto (2003 e 2009), in altri ancora persino più della metà del numero complessivo delle leggi (2004, 2005, 2007 e, come rilevato, 2015).

Merita inoltre di essere precisato che le leggi di ratifica di trattati, convenzioni e accordi internazionali costituiscono, com'è noto, atti del Parlamento che, prescindendo dai rari casi in cui tali documenti rivestono un particolare interesse politico, non subiscono significative modifiche presso le Camere e dunque non rappresentano propriamente il frutto dell'attività legislativa di deputati e senatori. L'adozione di tali leggi consente in sostanza al Parlamento di svolgere una funzione di controllo sull'attività del Presidente della Repubblica e del Governo in ambito internazionale.

Tra le restanti leggi d'iniziativa governativa (30 nel 2016, 28 nel 2017) possono essere innanzitutto individuate tre tipologie di provvedimenti: 1) le leggi relative alla manovra finanziaria e alla contabilità pubblica; 2) le "leggi di abilitazione" e quelle di ratifica delle ordinanze; 3) le leggi di orientamento e programmazione.

Nella prima categoria rientrano le **leggi di bilancio e di assestamento** (3 su 72 nel 2016, 4 su 48 nel 2017) e le **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 72 nel 2016, 1 su 48 nel 2017). Complessivamente queste leggi di indirizzo finanziario rappresentano il **5,5%** delle leggi 2016 e il **10%** di quelle 2017.

Con riferimento alla seconda categoria, nel 2016 sono state approvate **3 *lois de ratification de ordonnances*** e **8** nel 2017.

Si tratta di una tipologia di provvedimenti assimilabile alle leggi di conversione in legge dei decreti-legge previste nell'ordinamento italiano. Con riguardo invece alle ***lois d'habilitation*** al Governo, equiparabili in linea generale alle leggi-delega italiane, va sottolineato che nel 2014 ne sono state approvate **una nel 2016 (***loi n° 2016-719 du 1er juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation) e una nel 2017(loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social).*

Per quanto riguarda la terza categoria, concernente le **leggi di programmazione**, che ai sensi dell'art. 34 Cost. determinano gli obiettivi dell'azione dello Stato in diversi settori ne è stata approvata solo una nel 2017: *loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.*

Al netto delle tre tipologie di leggi appena menzionate e delle leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali, sono stati approvati altri **22 progetti d'iniziativa governativa nel 2016 e 13 nel 2017** riguardanti diverse materie (Vedi Tabella 2).

Principali settori di intervento legislativo

Nell'ambito degli interventi legislativi riguardanti l'**area istituzionale** si segnalano in primo luogo alcuni provvedimenti concernenti la materia **elettorale**.

Le leggi, una organica e l'altra ordinaria, sul rinnovo delle regole applicabili alle **elezioni presidenziali e a quelle politiche** (*Loi organique n. 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle* e *Loi n. 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections*) puntano a modernizzare le regole applicabili alle elezioni in 5 aree principali: le sponsorizzazioni, la campagna elettorale audiovisiva, i costi della campagna elettorale, le operazioni di voto e le regole applicabili ai cittadini francesi all'estero. Rispetto alle **sponsorizzazioni**, viene aggiornato l'elenco dei rappresentanti autorizzati a presentare un candidato, al fine di tener conto delle modifiche apportate dalla riforma territoriale. Si prevede l'invio dei moduli per posta (la trasmissione elettronica sarà applicabile a partire da una data stabilita con decreto, ma non oltre il 1° gennaio 2020). La pubblicità degli autori delle presentazioni dei candidati dovrà essere completa: non potrà, cioè, più riguardare solo 500 sponsorizzazioni estratte a sorte dal Consiglio costituzionale. Man mano che riceve le sponsorizzazioni, il Consiglio costituzionale renderà pubblico, almeno due volte a settimana, il nome e la qualità degli eletti che hanno sponsorizzato un candidato. Rispetto alla **campagna elettorale audiovisiva**, la legge stabilisce che, nel periodo intercorrente tra la data di pubblicazione della lista dei candidati sulla Gazzetta ufficiale e la vigilia dell'apertura della campagna elettorale, al principio dell'uguaglianza dei tempi di parola venga sostituito il principio di equità in funzione della rappresentatività dei candidati e del contributo di ciascuno al dibattito elettorale. La rappresentatività dei candidati viene valutata sulla base dei risultati ottenuti alle precedenti elezioni e delle indicazioni dei sondaggi di opinione. Il principio di uguaglianza viene mantenuto durante la campagna ufficiale. Quanto ai **costi della campagna elettorale**, si prevede, per i candidati alle elezioni presidenziali, l'obbligo di rendere pubblico il rendiconto dei costi sostenuti in campagna elettorale, specificando entrate e spese per un anno. Rispetto alle **operazioni di voto**, il testo stabilisce la chiusura dello scrutinio alle h. 19 (con possibilità di deroghe locali sino alle 20), inasprisce le sanzioni irrogabili per la divulgazione dei risultati elettorali prima della chiusura dell'ultimo seggio, e abolisce le commissioni di controllo delle operazioni di voto nei comuni con oltre 20.000 abitanti, in quanto duplicati dei delegati del Consiglio costituzionale. Quanto alle regole applicabili ai **cittadini francesi all'estero**, viene meno la possibilità della contemporanea iscrizione nella lista elettorale consolare e in quella di un comune francese Per quel che riguarda le regole applicabili a tutte le altre elezioni, al di fuori di quella presidenziale, si prevede che il mandatario finanziario raccolga i fondi destinati al finanziamento della campagna elettorale durante i 6 mesi (non più 12) precedenti il primo giorno del mese dell'elezione e fino alla data del deposito del rendiconto della campagna elettorale del

candidato. Infine, rispetto ai **sondaggi di opinione**, si prevede l'applicazione di un'ammenda di 75.000 euro per l'uso del termine "sondaggio" per indagini relative a questioni direttamente o indirettamente collegate al dibattito elettorale non rispondenti alla definizione di "sondaggio" come definito dalla legge.

Sono state inoltre approvate altre tre leggi (una ordinaria e due organiche) che modificano le procedure, rispettivamente, per la **registrazione nelle liste elettorali** (*Loi n. 2016-1048 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales*), per l'**iscrizione nelle liste elettorali dei cittadini francesi residenti all'estero** (*Loi organique n. 2016-1047 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France*) e, limitatamente alle **elezioni comunali**, per l'**iscrizione nelle liste elettorali dei cittadini di un altro paese UE** (*Loi organique n. 2016-1046 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales*). Questi tre provvedimenti sono finalizzati a modernizzare le regole per la registrazione degli elettori nelle liste elettorali, semplificando il calendario di iscrizione e migliorando la procedura d'esame e controllo dei movimenti effettuati su tali liste. La portata della riforma implica un differimento nell'entrata in vigore, che comunque avverrà non oltre il 31 dicembre 2019. Per consentire ad ogni elettore di registrarsi fino a 30 giorni prima delle elezioni, la revisione annuale delle liste elettorali è soppressa. Viene, a tal fine, istituito un unico elenco elettorale, tenuto dall'Istituto nazionale di statistica e studi economici e alimentato dalle decisioni di registrazione e cancellazione dei sindaci, sotto il controllo di una commissione comunale.

Sul finanziamento della politica è intervenuta la legge che rafforza gli **obblighi contabili dei partiti politici e dei candidati alle elezioni** (*Loi n. 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats*). La legge prevede, in primo luogo, che l'associazione di finanziamento politico venga sciolta automaticamente 6 mesi dopo il deposito del rendiconto relativo alla campagna elettorale del candidato che supporta (anziché dopo 3 mesi, come previsto in precedenza). Allo stesso modo, le funzioni dell'agente finanziario cessano automaticamente 6 mesi dopo il deposito del rendiconto della campagna elettorale del candidato che lo ha nominato. Il saldo del rendiconto di un candidato può ora essere attribuito all'agente finanziario di un partito politico. Il provvedimento inoltre, modificando la legge del 1988 sulla trasparenza finanziaria della vita politica, stabilisce che i partiti o i raggruppamenti politici dovranno trasmettere alla "Commissione nazionale sui rendiconti della campagna elettorale e sui finanziamenti politici", negli allegati ai rispettivi rendiconti, tutte le informazioni sui prestiti contratti, in particolare gli importi e le condizioni per la concessione di prestiti sottoscritti o accordati, l'identità degli istituti di credito e i flussi finanziari con i candidati obbligati a rendicontare le spese sostenute in campagna elettorale. Le nuove disposizioni si applicano ai rendiconti finanziari relativi alle elezioni svolte a partire dal 1° gennaio 2018.

Le due leggi (una organica e l'altra ordinaria) per la **fiducia nella vita politica** (*Loi organique n. 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique* e *Loi n. 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique*) rappresentano una prima tappa della riforma finalizzata alla moralizzazione della vita pubblica; esse sono completate da un Decreto del 14 giugno 2017 relativo ai collaboratori del Presidente della Repubblica e dei membri del Governo, e da una riforma costituzionale da presentare successivamente. Si prevede che l'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica sia responsabile della 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 vietato impiegare membri della propria famiglia (coniugi, figli, genitori, fratelli, nipoti, ecc.). Ai parlamentari è imposto l'obbligo di dichiarare sin dall'inizio del mandato il rispetto degli obblighi fiscali; entro un mese dall'assunzione dell'incarico, l'amministrazione fiscale trasmette all'Ufficio di Presidenza di ciascuna assemblea e ad ogni parlamentare un certificato attestante il rispetto o meno degli obblighi di dichiarazione fiscale e di pagamento delle imposte. La legge prevede poi che l'Assemblea Nazionale e il Senato dettino regole per la prevenzione dei **conflitti di interesse**. Si stabilisce, inoltre, una pena complementare di ineleggibilità fino a 10 anni per i candidati alle elezioni nazionali in presenza di taluni tipi di reato (falso amministrativo, reati elettorali e fiscali, finanziamento illecito ai partiti, ecc.). Per quanto concerne il **finanziamento della vita politica**, si prevede il controllo della Corte dei Conti sui rendiconti dei partiti politici, il divieto di prestiti provenienti da persone giuridiche diverse da banche europee o partiti, nonché il controllo e la limitazione di donazioni e prestiti effettuati da persone fisiche. Si prevede, altresì, l'istituzione di un mediatore creditizio competente a sostenere il finanziamento legale e trasparente della vita politica, favorendo il dialogo tra candidati e istituti di credito. Con l'adozione di una serie di emendamenti approvati in prima lettura al Senato, è stato inoltre previsto: il divieto ai cittadini privi della cittadinanza francese e non residenti in Francia, di partecipare al finanziamento della vita politica; l'attuazione di un quadro giuridico per l'impiego dei collaboratori parlamentari; l'estensione dell'obbligo di applicazione della pena accessoria di ineleggibilità ai responsabili di reati di molestie morali e sessuali.

Nel settore della **pubblica amministrazione**, va menzionata la legge per una **Repubblica digitale** (*Loi n. 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique*), il cui principale scopo è quello di incoraggiare l'innovazione e l'economia digitale, garantendo a tutti l'accesso al digitale. La prima parte della legge mira a promuovere la "circolazione di dati e conoscenze" attraverso l'apertura di dati pubblici e di interesse generale, l'istituzione di un servizio di dati e il libero accesso agli scritti di ricerca pubblica. In particolare, la condivisione degli *open data*, già praticata dallo Stato e da un centinaio di autorità locali pioniere, acquisisce ulteriore slancio, divenendo la regola di impostazione predefinita e non più l'eccezione. D'ora in poi, le amministrazioni pubbliche dovranno pubblicare

on line, in uno standard aperto, i documenti principali, compresi i codici sorgente, i database e i dati di interesse economico, sociale, sanitario o ambientale. La diffusione di determinati documenti dovrà essere soggetta ad anonimato o oscuramento dei dati soggetti a protezione e relativi alla privacy, mentre è esclusa qualora riguardi la "sicurezza dei sistemi informativi delle amministrazioni". La seconda parte della legge affronta la questione della protezione dei diritti nella società digitale, e riguarda - segnatamente - la protezione dei cittadini e dei consumatori su Internet. In particolare, la legge sancisce il principio della "neutralità" della rete, che vieta ai fornitori di servizi internet di discriminare l'accesso alla rete in base ai servizi (ad es. offrendo un servizio più lento ad alcuni clienti e più rapido ad altri per accedere a un servizio identico a partire dalla medesima offerta). La competente Autorità di regolazione delle comunicazioni elettroniche e delle poste sarà garante del rispetto di tale principio. Quanto alla tutela della privacy su internet, ad ogni cittadino viene riconosciuto il diritto alla libera disposizione dei propri dati digitali personali, diritto tradotto in una serie di specifiche misure: dal diritto all'oblio digitale per i minori al diritto alla cd. "morte digitale" (consistente nel diritto di ciascuno di esprimere, in vita, le proprie volontà in ordine alla conservazione o alla comunicazione dei propri dati dopo la morte o di chiederne la cancellazione), alla rigorosa applicazione della regola del segreto della corrispondenza privata, indipendentemente dal vettore o dalla tecnologia di comunicazione utilizzata (e-mail, social network, ecc.).

A distanza di oltre 20 anni dalla "*Loi Sapin*" (la prima importante legge francese anticorruzione, del 1993), è stata approvata la legge relativa alla **trasparenza**, alla **lotta alla corruzione** e alla **modernizzazione della vita economica** (*Loi n. 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*), cd. "*Loi Sapin II*", che istituisce un'Agenzia francese anticorruzione (*Agence française anticorruption – AFA*, in luogo del precedente "Servizio centrale di prevenzione della corruzione") 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, inoltre, 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 (*lobbies*) e i poteri pubblici. La registrazione nell'elenco comporterà l'accettazione e il rispetto delle regole deontologiche concernenti i rapporti delle *lobbies* con le autorità pubbliche; la mancata osservanza delle regole potrà comportare il richiamo e l'applicazione di sanzioni fino a 30.000 euro in caso di reiterazione dell'infrazione. La legge, inoltre, garantisce protezione agli informatori di atti compiuti in violazione della probità: le persone fisiche che segnalano all'Autorità dei mercati finanziari (AMF) o all'Autorità di controllo prudenziale violazioni degli obblighi derivanti dal Codice monetario e finanziario, non possono pertanto essere fatte oggetto, per tale ragione, di provvedimenti di licenziamento o sanzionatori. La terza parte della legge concerne la modernizzazione della

vita economica e punta al rafforzamento della regolazione finanziaria: ridefinizione degli abusi di mercato, aumento dei poteri repressivi dell'AMF, inquadramento del finanziamento partecipativo o *crowdfunding*, dichiarazione dei prodotti derivati. Inoltre, la legge introduce la nuova fattispecie di reato di traffico di influenza di pubblico ufficiale straniero, che sanziona l'atto di pagare un pubblico ufficiale straniero al fine di utilizzarne l'influenza per ottenere una decisione. Infine, i piccoli risparmiatori potranno essere autorizzati a sbloccare il loro piano pensionistico complementare e il cd. "libretto di sviluppo sostenibile" - libretto di risparmio regolamentato e defiscalizzato - includerà una sezione dedicata all'economia sociale e solidale.

Completando il quadro recato dalla legge "*Sapin II*" in tema di protezione degli informatori di atti compiuti in violazione della probità, il legislatore francese ha approvato la legge organica relativa alla competenza del **Difensore dei diritti** per l'orientamento e la **protezione degli informatori** (*Loi organique n. 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte*). In base alla legge in esame, il Difensore è incaricato di orientare verso le autorità competenti i soggetti intenzionati a segnalare una violazione di legge, vigilando sul rispetto dei loro diritti e libertà. Si prevede che le procedure per la raccolta delle segnalazioni garantiscano la stretta confidenzialità dell'identità del loro autore, stabilendo l'applicazione di specifiche sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi di riservatezza.

Sempre nel settore istituzionale si collocano la legge organica relativa alle **autorità amministrative indipendenti** e alle **autorità pubbliche indipendenti** (*Loi organique n. 2017-54 du 20 janvier 2017relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes*) e la legge ordinaria recante lo **statuto generale delle predette autorità** (*Loi n. 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes*). La legge organica riserva al legislatore la competenza in materia di istituzione delle citate autorità indipendenti e lo stabilimento delle norme relative alla composizione e ai poteri delle stesse, nonché ai principi fondamentali relativi all'organizzazione e al funzionamento. La legge ordinaria stabilisce che la durata del mandato dei membri delle autorità indipendenti sia portato da 3 a 6 anni e sia rinnovabile una sola volta. L'esercizio del mandato è incompatibile con lo svolgimento di un mandato elettivo locale e la detenzione di interessi in relazione al settore sul quale l'autorità assicura controllo, vigilanza o regolazione.

In materia di **immigrazione e cittadinanza**, la legge sul **diritto degli stranieri in Francia** (*Loi n. 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France*) 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 e istituito il passaporto pluriennale "talenti", emesso in occasione della prima domanda di soggiorno, valido per lo straniero e la sua famiglia e rivolto ad investitori, ricercatori, artisti e impiegati qualificati. 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". La legge chiarisce le condizioni per l'esercizio di taluni diritti essenziali. Ad esempio, si prevede per la prima volta il diritto di accesso dei giornalisti ai centri di detenzione e attesa; viene riconosciuto valore legislativo alla giurisprudenza che tutela il diritto di soggiorno allo straniero malato; la riduzione agli arresti domiciliari diviene la misura di diritto comune applicabile in materia di privazione della libertà personale degli stranieri; aumenta il livello delle pene applicabili ai vettori che non rispettano gli obblighi di controllo e rafforza i poteri delle Prefetture in materia di lotta alle frodi.

Un altro provvedimento di rilievo nel settore considerato è rappresentato dalla legge sull'**uguaglianza** e la **cittadinanza** (*Loi n. 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté*), 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 prima parte della legge è dedicata alla gioventù e al sostegno dell'impegno civico; a tal fine, il provvedimento 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. La riserva civica generalizzata, che potrà essere integrata da nuove riserve tematiche e includere sezioni territoriali, si rivolge a tutti i francesi, agli stranieri regolari maggiorenni o di età superiore ai 16 anni e ai francesi all'estero che desiderino "servire i valori della Repubblica, partecipando, a titolo volontario e occasionale, alla realizzazione di progetti di interesse generale". La seconda parte della legge reca misure nel campo dell'edilizia popolare, al fine di promuovere la diversità sociale e contrastare i fenomeni di segregazione territoriale. In particolare, al fine di evitare che la povertà si concentri in determinati quartieri, almeno il 25% (contro la precedente media del 19%) degli alloggi sociali disponibili nelle zone più attraenti, dovrà essere assegnato al 25% delle famiglie più modeste; vengono ridefinite e ampliate le categorie di assegnatari prioritari (disabili, malati, poveri, ecc.); inoltre, si garantisce maggiore trasparenza alla procedura di assegnazione, prevedendo che l'insieme degli attori coinvolti nel procedimento siano tenuti a rendere pubblici i criteri per l'assegnazione e le modalità di scelta dei dossier sottoposti alla commissione di attribuzione. La terza parte della legge si pone l'obiettivo di garantire a tutti l'inserimento nella Repubblica, riconoscendo nuovi diritti all'insieme dei cittadini. Viene rafforzato 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, al fine di chiedere la modifica del contratto di città, nonché la nomina di un delegato governativo alla politica della città. Per quanto concerne la lotta alla discriminazione, le pene per insulti razzisti o discriminatori sono raddoppiate e vengono estese a tutti i reati le circostanze aggravanti di razzismo e omofobia; anche il sessismo diventa circostanza aggravante.

In tema di **organizzazione territoriale** si segnalano due provvedimenti. Il primo (*Loi n. 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle*), che mira a consentire il **mantenimento dei comuni associati** sotto forma di comuni delegati nel caso di istituzione di un nuovo comune, è stato emanato per superare l'incertezza giuridica derivante da divergenze interpretative sul diritto applicabile ai comuni associati in caso di istituzione di nuovi municipi. In particolare, la legge chiarisce che, in caso di istituzione di un nuovo comune, i comuni associati devono essere conside

rati nell'ambito del regime di fusione-associazione recato dalla legge del 1971 sulle fusioni e raggruppamenti di comuni.

A distanza di pochi mesi è stata poi approvata la legge concernente il **nuovo statuto di Parigi** e la **gestione metropolitana** (*Loi n. 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*). La legge intende semplificare lo *status* della città di Parigi e renderne l'organizzazione più comprensibile per i cittadini. In luogo del comune e del dipartimento di Parigi, 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. Per correggere gli squilibri determinati dai trasferimenti della popolazione, la legge istituisce un settore comprendente i primi quattro *arrondissements* di Parigi: il nuovo settore conterà 8 seggi nel Consiglio di Parigi, per un totale di 101.764 abitanti (ovvero 1 seggio ogni 12.720 abitanti). Più in generale, la legge modifica le condizioni per la costituzione di una metropoli, consentendo in tal modo a sette nuove città (Saint-Etienne, Tolone, Digione, Orléans, Tours, Clermont-Ferrand e Metz) di ottenere tale *status*.

Nel settore della **giustizia** è stata varata la legge per il rafforzamento della **lotta contro il sistema di prostituzione** ed il **sostegno alle vittime** (*Loi n. 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées*), che delinea un nuovo dispositivo per il contrasto alla prostituzione. A tal fine, si prevede:

- il potenziamento degli strumenti di indagine e perseguimento dei reati connessi alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento della prostituzione. Al riguardo, si segnala che non è stata infine adottata la disposizione originaria secondo cui i siti internet ospitati all'estero ed operanti in violazione della legge francese contro la prostituzione e il traffico di esseri umani, potessero essere bloccati dai fornitori dell'accesso alla rete internet;
- il miglioramento dell'assistenza e della protezione fornita alle vittime di prostituzione, tratta e sfruttamento della prostituzione, con disposizioni in materia di alloggio, reddito garantito, protezione e riparazione. Si prevede, inoltre, che alle suddette vittime venga offerto un percorso per l'inserimento sociale e professionale;
- la messa a punto di una migliore strategia preventiva delle pratiche di prostituzione,

con l'attivazione di misure di sensibilizzazione, istruzione, educazione;
- la responsabilizzazione dei clienti che, con le loro azioni, rendono vizioso il sistema di prostituzione. Si prevede il divieto di acquisto di un atto sessuale: il reato di ricorso alla prostituzione diviene punibile con un'ammenda di 1.500 euro (aumentata a 3.750 euro in caso di recidiva), prevedendo l'applicazione della pena complementare di frequenza ad un programma di sensibilizzazione alla lotta contro l'acquisto di atti sessuali.

Il giorno seguente è stata approvata la legge relativa all'**informazione dell'amministrazione da parte dell'autorità giudiziaria** e alla **tutela dei minori** (*Loi n. 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs*). La legge, insieme al relativo decreto attuativo del 18 maggio 2016, ha definito un nuovo quadro giuridico delle condizioni alle quali l'autorità giudiziaria è tenuta ad informare le amministrazioni, in modo particolare il Ministero della Pubblica Istruzione, quando i dipendenti pubblici siano oggetto di accuse penali. In particolare, vengono definiti due regimi di informazione: un regime obbligatorio specifico per la protezione dei minori e un sistema informativo generale e facoltativo. L'ufficio del Pubblico Ministero è ora soggetto all'obbligo di informare per iscritto l'amministrazione, le altre persone pubbliche, le persone giuridiche di diritto privato incaricate di pubblico servizio e gli ordini professionali, delle decisioni rese nei confronti di una persona ivi impiegata, anche su base volontaria, o che è soggetta al loro controllo o autorità, quando tali decisioni concernono un crimine o reato punibile con la pena della reclusione. Il PM può procedere a rendere tali informazioni se ritiene che tale trasmissione sia necessaria, in ragione della natura dei fatti o delle circostanze della loro commissione, per porre fine o prevenire disturbo all'ordine pubblico o garantire la sicurezza di persone o beni. Il PM deve informare per iscritto l'amministrazione in caso di condanna, anche non definitiva, per uno o più reati di natura sessuale contro minori, pronunciate nei confronti di una persona che svolge un'attività professionale o sociale implicante contatti abituali con minori e il cui esercizio è controllato, direttamente o indirettamente, dall'amministrazione. Alla stessa stregua, il PM informa per iscritto l'amministrazione quando una persona è posta sotto sorveglianza giudiziaria ed è soggetta al divieto di svolgere attività implicanti contatti abituali con minori. In ogni caso, il PM informa senza indugio la persona interessata dai predetti atti giudiziari, della decisione di trasmettere l'informazione. Questa è confidenziale, salvo il caso in cui si riferisca a condanna pronunciata pubblicamente, e il destinatario dell'informativa è vincolato al segreto professionale. Il PM deve inoltre notificare senza indugio all'amministrazione l'esito del procedimento e informare la persona interessata di tale notifica. Quando il procedimento penale termina con il non luogo a procedere o l'assoluzione, l'amministrazione è tenuta a cassare le predette informazioni dal fascicolo personale dell'interessato. Il divieto di esercitare un'attività implicante il contatto abituale con minori quando si teme la recidiva, viene aggiunto all'elenco degli ob-

blighi che possono essere ordinati nell'ambito del controllo giudiziario da parte dei giudici competenti.

Successivamente è stata varata la legge organica relativa alle **garanzie statutarie**, gli **obblighi deontologici** e il **reclutamento dei magistrati**, nonché al **Consiglio Superiore della Magistratura** (*Loi organique n. 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature*), allo scopo di rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati. La legge apporta numerose modifiche allo statuto dei magistrati, concernenti, ad esempio, il reclutamento, la nomina, la mobilità, l'obbligo di residenza, l'avanzamento in carriera, la valutazione, lo svolgimento di funzioni speciali, la tutela statutaria, la deontologia, le disposizioni disciplinari, ecc., con l'intento di rafforzare gli obblighi e le garanzie e dei magistrati. La legge modifica, inoltre, le procedure per il reclutamento dei magistrati mediante concorso, facilita l'integrazione diretta e consente il rinnovo dei mandati dei giudici di prossimità. 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 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. Al fine di prevenirne l'insorgere, la legge prevede lo svolgimento di un colloquio deontologico e la presentazione di una dichiarazione completa circa i relativi interessi entro due mesi dall'avvio dell'incarico.

La Legge per la **modernizzazione della giustizia** (*Loi n. 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle*) 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. La legge promuove la risoluzione amichevole delle controversie, rendendo obbligatorio il tentativo di conciliazione per le questioni bagatellari. Viene istituito un quadro giuridico comune per le azioni collettive in materia giudiziaria e amministrativa, nonché una procedura specifica in materia di discriminazione. I tribunali penali minorili, istituiti nel 2011, vengono soppressi. Infine, allo scopo di alleggerire il carico di lavoro dei tribunali, un emendamento adottato dall'Assemblea Nazionale prevede che il divorzio consensuale possa essere pronunciato senza passaggio dinanzi al giudice per la famiglia. I coniugi, accompagnati ciascuno dal proprio legale, possono negoziare la separazione e registrare l'accordo divorzile presso un notaio, accordo che sarà effettivo dopo 15 giorni dal termine del periodo di riflessione.

La legge recante la **riforma della prescrizione in materia penale** (*Loi n. 2017-242 du*

27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale) **raddoppia il termine** per la prescrizione dei reati. In tal modo, il periodo di prescrizione passa da 10 a 20 anni per i reati più gravi (*crimes*) e da 3 a 6 anni per i reati meno gravi (*délits*). Per i reati occulti o dissimulati, il termine di prescrizione decorre dal giorno dell'accertamento del reato; tale termine, tuttavia, non può superare i 12 anni per i *délits* e i 30 anni per i *crimes*, a partire dalla data in cui l'infrazione è stata commessa.

L'ultimo provvedimento approvato in ordine tempo nel settore della giustizia è rappresentato dalla legge sull'estensione del **reato di ostacolo all'interruzione volontaria della gravidanza** (*Loi n. 2017-347 du 20 mars 2017 relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse*), 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. A tal fine, la legge, riformulando l'art. L. 2223-2 del *Code de la santé publique* al fine di precisare che il reato di ostacolo all'IVG può essere esercitato con qualsiasi mezzo (compreso quello elettronico o *on line*), prevede per questo tipo di reato la pena di 2 anni di reclusione e un'ammenda di 30.000 euro.

Sul versante della **difesa e sicurezza nazionale**, si segnala in primo luogo la legge per la prevenzione e la lotta contro l'**inciviltà**, gli **attentati alla sicurezza pubblica** e gli **atti terroristici nel trasporto pubblico di passeggeri** (*Loi n. 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs*), che si pone due obiettivi principali: proteggere il trasporto pubblico dal rischio attentati e combattere le frodi e l'inciviltà quotidiane. Al fine di prevenire attentati terroristici, 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. La formazione di tali agenti è assicurata sotto la supervisione del Ministero dell'Interno. Il testo prevede la possibilità di effettuare indagini amministrative sulle persone impiegate in posti di lavoro sensibili all'interno delle aziende del trasporto, nonché la sperimentazione dell'uso di telecamere pedonali per gli agenti dei servizi di sicurezza interni, prevendendo la trasmissione in tempo reale alle forze dell'ordine, delle immagini riprese dagli operatori del trasporto privato. Inoltre, la Commissione mista paritetica ha previsto l'obbligo per le autorità organizzatrici del trasporto pubblico e per il Sindacato dei trasporti dell'Ile-de-France di trasmettere al Difensore civico, all'Osservatorio nazionale della violenza contro le donne e all'Alto Consiglio per le pari opportunità, una relazione sugli episodi di natura sessista compiuti sul trasporto pubblico di passeggeri e sulle azioni intraprese per contrastarli.

Di particolare rilievo è la legge che rafforza la **lotta contro la criminalità organizzata**, il **terrorismo** e il **relativo finanziamento** (*Loi n. 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et*

les garanties de la procédure pénale), che mira ad intensificare l'efficacia della lotta contro il crimine organizzato e il terrorismo, offrendo ai giudici e ai procuratori nuovi strumenti investigativi: la possibilità di eseguire perquisizioni notturne presso il domicilio in materia di terrorismo e in caso di rischio di attentato alla vita; l'utilizzo di dispositivi tecnici di prossimità per la captazione diretta dei dati di connessione necessari all'identificazione di un'apparecchiatura terminale o del numero di abbonamento dell'utente (ricevitore IMSI); il ricorso all'utilizzo di impianti audio, di fissazione delle immagini e di captazione di dati informatici nell'ambito delle indagini condotte dalla pubblica accusa. Per i luoghi destinati a ospitare grandi eventi (ad es. manifestazioni sportive di particolare rilievo), si prevede l'applicazione di misure rafforzate di controllo all'accesso delle strutture. La legge definisce un quadro giuridico specifico per le operazioni di **ispezione visiva** e **ricerca bagagli** operate da un ufficiale di polizia giudiziaria, quale parte del controllo di identità (in precedenza, la ricerca bagagli era considerata come attività assimilabile a perquisizione). Relativamente alle misure di verifica dell'identità, la legge introduce una nuova fattispecie di **detenzione** (non eccedente le 4 ore) funzionale all'esame della situazione amministrativa delle persone per le quali sussistono gravi motivi di ritenere che rappresentino una minaccia per la sicurezza dello Stato o si trovino in relazione diretta e non fortuita con soggetti pericolosi. Oltre che in caso di legittima difesa, alla polizia e alla gendarmeria viene riconosciuto il potere di neutralizzare individui armati che abbiano commesso omicidi plurimi o siano intenzionati a farlo, laddove si possa legittimamente supporre che si stiano preparando ad attuare un piano criminale. In tali casi, gli operatori possono intervenire senza attendere un nuovo inizio di esecuzione. 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. Al fine di migliorare la protezione dei **testimoni minacciati**, la legge prevede che, per i reati di competenza della sezione per i crimini contro l'umanità di Parigi, nonché per i reati compiuti dalla criminalità organizzata, il tribunale procedente possa ordinare l'audizione protetta dei testimoni, quando sussista rischio di ritorsioni nei loro confronti e delle rispettive famiglie. Al fine di contrastare il **traffico di armi**, il "*coup d'achat*" - espediente che, nell'ambito della lotta al traffico di stupefacenti, consente, previa autorizzazione giudiziaria, l'acquisizione della prova tramite acquisto di prodotti stupefacenti da parte degli inquirenti sotto copertura - viene autorizzato nel contesto del contrasto al traffico di armi. La legge introduce, inoltre, un reato specifico per il **traffico di beni culturali** derivanti da operazioni di gruppi terroristici. Con l'obiettivo di limitare la circolazione di denaro contante, viene, infine, limitato l'importo massimo accumulabile sulle carte prepagate e rafforzata la tracciabilità delle transazioni con esse effettuate.

La legge relativa alla **pubblica sicurezza** (*Loi n. 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique*) mira, invece, a rafforzare la sicurezza giuridica degli interventi compiuti dalle forze dell'ordine. L'**uso delle armi da fuoco** è ora disciplinato da un quadro

unificato applicabile ad ufficiali di polizia, gendarmi, agenti doganali e militari impiegati sul campo, come avviene nell'ambito dell'operazione cd. "*Sentinelle*". Dopo aver impartito i necessari ordini di resa, le forze dell'ordine potranno aprire il fuoco solo in determinate situazioni. Gli agenti di polizia municipale potranno fare uso delle proprie armi in caso di assoluta necessità e in maniera strettamente proporzionata, quando attentati alla vita o all'integrità fisica siano portati contro di loro o contro altri, ovvero quando persone armate minaccino la loro vita o la loro integrità fisica o quelle di terze persone. Tra le altre misure, la sperimentazione di un **servizio militare volontario**, prevista dalla Legge di programmazione militare del luglio 2015, viene prorogata sino al 31 dicembre 2018. E' previsto, infine, il reato di **consultazione abituale di siti terroristici**, purché quest'ultima sia accompagnata da una manifestazione di adesione all'ideologia espressa su tali siti.

Infine, la legge per il **rafforzamento della sicurezza interna e la lotta al terrorismo** (*Loi n. 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*) intende dotare lo Stato di nuovi strumenti di lotta al terrorismo con l'obiettivo di porre termine al regime derogatorio dello stato di emergenza. A tal fine, il provvedimento integra nel diritto comune disposizioni sino a quel momento riservate allo 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. Tale perimetro è riservato a luoghi o eventi soggetti al rischio di atti terroristici, in ragione della loro natura o dell'ampiezza della loro frequentazione, che li rendono bersagli privilegiati. In detto perimetro, il Prefetto può regolamentare l'accesso, la circolazione e lo stazionamento delle persone, filtrando accessi, e può procedere alla **chiusura amministrativa dei luoghi di culto per apologia o incitamento al terrorismo**, per un periodo non superiore a 6 mesi. Il Ministro dell'Interno può stabilire misure di sorveglianza nei confronti di qualsiasi individuo in relazione al quale sussistano seri motivi di ritenere che il relativo comportamento rappresenti una grave minaccia alla sicurezza e all'ordine pubblico.

Nell'area **economico-finanziaria**, sono stati emanati una serie di provvedimenti in relazione a vari ambiti di intervento.

In tema di **mercati finanziari**, la legge di modifica delle **sanzioni contro gli abusi di mercato** (*Loi n. 2016-819 du 21 juin 2016 réformant le système de répression des abus de marché*) introduce un meccanismo di concertazione tra il giudice penale e l'Autorità per i mercati finanziari per l'attribuzione dei ricorsi. In caso di fallimento della consultazione tra magistratura penale e Autorità, decide, in qualità di arbitro, il Pubblico Ministero presso la Corte d'appello di Parigi. Tale decisione è definitiva e non ammette ricorso. La legge novella, inoltre, la disciplina sanzionatoria contro gli abusi di mercato, inasprendo le pene riferibili a diverse fattispecie delittuose (*insider trading*, diffusione di false informazioni, manipolazione) ed elevandole a 5 anni di detenzione e 100 milioni di euro di ammenda.

Nel settore delle **attività produttive**, la legge concernente le reti delle **camere di commercio e dell'industria** e delle **camere dei mestieri e dell'artigianato** (*Loi n. 2016-298 du*

14 mars 2016 relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat) si pone l'obiettivo di procedere agli adeguamenti legislativi resi necessari dalla nuova organizzazione territoriale recata dalla Legge "NOTRe" del 2015 per le circoscrizioni regionali delle reti delle camere di commercio e dell'industria e delle camere dei mestieri e dell'artigianato. In primo luogo, la legge mira ad attuare una nuova fase della riforma della rete di camere di commercio e industria e a rafforzare la regionalizzazione avviata sin dal 2010, consentendo nello specifico: di rendere esecutivi e prescrittivi i piani direttivi adottati dalle camere di commercio e industria di regione; di istituire uno schema di organizzazione delle missioni in ciascuna camera di commercio e industria della regione, che permetta loro di precisare e organizzare chiaramente le missioni a vocazione regionale. In secondo luogo, la legge reca una serie di disposizioni finalizzate al miglioramento dell'integrazione regionale della rete delle camere dei mestieri e dell'artigianato, istituendo a tal fine le camere dei mestieri e dell'artigianato interdipartimentali.

Per ciò che riguarda più specificamente le **imprese**, la legge sugli **obblighi di vigilanza delle società madri e delle imprese committenti** (*Loi n. 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*) prevede l'obbligo di stabilire e attuare un piano di vigilanza per le aziende che impieghino da almeno due anni più di 5.000 dipendenti nelle sedi e filiali con sede in Francia, con l'obiettivo di responsabilizzare le multinazionali, prevenire conflitti di lavoro in Francia e all'estero, nonché ottenere risarcimenti per le vittime di danni concernenti i diritti umani e l'ambiente. Il piano, da rendere pubblico, deve prevedere misure di "ragionevole vigilanza" per individuare e prevenire i rischi di violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali, di danni fisici o ambientali gravi, oltre che i rischi sanitari derivanti dalle attività della società o delle committenti. L'originaria disposizione che imponeva l'applicazione di un'ammenda sino a 10 milioni di euro in caso di inosservanza degli obblighi previsti dal piano, è stata censurata dal Consiglio costituzionale.

Sul versante **ambientale**, si segnala in primo luogo la Legge per il **recupero della biodiversità, della natura e dei paesaggi** (*Loi n. 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*) mira a proteggere, ripristinare e valorizzare la biodiversità, specie per evitare, ridurre e compensare gli impatti negativi di determinate attività umane sull'ambiente. Il provvedimento, annunciato come progetto di legge-quadro sulla biodiversità dal Presidente della Repubblica sin dalla Conferenza sull'ambiente del settembre 2012, avrebbe dovuto avere come obiettivo principale l'istituzione di un'Agenzia francese per la biodiversità. Il testo ha consentito di introdurre nel diritto ambientale francese, i concetti di "danno ambientale", di "non regressione del diritto ambientale", di "compensazione con assenza di perdita netta di biodiversità" e di "solidarietà ecologica", che comporta di tener conto, nell'assumere decisioni pubbliche, delle interazioni tra ecosistemi, esseri viventi e ambienti naturali. La legge, peraltro, con-

sente a "chiunque abbia interesse e qualità ad agire", di citare in giudizio per la biodiversità e consente ai documenti di pianificazione urbanistica di integrare aree di continuità ecologica. Tra i principali contenuti della legge, si ricordano: l'istituzione dell'Agenzia francese per la biodiversità; l'introduzione del principio del risarcimento del danno ambientale, come definito dalla Corte d'appello Parigi all'esito del naufragio della petroliera maltese "Erika", avvenuto il 12 dicembre 1999 a largo delle coste bretoni; la considerazione del suolo come "patrimonio comune della nazione", rilevante per l'interesse generale; la razionalizzazione del dispositivo di compensazione, vale a dire la possibilità di sostituire ciò che viene distrutto in un luogo con la ricostituzione di elementi naturali supposti equivalenti in altro luogo, prevedendo l'approvazione degli operatori di compensazione, istituendo il monitoraggio dell'Agenzia francese per la biodiversità e rafforzandone la natura contrattuale; la semplificazione della *governance* della biodiversità; l'inasprimento delle sanzioni contro il commercio illegale di specie protette e il bracconaggio.

Un secondo provvedimento è costituito dalla legge relativa alla **protezione delle foreste dagli incendi** (*Loi n. 2016-340 du 22 mars 2016 relative à la protection des forêts contre l'incendie*) consente a tutti i dipartimenti (quindi non solo a quelli i cui territori sono considerati particolarmente esposti al rischio di incendio), di finanziare o svolgere azioni di gestione e monitoraggio forestale finalizzate alla prevenzione degli incendi, eventualmente agevolando le operazioni di contrasto, e alla ricostituzione delle aree forestali. In concreto, la legge in esame ha ripristinato, confermandola, la competenza dipartimentale in materia di incendi boschivi, in tal modo colmando il vuoto giuridico determinato dall'ultima riforma territoriale precedente al provvedimento in esame (*Loi n. 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*, cd. 'NOTRe'), la quale, sopprimendo la clausola di competenza generale sulla quale i dipartimenti avevano sino ad allora fondato la loro azione volontaria in materia di contrasto agli incendi boschivi, aveva accidentalmente compromesso tale protezione.

A distanza di oltre trent'anni dall'approvazione della Legge n. 85-30 del 9 gennaio 1985, relativa allo sviluppo e alla tutela della montagna, la cd. '*Loi Montagne II*', recante la modernizzazione, lo **sviluppo** e la **protezione dei territori di montagna** (*Loi n. 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*), ha aggiornato il diritto applicabile a tali aree geografiche. La "*Montagne II*" comprende disposizioni in materia di edilizia abitativa di montagna e pianificazione urbanistica in area montana. L'art. 1 definisce la montagna come "un insieme di territori il cui sviluppo equo e sostenibile costituisce un obiettivo di interesse nazionale in ragione del loro ruolo economico, sociale, ambientale, paesaggistico, sanitario e culturale" e fissa 17 obiettivi per le politiche pubbliche, tra i quali la promozione della ricchezza del patrimonio culturale, la protezione degli edifici tradizionali l'adeguamento delle regole di urbanizzazione alle specificità dei territori montani e un migliore controllo della gestione e dell'uso dello spazio montano da parte delle popolazioni e delle comunità di montagna.

In tema di **rifiuti**, la legge sulle modalità di realizzazione di un **centro di stoccaggio di rifiuti radioattivi** (*Loi n. 2016-1015 du 25 juillet 2016 précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue*) reca una proroga di termini legislativi finalizzata alla prosecuzione di progetti per la realizzazione di siti dedicati all'interramento di rifiuti e materiali radioattivi negli strati geologici profondi, effettuato con determinate tecniche, con carattere "reversibile". In particolare, la legge proroga al 2018 i termini per le autorizzazioni relative alla realizzazione del deposito ai sensi della normativa ambientale, ma soprattutto integra una disposizione del Codice dell'ambiente al fine di chiarire la nozione di "reversibilità", qui definita come la possibilità, da assicurare alle generazioni future, di continuare la costruzione e quindi lo sfruttamento del deposito, ovvero di rivalutare le scelte precedentemente definite e di cambiare le soluzioni di gestione. Si specifica, inoltre, che il funzionamento del deposito deve essere avviato con una fase pilota volta ad assicurare la reversibilità e la sicurezza dell'impianto, attraverso specifici test condotti sul posto.

Un altro atto normativo meritevole di menzione è la legge per la **lotta agli sprechi alimentari** (*Loi n. 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*), che iscrive nel Codice dell'ambiente una serie di azioni, volte a contrastare tale pratica, elencate in ordine di priorità: prevenzione dello spreco, utilizzo di prodotti invenduti mediante donazione o trasformazione, recupero per l'alimentazione animale, utilizzo a fini di compostaggio per l'agricoltura, recupero energetico dalla digestione anaerobica. Tale gerarchia è destinata ad essere applicata da tutta la filiera: dai produttori ai consumatori. I negozi di medie e grandi dimensioni non potranno più rendere l'invenduto inadeguato al consumo e dovranno concludere accordi con organizzazioni caritatevoli. Ai distributori viene accordato un anno di tempo dalla promulgazione della legge per proporre ad una o più associazioni di sottoscrivere una convenzione per la donazione dell'invenduto. La lotta contro lo spreco alimentare farà parte dell'educazione alimentare durante il percorso scolastico.

In ambito **energetico**, un provvedimento di particolare rilievo, approvato sul finire del 2017, è la legge che mette fine alla **ricerca** e allo **sfruttamento degli idrocarburi** e, più in generale, mira a **promuovere le energie rinnovabili** e ridurre il consumo di **combustibili fossili**, rispettando l'impegno della "neutralità carbonica" entro il 2050, come previsto dal "Piano per il clima" del 6 luglio 2017 (*Loi n. 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement*). A tal fine, il provvedimento 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, inoltre, reca una serie di disposizioni finalizzate a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, concedendo facoltà al Governo di legiferare con ordinanza. Un

emendamento adottato in prima lettura all'Assemblea nazionale ha aggiunto il carbone all'elenco delle sostanze la cui esplorazione e sfruttamento sono proibiti. Un ulteriore emendamento ha specificato che gli aumenti dei costi sostenuti dai fornitori per l'introduzione del nuovo dispositivo non ricadano sui consumi. Un emendamento approvato dal Senato ha poi consentito alle società beneficiarie di diritto di seguito (licenza di sfruttamento attivata automaticamente dopo l'esplorazione), non riceventi una "normale remunerazione", di proseguire l'attività oltre il 2040: l'Assemblea nazionale ha limitato tale deroga alle società che non raggiungano l'equilibrio economico. Sono state quindi specificate le competenze della Commissione per la regolazione dell'energia in materia di remunerazione dei servizi di gestione della clientela, prestati dai fornitori di energia per conto dei gestori della rete di distribuzione. Infine, il testo ha recepito due direttive europee relative ai biocarburanti e alle emissioni di inquinanti atmosferici.

Nel settore dei **trasporti**, la legge per l'**economia blu** (*Loi n. 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue*) reca disposizioni per promuovere la competitività del settore marittimo e dei porti commerciali, intervenendo in particolare nelle seguenti materie: *governance* dei porti, lavoro e protezione dei marittimi, procedure di immatricolazione delle imbarcazioni, turismo marittimo. Quanto alle misure di semplificazione amministrativa, le legge introduce, tra l'altro, il *permis d'armement* ("licenza d'armamento") per tutti i tipi di imbarcazioni che svolgono attività professionale. Riguardo al sistema di *governance* portuale, le legge istituisce nei grandi porti il Consiglio per lo sviluppo (*Conseil de développement*), nuovo organismo chiamato ad assicurare il coordinamento tra gli investimenti pubblici e privati. Si segnala, infine, l'introduzione di nuovi incentivi per l'installazione di centrali di produzione di energia da fonti rinnovabili (in particolare, eolico *offshore*) e di nuove regole per l'indicazione della provenienza dei prodotti alimentari di origine marina.

Sempre nel medesimo settore, la legge recante la regolazione e la semplificazione del settore del **trasporto pubblico di passeggeri** (*Loi n. 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes*) mira a prevenire l'abuso di regolamentazione derivante dalle pratiche dei centri di prenotazione di veicoli leggeri (automobili, motocicli), la cui attività ha registrato una forte crescita negli ultimi anni. A tal fine, la legge integra il *Codice dei trasporti* con una serie di disposizioni applicabili alle attività di collegamento tra conducenti o società di trasporto e passeggeri per l'effettuazione di spostamenti e per tutte le forme di trasporto passeggeri su strada.

Nel settore del **lavoro**, la legge di sperimentazione territoriale finalizzata a **ridurre la disoccupazione di lunga durata** (*Loi n. 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée*) 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 in-

terprofessionale 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. Nel quadro della sperimentazione, si prevede l'assunzione di disoccupati da oltre un anno che siano ancora alla ricerca di un impiego nonostante il compimento di azioni positive svolte al fine di trovarlo e che siano domiciliati da almeno sei mesi in uno dei territori partecipanti alla sperimentazione. 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.

La legge concernente la **deontologia**, i **diritti** e gli **obblighi dei dipendenti pubblici** (*Loi n. 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires*), varata con l'obiettivo di rafforzare il rapporto fiduciario tra i cittadini francesi e i funzionari dello Stato, introduce nuove regole deontologiche nella funzione pubblica, aggiornando i diritti e gli obblighi degli agenti pubblici. La legge inserisce gli obblighi di dignità, imparzialità, integrità, probità, neutralità e rispetto della laicità nello Statuto generale dei dipendenti pubblici. Tali obblighi non costituiscono una novità, in quanto già riconosciuti in via giurisprudenziale, tuttavia il Governo ha ritenuto opportuno riaffermare a livello normativo i principi essenziali della funzione pubblica, ai quali devono ispirarsi e attenersi i responsabili di un pubblico servizio nello svolgimento quotidiano dei compiti previsti. La legge introduce la nozione di "**conflitto di interessi**" nello Statuto generale dei dipendenti pubblici, stabilendo quale connesso obbligo del funzionario (civile o militare), di aver cura di interrompere immediatamente la situazione in cui si inveri il conflitto ovvero di evitare di incorrervi. Inoltre, per taluni alti funzionari pubblici (la definizione del relativo elenco viene delegato ad un decreto *ad hoc*), si prevede l'obbligo di redigere una dichiarazione esaustiva dei relativi interessi prima della nomina, oltre che una dichiarazione patrimoniale entro i 2 mesi successivi alla nomina e al termine delle funzioni. La legge estende agli "**informatori di conflitti di interesse**" le regole già esistenti in materia di protezione per gli agenti pubblici che denunciano un crimine o un reato. Inoltre, spetterà all'autore della misura contestata e non all'informatore, provare l'assenza di un conflitto di interesse. La legge reca numerose altre disposizioni, concernenti soprattutto lo dello ***status*** **dei dipendenti pubblici**. Ad esempio, viene ampliata la protezione funzionale degli agenti pubblici e delle rispettive famiglie, garantendo il diritto alla tutela legale a carico dell'amministrazione di appartenenza in caso di minaccia, violenza e oltraggio subiti in ragione dello svolgimento della funzione pubblica. La legge incoraggia la **parità di genere**, stabilendo che nelle elezioni professionali le liste di candidati devono essere composte da un numero di donne e uomini corrispondente alla proporzione dei due generi iscritti nella lista elettorale. I consigli superiori e il consiglio comune della funzione pubblica saranno soggetti alle regole della rappresentanza di genere a partire dal 1° gennaio 2019 e anche la composizione della *Commission de déontologie de la fonction publique* diventa paritaria. Si persegue, altresì, il miglioramento della situazione dei

lavoratori a contratto. In particolare, agli agenti contrattuali vengono riconosciute le seguenti misure: i relativi diritti/doveri sono allineati a quelli dei dipendenti pubblici (eccetto disposizioni speciali); il dispositivo "Sauvadet" introdotto dalla legge 2012-347, che consente l'immissione in ruolo di agenti pubblici contrattualizzati, è esteso fino al marzo 2018; nella funzione pubblica statale, viene generalizzata la facoltà di assunzione diretta di agenti con contratto a tempo indeterminato per le posizioni per le quali non esistano corpi di dipendenti pubblici *ad hoc* (la Legge "Sauvadet" già autorizzava tale pratica in via sperimentale per 4 anni).

La legge che delega il Governo ad adottare con decreto misure di semplificazione del dispositivo di **partecipazione dei datori di lavoro al piano edilizio "*Action Logement*", destinato ai lavoratori dipendenti** (*Loi n. 2016-719 du 1er juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation*) dispone che l'Esecutivo provveda in tal senso entro gli 8 mesi successivi alla pubblicazione del testo. Sin dal 1953 la rete "*Action Logement*" (in precedenza, "*1% logement*"), gestita su base congiunta dall'Unione delle aziende e dei dipendenti per l'alloggio (*Union des entreprises et des salariés pour le logement*, UESL), 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 legge sul **lavoro**, la **modernizzazione del dialogo sociale** e la messa in sicurezza dei **percorsi professionali** (*Loi n. 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*) contiene una serie di misure di notevole rilievo, tra le quali si segnalano: la **riforma della contrattazione collettiva**; la ridefinizione del motivo economico per il licenziamento; modifiche importanti in materia di medicina del lavoro; il rafforzamento della lotta contro il distacco illegale dei lavoratori; l'istituzione del *Compte Personnel d'Activité* (*CPA*), dispositivo aperto a tutti i lavoratori ultrasedicenni attivi nel settore privato, che consente di accumulare crediti in ore formative lungo l'intera carriera, nonché di convalidare trimestri di pensionamento o di finanziare il passaggio a tempo parziale.

La legge delega per l'adozione, tramite ordinanza, di misure per il **rafforzamento del dialogo sociale** (*Loi n. 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*) è finalizzata a chiarire gli obiettivi generali e i diversi temi da affrontare con ordinanze volte a rafforzare il dialogo sociale. Si individuano tre assi principali: il rafforzamento del dialogo sociale nell'impresa e nel 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. Si punta, in particolare, alla definizione di una nuova articolazione tra accordo aziendale di filiale e all'ampliamento del campo della contrattazione collettiva. Per rafforzare la ne-

goziazione in seno all'azienda, si prevede la semplificazione degli organi di dialogo sociale (rappresentanti del personale, comitato di impresa, ecc.), fondendone alcuni. Si prevede, inoltre, il risarcimento danni e interessi in caso di licenziamento ingiustificato, con l'obiettivo dichiarato di proteggere i rapporti di lavoro. La legge intende, poi, semplificare gli obblighi delle imprese e propone di rinviare al 1° gennaio 2019 la ritenuta d'acconto sull'imposta sul reddito.

Sul versante delle **politiche sociali**, la legge per la **protezione del bambino** (*Loi n. 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant*) mira a completare la Legge del 5 marzo 2007 di riforma della tutela dell'infanzia. Tra le principali disposizioni recate dal provvedimento in esame, si segnalano:

- la designazione, in ogni servizio dipartimentale di tutela materna e infantile, di un medico di riferimento per la protezione dell'infanzia;
- la possibilità per l'assistente familiare di compiere, di propria iniziativa, un certo numero di atti quotidiani, elencati con precisione nel progetto per il bambino;
- la riforma dell'adozione semplice, al fine di rimuovere taluni ostacoli giuridici allo sviluppo di tale forma di adozione e renderla irrevocabile durante la minore età dell'adottato, salvo richiesta del Pubblico Ministero per gravi motivi;
- la sistematizzazione della nomina, da parte del giudice minorile, di un amministratore *ad hoc*, indipendente dal servizio di assistenza sociale all'infanzia, 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 riforma della procedura di dichiarazione giudiziaria di abbandono.

Un secondo provvedimento nel settore considerato è rappresentato dalla legge contro le forme di **discriminazione causate dalla precarietà sociale** (*Loi n. 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale*), che modifica alcune norme contenute in vari codici e leggi al fine di integrare le cause della discriminazione con il nuovo riferimento alla situazione economica precaria, evidente o conosciuta dall'autore dell'atto discriminatorio. Le misure che intendono favorire la parità di trattamento della persona economicamente disagiata non sono da considerare alla stregua di un trattamento discriminatorio.

In materia di **beni culturali e artistici**, la legge sulla **creazione artistica**, i **beni architettonici** e il **patrimonio** (*Loi n. 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine*) sancisce la libertà della creazione artistica, assimilandola così alle altre libertà fondamentali, quali la libertà d'espressione o la libertà di stampa. Tra le ulteriori, numerose, misure in materia di creazione artistica, si segnalano, in particolare, le disposizioni finalizzate a razionalizzare i servizi di biglietteria dello spettacolo dal vivo, l'istituzione di un osservatorio della creazione artistica e della diversità culturale, l'emanazione di linee guida per la remunerazione dei musicisti, l'introduzione della figura del "mediatore della musica", chiamato a comporre i motivi di doglianza insorgenti tra musi-

cisti, produttori, editori. Sono, inoltre, previste disposizioni per la tutela della musica francese, specie per la messa in onda nelle radio, prevedendo "quote" di programmazione minima della musica francese meno conosciuta rispetto a quella più richiesta. Quanto alla tutela e alla gestione del patrimonio culturale, la legge prevede alcune disposizioni specifiche per la gestione dei siti ricompresi nel Patrimonio Mondiale dell'Umanità dell'UNESCO: vi si prevede, infatti, che tale *status* debba essere espressamente riconosciuto e considerato all'interno degli strumenti urbanistici, ai fini della gestione e della tutela di tali siti. La legge introduce, inoltre, la nozione di "sito notevole" (*sites patrimoniaux remarquables*), la cui conservazione, restauro e valorizzazione costituiscono "interesse pubblico" negli ambiti storico, architettonico, artistico e paesaggistico.

Nel settore dei **mezzi di comunicazione**, la legge finalizzata a rafforzare la **libertà**, l'**indipendenza** e il **pluralismo dei media** (*Loi n. 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias*) riconosce, in primo luogo, un diritto di opposizione ai giornalisti. Esso consente loro, da un lato, di opporsi a qualsiasi pressione, di rifiutare di rivelare le proprie fonti e di rifiutare di firmare un articolo, un servizio o una trasmissione o contributo, qualora ritengano che la relativa forma o contenuto abbiano subito modifiche a loro insaputa o contro la loro volontà. D'altro canto, il diritto di opposizione impedisce che i giornalisti possano essere costretti ad accettare un atto contrario alla loro convinzione professionale. La legge dispone, poi, che le imprese o le società editrici o audiovisive debbano dotarsi di un codice deontologico redatto congiuntamente dalla direzione e dai rappresentanti dei giornalisti: qualsiasi accordo o contratto di lavoro sottoscritto tra un giornalista professionista e un'impresa o società editrice di stampa o di comunicazione audiovisiva, comporta l'adesione al predetto codice deontologico. Per quanto concerne gli informatori, si prevede che la relativa protezione si applichi alle persone che hanno segnalato o testimoniato in buona fede, in ultima istanza, a un giornalista. La legge definisce i poteri del Consiglio Superiore dell'Audiovisivo, il cui scopo è, da un lato, garantire l'onestà, l'indipendenza e il pluralismo dell'informazione e dei programmi che vi contribuiscono e, dall'altro, vigilare che gli accordi conclusi con gli editori dei servizi radiotelevisivi garantiscano il diritto di opposizione.

La Legge recante la **soppressione della pubblicità commerciale nei programmi della tv pubblica destinati ai giovani** (*Loi n. 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique*) ha disposto, a partire dal 1° gennaio 2018, l'abolizione della pubblicità commerciale destinata ai bambini sotto i 12 anni di età nei programmi per la gioventù trasmessi dai canali tv pubblici, 15 minuti prima, durante e un quarto d'ora dopo il termine di detti programmi. Non sono interessati dal divieto i messaggi generici per beni e servizi relativi alla salute e allo sviluppo dei bambini o a campagne di interesse generale, mentre il bando riguarda anche i siti web dei canali pubblici. Il divieto viene introdotto per ragioni di salute pubblica, posto che - secondo i dati riportati dal Consiglio Superiore dell'Au-

diovisivo - i bambini dai 4 ai 10 anni trascorrono oltre 2 ore giornaliere davanti alla televisione e il 10% del loro tempo di visione è assorbito dalla pubblicità, che esercita una forte influenza sulle scelte in tema di giochi, prodotti di intrattenimento e cibo, incoraggiando scelte alimentari nocive per la salute, oltre che una forte dipendenza dal marchio.

Nel settore dell'**istruzione**, la legge che adegua il **secondo ciclo dell'istruzione superiore** francese al sistema di Licenza-Master-Dottorato (*Loi n. 2016-1828 du 23 décembre 2016 portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat*) autorizza gli istituti di istruzione superiore a stabilire le capacità di accoglienza per l'accesso al primo anno del secondo ciclo di istruzione, subordinando l'ammissione dei candidati al superamento di un concorso o alla valutazione del fascicolo personale. Le università che lo desiderino potranno quindi condizionare l'ammissione al primo anno del secondo ciclo (Master 1) all'esame di un dossier di candidatura, al superamento di una prova specifica o allo svolgimento di un colloquio.

In ambito **sportivo**, la legge sul rafforzamento del **dialogo con i tifosi** e della lotta contro la **violenza negli stadi** (*Loi n. 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme*) stabilisce che gli organizzatori di manifestazioni sportive possano rifiutare o annullare l'emissione di biglietti o abbonamenti, oltre che negare l'ingresso a persone che rappresentino (o possano rappresentare) un pericolo per la sicurezza in occasione di eventi sportivi. Gli organizzatori possono prevedere il trattamento automatizzato dei dati personali relativamente al mancato rispetto delle condizioni generali di vendita e del regolamento interno. Si dispone che gli abbonamenti annuali per le competizioni sportive professionali, possano essere commercializzati unicamente dalle società sportive o da società commerciali incaricate o da comitati aziendali. Tali abbonamenti potranno essere nominativi. La legge innalza da 12 a 24 mesi e da 24 a 36 mesi (in caso di recidiva), la durata massima di interdizione amministrativa dallo stadio. Si prevede anche l'istituzione di un'istanza nazionale della tifoseria, sorta di agenzia soggetta al Ministro dello sport. All'interno di ciascun club professionistico, uno o più referenti saranno incaricati di assicurare scambi regolari con le rispettive tifoserie.

Sempre in tema di sport si segnala la legge finalizzata a preservare l'**etica dello sport**, a garantire la **trasparenza dello sport professionistico** e a migliorare la **competitività delle società sportive** (*Loi n. 2017-261 du 1er mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs*). Il provvedimento reca una pluralità di disposizioni volte al raggiungimento di una serie di obiettivi. Al fine di preservare l'etica sportiva si introduce l'obbligo per le federazioni di adottare, entro il 31 dicembre 2017, una carta etica e deontologica, nonché di istituire al loro interno un comitato dotato di poteri indipendenti abilitato ad adire i competenti organi disciplinari e incaricato di assicurare l'applicazione della predetta carta, oltre che il rispetto delle regole etiche, deontologiche, di prevenzione e soluzione dei conflitti di interesse. Per rafforzare la lotta contro la manipolazione

delle competizioni sportive si stabilisce che i presidenti delle federazioni sportive, delle leghe professionistiche, del Comitato nazionale olimpico e sportivo e del Comitato paralimpico e sportivo, siano soggetti ai requisiti della Legge sulla trasparenza della vita pubblica, ovvero agli obblighi di dichiarazione patrimoniale e di interessi; agli attori delle competizioni sportive viene, altresì, vietata qualunque scommessa sulle competizioni relative alla propria disciplina. Il terzo principale obiettivo consiste nel controllo dei flussi finanziari degli sport professionistici e dell'attività degli agenti sportivi: a tal fine, la legge limita a un contratto a stagione, da comunicare alla Federazione, i contratti stipulati tra due agenti relativi alla prestazione di un'attività sportiva.

Infine, nel settore della **sanità** si segnalano due importanti provvedimenti normativi. La Legge volta a **modernizzare il sistema sanitario** (*Loi n. 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé*) si iscrive nell'ambito della Strategia Sanitaria Nazionale lanciata dal Governo nel 2013 e si concentra intorno a tre assi principali: prevenzione, accesso alle cure e innovazione. Per quanto concerne la **prevenzione**, il testo prevede tra le altre misure:

- la possibilità per i genitori di scegliere un medico per bambini di età compresa tra 0 e 16 anni, al fine di promuovere il monitoraggio medico e la diagnosi precoce di obesità, disturbi dell'apprendimento o dipendenza (tabagismo, alcolismo, droghe);
- l'introduzione di pene per i responsabili del reato di incitamento di minore al consumo di alcol;
- la creazione dell'Istituto nazionale per la prevenzione, il monitoraggio e l'intervento nella sanità pubblica (*Institut national de prévention, de veille et d'intervention en santé publique*) attraverso la fusione dei tre organismi finora operanti nel campo dell'educazione alla salute;

Per l'**accesso alle cure**, la legge prevede in particolare:

- l'estensione ai beneficiari del dispositivo ACS (*Aide à l'Acquisition d'une Complémentaire Santé*) di una tariffa sociale per le cure odontoiatriche, ottiche e acustiche;
- l'istituzione di un numero telefonico nazionale per raggiungere un medico in orario di chiusura degli ambulatori medici, nonché di un portale internet ("*GPS santé*") per l'individuazione di sanitari professionisti (medici specialisti, laboratori di biologia medica) nelle vicinanze o per informarsi sulla prevenzione sanitaria, i rischi epidemici, ecc.;
- la possibilità di miglior difesa in giudizio attraverso l'adesione ad azioni di gruppo (*class action*);

Infine, per quanto concerne l'**innovazione**, si prevede:

- l'istituzione di un servizio sanitario territoriale finalizzato a semplificare la strutturazione dell'offerta sanitaria in almeno 5 aree: assistenza di prossimità, cure permanenti, prevenzione, salute mentale e accesso alle cure per i disabili;
- il miglioramento dell'accesso ai dati sanitari nel rispetto della protezione della *privacy*.

Tra le altre disposizioni recate dalla legge, si ricordano: l'introduzione di una sorta di diritto all'oblio sanitario per migliorare l'accesso alle assicurazioni e ai prestiti delle persone che hanno (o hanno avuto) seri problemi di salute; l'introduzione di misure volte a combattere l'anoressia; l'introduzione di misure contro il tabagismo, nella fattispecie vietando l'uso delle sigarette elettroniche nelle scuole, negli istituti che accolgono minori, sui mezzi di trasporto pubblico e nei luoghi di lavoro.

Il secondo provvedimento è rappresentato dalla legge che riconosce nuovi diritti per **i malati e le persone giunte al fine vita** (*Loi n. 2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie*), sancendo il principio secondo cui "ogni persona ha diritto a un fine vita dignitoso e sereno", prevedendo a tal fine che gli operatori sanitari mettano in atto "tutti i mezzi a loro disposizione affinché tale diritto venga rispettato". La legge punta, inoltre, allo sviluppo delle cure palliative, sancendo la garanzia di accesso a tali cure sull'intero territorio nazionale. A condizione di tener sempre conto della volontà del paziente, si prevede che i trattamenti vengano sospesi o non intrapresi quando abbiano il solo effetto dell'artificiale mantenimento in vita del paziente e appaiano inutili o sproporzionati. Al fine di evitare la sofferenza e l'inutile prolungamento della vita, si prevede che - su richiesta del paziente - possa essere indotta, sino al decesso, una sedazione profonda e continua del paziente, con l'effetto di provocarne l'alterazione della coscienza, in associazione con l'analgesia e l'interruzione dei trattamenti. L'induzione della sedazione profonda viene limitata a specifici casi, ovvero ai pazienti affetti da malattia grave e incurabile, con prognosi di vita a breve termine, e con sofferenza refrattaria ai trattamenti, se l'interruzione di un trattamento è suscettibile di causare sofferenze insopportabili. Al paziente viene riconosciuto il diritto di rifiutare un trattamento e al medico corre l'obbligo di rispettare la volontà del paziente, dopo averlo informato delle conseguenze della sua scelta. Ogni persona maggiorenne e capace può redigere direttive anticipate di trattamento, in cui esprimere la propria volontà in materia di fine vita, in particolare la volontà di negare, limitare o interrompere i trattamenti e gli atti medici, come pure il desiderio di proseguirli. Tali istruzioni possono essere modificate o revocate dalla persona in qualsiasi momento. Qualora le direttive anticipate apparissero manifestamente inappropriate, il medico è tenuto a sollecitare un parere collegiale. In caso di decisione di rifiuto di applicazione delle direttive, ne viene data comunicazione alla persona di fiducia designata dal paziente.

Tabella 1 - Produzione legislativa 1992-2017

Anno	Totale leggi	Projets de loi	Propositions de loi	Percentuali projets	Percentuali propositions
1992	96	92	4	96%	4%
1993	77	69	8	90%	10%
1994	133	120	13	90%	10%
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
2000	80	66	14	83%	17%
2001	73	57	16	78%	22%
2002	80	64	16	80%	20%
2003	114	100	14	88%	12%
2004	85	77	8	91%	9%
2005	104	92	12	88%	12%
2006	81	67	14	83%	17%
2007	107	98	9	92%	8%
2008	95	80	15	84%	16%
2009	82	74	8	90%	10%
2010	114	91	23	80%	20%
2011	111	88	23	79%	21%
2012	82	60	22	73%	27%
2013	84	66	18	79%	21%
2014	91	68	23	75%	25%
2015	97	76	21	78%	22%
2016	103	72	31	69%	31%
2017	59	48	11	81%	19%
TOTALE	2359	1.977	382	84%	16%

Tabella 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia (2003-2017)[3]

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	100 (88%)	77 (91%)	92 (88%)	67 (83%)	98 (92%)	80 (84%)	74 (90%)	91 (80%)	88 (79%)	60 (73%)	66 (79%)	68 (75%)	76 (78%)	72 (69%)	48 (81%))
Leggi relative alla manovra finanziaria	3	3	3	3	3	4	6	7	6	5	3	5	3	3	4
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	2	1	1	1
Leggi di ratifica di trattati e convenzioni	57	45	54	36	58	43	41	51	52	37	30	33	49	42	20
Leggi di abilitazione e leggi di ratifica di ordinanze	2	1	2	1	1	4	1	1	1	0	2	3	5	4	9
Leggi di programmazione e di orientamento	3	0	3	4	0	0	0	0	1	2	2	2	1	0	1
Altre leggi d'iniziativa governativa	35	27	29	22	35	28	25	31	26	15	28	23	17	22	13
INIZIATIVA PARLAMENTARE	14 (12%)	8 (9%)	12 (12%)	14 (17%)	9 (8%)	15 (16%)	8 (10%)	23 (20%)	23 (21%)	22 (27%)	18 (21%)	23 (25%)	21 (22%)	31 (31%)	11 (19%)
TOTALE	**114**	**85**	**104**	**81**	**107**	**95**	**82**	**114**	**111**	**82**	**84**	**91**	**97**	**103**	**59**

[3] *I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi promulgate ogni anno.*

3.3 Germania

Dati quantitativi

Nel **2016** il Parlamento tedesco ha approvato **136 leggi**, di cui **43** con il consenso obbligatorio del *Bundesrat*, la Camera composta dai rappresentanti degli esecutivi dei sedici *Länder*.

Il numero complessivo di leggi federali (*Bundesgesetze*) approvate nel 2016 è, dunque, sensibilmente superiore al dato registrato nell'anno precedente (**129**).

Nel **2017** il Parlamento tedesco ha approvato **191 leggi**, di cui **43** con il consenso obbligatorio del *Bundesrat*. Anche in questo caso, il numero complessivo di leggi federali approvate è sensibilmente superiore al dato registrato nel 2016 (**136**).

Tali dati confermano che la produzione legislativa federale tedesca continua ad attestarsi su livelli quantitativi elevati rispetto agli altri tre paesi considerati.

Oltre ad una legislazione abbondante, a livello federale si rileva una parallela notevole produzione di normativa delegata, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità sia alla complessità delle norme approvate[4].

Sotto il profilo quantitativo, il dato ufficiale relativo al numero di "regolamenti legislativi federali" (*Rechtsverordnungen des Bundes*) approvati è aggregato per legislatura, anche se l'ultimo dato disponibile al riguardo è quello relativo alla XVI Legislatura (2005-2009); a titolo orientativo, la Tabella 5 consente di confrontare la produzione legislativa e quella di *Rechtsverordnungen* a partire dalla VII Legislatura (1972-1976).

A complemento dell'analisi sulla produzione legislativa federale, infine, i dati riportati nella Tabella 4 consentono una ricognizione sintetica della produzione legislativa dei singoli *Länder* tedeschi nel quinquennio 2012-2017. Questi dati, ovviamente, vanno interpretati in relazione alle caratteristiche generali del contesto istituzionale cui si riferiscono e, in particolare, alla ripartizione delle competenze legislative fra la Federazione (*Bund*) e i sedici Stati federati (*Länder*). Tale ripartizione è regolata dalla Costituzione federale (*Grundgesetz*, ossia la Legge fondamentale) in base al principio, formalmente enunciato all'articolo 70, secondo il quale i *Länder* hanno il diritto di legiferare nella misura in cui la Costituzione non riservi competenze legislative alla Federazione. Nelle materie più strettamente connesse all'unità dello Stato, come gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza, la libertà di circolazione, gli scambi commerciali, le poste e le telecomunicazioni (art. 73 Cost.), è prevista una competenza legislativa federale esclusiva (*ausschließliche Gesetz-*

[4] *Si fa qui riferimento in particolare ai c.d. "Regolamenti legislativi" (Rechtsverordnungen) federali che, secondo l'art. 80, (1), della Legge fondamentale, il Governo federale, un Ministro federale o il Governo di un Land possono essere autorizzati ad emanare, mediante un'apposita legge che definisca il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione concessa.*

gebung); in queste materie, i *Länder* possono approvare le leggi solo in base ad un'espressa previsione federale ed entro i limiti da questa fissati. Qualora, invece, la competenza legislativa sia concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*)[5], i *Länder* possono intervenire solo e in quanto la Federazione non abbia esercitato il suo diritto prioritario a legiferare allo scopo di assicurare condizioni di vita equivalenti su tutto il territorio nazionale o perché, nell'interesse generale, una disciplina legislativa federale sia necessaria all'unità giuridica ed economica del Paese.

L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla XVIII legislatura, inaugurata con la seduta del *Bundestag* del 22 ottobre 2013 e conclusasi il 24 ottobre 2017, confermano il ruolo propulsivo del Governo federale (*Bundesregierung*) da cui trae origine l'87,9% del numero complessivo di leggi approvate (482 su un totale di 548 leggi). La percentuale dell'iniziativa parlamentare raggiunge l'11,1% con netta prevalenza al riguardo del *Bundestag* (9,5%) rispetto alla Camera alta (*Bundesrat,* 1,6%). La quota percentuale residua (1%) è, invece, imputabile all'unificazione di iniziative fra le due Camere o fra una di esse ed il Governo federale[6].

Fra le leggi approvate nella XVIII legislatura, 196 rientrano nella categoria per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*)[7] e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

2.1. Dati relativi al 2016

Per quanto riguarda la produzione legislativa del 2016, si rilevano 16 leggi di ratifica di trattati internazionali, 3 leggi relative alla manovra di bilancio annuale[8] e in materia finanziaria, e 35 leggi di recepimento o di adeguamento alla normativa comunitaria. Per quanto concerne, in particolare, quest'ultimo aspetto, si specifica che, fatte salve le competenze dei

---

[5] *Le materie c.d. "condominiali" tra Federazione e Länder, elencate all'art. 74 Cost., riguardano in gran parte settori della legislazione tradizionale (diritto civile, diritto penale, procedure amministrative, etc.) e settori tipici dell'intervento statale (assistenza pubblica, legislazione economica, diritto del lavoro, previdenza, etc.).*

[6] *I dati relativi alla XVIII legislatura sono aggiornati in base alle leggi pubblicate alla data del 27novembre 2017.*

[7] *Le leggi federali per le quali la Costituzione richiede l'espressa approvazione del Bundesrat sono le seguenti: le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del Bundestag e dei due terzi dei voti del Bundesrat (art. 79 Cost.); le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei Länder (artt. 104a, commi 3 e 4, 107 e 108 Cost.); le leggi relative a: modificazioni territoriali dei Länder (art. 29, comma 7, Cost); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei Länder (art. 91a, comma 2, Cost.); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei Länder (art. 96, comma 5, Cost.). In base alle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2006 all'art. 84, comma 1 Cost., le leggi relative all'organizzazione degli uffici e alla procedura amministrativa potranno essere approvate dal legislatore federale senza il consenso del Bundesrat, salva la possibilità per i Länder di adottare disposizioni in deroga (così come previsto dal nuovo art. 72 Cost., comma 3). In casi eccezionali, in cui sussista l'esigenza di una disciplina unitaria a livello federale, non è ammessa possibilità di deroga da parte dei Länder ed è quindi nuovamente prevista la necessaria approvazione da parte del Bundesrat.*

[8] *Per l'approvazione della legge di bilancio (Haushaltsgesetz), il consenso del Bundesrat non è indispensabile.*

Länder, le direttive comunitarie, spesso sono recepite non con una legge *ad hoc*, ma all'interno di grandi leggi che riordinano l'intera materia, adeguando la legislazione previgente.

Nel **2016**, tra le principali leggi di attuazione del diritto comunitario si segnalano: la Legge per il miglioramento della registrazione e dello scambio di dati per fini legati al diritto d'asilo e di soggiorno (*Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken - Datenaustauschverbesserungsgesetz*) del 02 febbraio 2016, la Legge sulla protezione dei bambini e degli adolescenti dai pericoli derivanti dal consumo di sigarette elettroniche (*Gesetz zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Gefahren des Konsums von elektronischen Zigaretten und elektronischen Shishas*) del 3 marzo 2016, la Legge per la modifica della legge sulle risorse idriche, per l'introduzione dei principi per il costo dei servizi idrici e usi dell'acqua, nonché per la modifica della Legge sulla tassazione delle acque reflue (*Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes zur Einführung von Grundsätzen für die Kosten von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen sowie zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes*) dell'11 novembre 2016, la Legge per la modernizzazione della procedura relativa alla imposizione fiscale (*Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens*) del 18 luglio 2016, la Legge per il rafforzamento della lotta al traffico di esseri umani e di modifica della Legge sul registro centrale dello Stato federale così come dell'Ottavo libro del Codice delle prestazioni sociali (*Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch*) dell'11 ottobre 2016 e la Legge di modifica delle diposizioni in materia di gestione di rifiuti (*Gesetz zur Änderung abfallverbringungsrechtlicher Vorschriften*) del 1° novembre 2016.

Per quanto concerne la manutenzione normativa, la maggior parte dei provvedimenti è rappresentato dalle cosiddette "leggi di modifica", che nella tecnica legislativa tedesca sono designate con numeri ordinali progressivi e che intervengono con modifiche ed integrazioni sul testo originario di grandi leggi di settore. Al riguardo, si ricordano la Ventireesima legge di modifica della Legge elettorale federale (*Dreiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*) del 3 maggio 2016, la Quindicesima legge di modifica della Legge sul traffico aereo (*Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes*) del 28 giugno 2016 e la Nona legge di modifica del Secondo Libro del Codice sociale (*Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung – sowie zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht*) del 26 luglio 2016.

Nell'ambito della la manutenzione normativa si ricomprendono, altresì, le leggi il cui contenuto consiste, di fatto, nella ripubblicazione del testo di leggi previgenti aggiornato alle modifiche successivamente intervenute (Neufassung)[9].

[9] *Tra le Neufassungen più importanti si segnalano: il Testo aggiornato della Legge sulle responsabilità marittime (Neufassung des Seeaufgabengesetzes) del 19 gennaio 2016 e il Testo aggiornato della Legge sulle statistiche federali (Neufassung des Bundesstatistikgesetzes) del 31 ottobre 2016.*

2.2. Dati relativi al 2017

Per quanto riguarda, invece, la produzione legislativa del 2017, si rilevano 35 leggi di ratifica di trattati internazionali, 3 leggi relative alla manovra di bilancio annuale e in materia finanziaria, e 52 leggi di recepimento o di adeguamento alla normativa comunitaria.

Nel **2017**, tra le principali leggi di attuazione del diritto comunitario si segnalano: la Legge per il rafforzamento alla lotta contro il lavoro nero e l'occupazione illegale (*Gesetz zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung*) del 6 marzo 2017, la Legge che regolamenta il diritto alla maternità (*Gesetz zur Neuregelung des Mutterschutzrechts*) del 23 maggio 2017, la Legge per il riordino della normativa sulla tutela dai danni derivanti dalle radiazioni ionizzanti (Ge*setz zur Neuordnung des Rechts zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung*) del 27 giugno 2017 e la Legge sul *carsharing* (*Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carshariinggesetz –CsgG*) del 5 luglio 2017.

Per quanto concerne la manutenzione normativa, si ricordano: la Quarta legge di modifica della Legge sull'assistenza giudiziaria nei reati penali (*Viertes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen*) del 5 gennaio 2017, la Quarta legge di modifica della legge federale sui pedaggi autostradali (*Viertes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes*) del 27 marzo 2017 e la Sesta legge di modifica della Legge sulla tassazione dei veicoli a motore (*Sechstes Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes*) del 6 giugno 2017.

Infine, tra le *Neufassungen* più importanti si segnala il Testo aggiornato del Codice edilizio (*Neufassung des Baugesetzbuchs*) del 3 novembre 2017 e il Testo aggironato della Legge sulla regolamentazione del mercato (*Neufassung des Marktorganisationsgesetzes*) del 7 novembre 2017.

Principali settori di intervento legislativo

Tra i temi che hanno maggiormente caratterizzato la produzione legislativa nel **settore istituzionale** assumono particolare rilievo l'**asilo** e l'**immigrazione**. Con la Legge per migliorare la registrazione e lo scambio di dati per fini connessi al diritto di soggiorno e di asilo (*Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken*), del 2 febbraio 2016, è stato introdotto un **sistema unico per la rilevazione degli arrivi** in territorio tedesco degli stranieri richiedenti asilo e protezione ed è stata creata una banca dati apposita. Tutte le informazioni registrate – dati anagrafici, dati di riconoscimento come le impronte digitali, stato di provenienza e dati di contatto, nonché dati sullo stato di salute e le vaccinazioni –sono messe a disposizione di tutte le autorità competenti per via elettronica. Nel sistema centrale sono in-

seriti anche i dati riguardanti la formazione scolastica, l'esperienza lavorativa e le qualifiche professionali al fine di agevolare l'integrazione e l'inserimento nel mondo del lavoro.

La Legge che introduce una **procedura d'asilo accelerata** (*Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren*), dell'11 marzo 2016, ha previsto che le richieste d'asilo presentate da stranieri provenienti da Stati sicuri vengano esaminate all'interno delle strutture di prima accoglienza. Giustificate dalla situazione eccezionale del momento, le nuove disposizioni hanno un'efficacia limitata nel tempo stabilendo che in un periodo di due anni (c.d. tempo d'attesa) i profughi che abbiano fatto richiesta della "tutela sussidiaria" dopo la presentazione della domanda d'asilo possono restare in Germania in attesa del ricongiungimento familiare. Coeva a questa legge è quella, adottata dopo le violenze accadute della notte di Capodanno 2016 a Colonia, che agevola l'**espulsione degli stranieri delinquenti** e amplia l'esclusione del riconoscimento dello status di rifugiato ai richiedenti asilo che abbiano commesso un reato. (*Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern*). La normativa si applica ai casi in cui uno straniero è riconosciuto colpevole di uno o più reati intenzionali contro la vita, l'integrità fisica, l'autodeterminazione sessuale, la proprietà, oppure per resistenza alle forze dell''ordine, a condizione che abbia commesso tali reati con violenza, ricorrendo alle minacce o con astuzia, indipendentemente dal fatto che venga sospesa la pena detentiva alla quale è stato condannato. Ai richiedenti asilo che rappresentano un pericolo per la comunità, perché a causa dei reati sopra citati sono stati condannati almeno ad un anno di reclusione con sentenza passata in giudicato, potrà di conseguenza essere rifiutato il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Per l'applicazione della Legge sull'**integrazione** (*Integrationsgesetz*), entrata in vigore il 6 agosto 2016, il Governo federale ha stanziato sette miliardi di euro per il biennio 2016-2018. La nuova disciplina 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 loro processo di integrazione. Il periodo di attesa per partecipare ai corsi di integrazione (corsi di lingua tedesca e corsi di base sulla storia, la società, il sistema giuridico e i valori della Germania), proposti dall'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*- BAMF) è ridotto da 3 mesi a 6 settimane e i posti disponibili sono aumentati da 20 mila a 200 mila, mentre il numero di ore dei corsi sull'integrazione passa da 60 a 100 ore. Qualora il richiedente asilo rifiuti di partecipare a tali corsi senza una giusta causa, gli sono ridotte o eliminate le prestazioni sociali. La nuova legge modifica, in particolare, il Terzo libro del Codice sociale (*Sozialgesetzbuch* – SGB) introducendo al § 132 una regolamentazione speciale volta a promuovere la formazione professionale e l'apprendistato degli stranieri. I sussidi statali

previsti a tale scopo, di cui ai §§ 56 ss., sono estesi anche ai richiedenti asilo (rispettivamente dopo 3 o 15 mesi di permanenza) e agli stranieri c.d. tollerati (*geduldete Ausländer*), che risiedano legalmente e ininterrottamente in Germania da 12 mesi oppure da 6 anni. Tale regime speciale è a tempo determinato e riguarda le misure applicate e le sovvenzioni statali richieste entro il 31 dicembre 2018. Altre modifiche, relative alla Legge per le prestazioni in favore dei richiedenti asilo (*Asylbwerberleistungsgesetz*), stabiliscono alcune limitazioni in caso di violazione di determinati obblighi di cooperazione (*Mitwirkungspflichten*) nei confronti dell'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati. Le nuove disposizioni regolamentano inoltre l'obbligo di residenza (*Wohsitzverpflichtung*): al fine di promuovere una durevole integrazione, lo straniero avente diritto all'asilo, cui sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato o il diritto alla protezione sussidiaria, o al quale sia stato concesso per la prima volta un permesso di soggiorno, è obbligato, per tre anni, a prendere la residenza nel *Land* a cui è stato assegnato ai fini dello svolgimento della procedura di asilo. Alle autorità dei *Länder* è consentito imporre una residenza obbligatoria o addirittura vietare di risiedere in talune zone per un periodo massimo di tre anni, tenendo sempre in debita considerazione l'eventuale svolgimento di un'attività lavorativa o di formazione professionale.

Con la Legge sulla partecipazione della Federazione alle **spese dell'integrazione** e sull'ulteriore sgravio dei *Länder* e degli enti locali (*Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen*), del 1° dicembre 2016, sono stati attuati gli esiti dell'intesa raggiunta tra Federazione e Länder il 16 giugno 2016. Per gli anni dal 2016 al 2018, il Governo federale si è assunto completamente l'onere di coprire i **costi di alloggio e di riscaldamento** (*Kosten für Unterkunft und Heizkosten* - KdU) per coloro ai quali è stato concesso il diritto d'asilo e la protezione internazionale secondo le disposizioni contenute nel secondo Libro del Codice sociale. Negli anni dal 2017 al 2019 la quota e la ripartizione delle spese sarà adeguata annualmente mediante un decreto legislativo con l'approvazione del *Bundesrat* sulla base dell'evoluzione della spesa relativa all'anno precedente per i singoli *Länder*.

Il 29 luglio 2017, infine, è entrata in vigore la Legge per una migliore applicazione dell'**obbligo di rimpatrio** (*Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht*). In essa sono contenute **misure più severe**, che vanno dalla detenzione ai fini dell'espulsione (*Abschiebungshaft)*, ora possibile anche per persone dalle quali può derivare un considerevole pericolo per la vita di terzi o per interessi significativi di sicurezza interna, e dal trattenimento ai fini dell'allontanamento (*Ausreisegewahrsam*), che passa dalla durata di 4 a 10 giorni con l'estensione dell'obbligo di residenza nel centro di prima accoglienza, fino all'obbligo di presentare la domanda di asilo per i minori non accompagnati tramite gli uffici di assistenza ai minori. La legge impone inoltre a carico dei *Jobcenter*, delle autorità di frontiera, delle autorità per l'immigrazione e delle rappresentanze diplomatiche tedesche l'obbligo di comunicare, quando ne siano venute a conoscenza, che uno straniero cui è stata rico-

nosciuta la protezione internazionale si è recato nel suo Paese di origine.

Per quel che concerne la **materia costituzionale**, il 13 luglio 2017 sono state promulgate due modifiche alla Legge fondamentale (*Grundgesetz* – GG). La prima riguarda l'**art. 21 sui partiti politici**, nel quale è stato inserito un **nuovo comma 3** 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 di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale. La decisione in merito all'esclusione dal finanziamento pubblico spetta alla Corte costituzionale federale. In attuazione della modifica dell'art. 21 è stata approvata la Legge per l'**esclusione dal finanziamento pubblico** dei partiti contrari alla Costituzione (*Gesetz zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung* del 18 luglio 2017), con la quale sono state apportate modifiche ai §§ 10 e 34 della Legge sulle entrate fiscali (*Einkommensteuergesetz* - EStG) che riguardano, rispettivamente, la detrazione in materia di donazioni e la riduzione delle tasse in caso di donazioni a partiti politici e comunità indipendenti di elettori.

La seconda revisione costituzionale, di ben più ampio respiro, riguarda **13 articoli della Legge fondamentale** (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes - Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g*). La riforma, che rappresenta il principale progetto della Grande coalizione rosso-nera CDU/CSU e SPD dell'ultimo periodo della 18a legislatura, 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** (*Finanzpakt*) per la ridistribuzione di fondi tra *Länder* ricchi e *Länder* poveri, nonché degli aiuti da parte della Federazione. In base alla nuova disciplina, infatti, i *Länder* riceveranno 9,75 miliardi di euro all'anno dalla Federazione e tale somma aumenterà negli anni successivi. 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.

In tema di **tutela della riservatezza** e **protezione dei dati personali**, due sono i provvedimenti che occorre menzionare.

La Legge sulla revisione della normativa riguardante la protezione dei segreti nell'ambito della partecipazione di terzi alla pratica professionale delle persone soggette a riservatezza (*Gesetz zur Neuregelung des Schutzes von Geheimnissen bei der Mitwirkung Dritter an der Berufsausübung schweigepflichtiger Personen*) del 30 ottobre 2017 modifica in particolare il § 203 del Codice penale tedesco che disciplina la **violazione di segreto privato**. La norma garantisce, contro la divulgazione non autorizzata, la protezione dei segreti che vengono confidati ai membri di alcune categorie professionali (medici, avvocati, contabili o revisori dei conti) nel contesto della loro attività. Lo sviluppo della digitalizzazione, infatti, ha reso possibile affidare il lavoro di supporto, svolto dal proprio personale, a società specializzate o a lavoratori autonomi. Si tratta, ad esempio, dell'installazione, del funzionamento, della manutenzione e dell'adeguamento dei sistemi in-

formatici. Tuttavia, l'impiego di terze persone che non rientrano nell'ambito delle proprie attività di supporto, non è esente da rischi legali con riferimento alla segretezza del lavoro, in quanto tali persone sono in grado di acquisire conoscenza di segreti protetti. La nuova disciplina prevede quindi una limitazione della responsabilità penale ai sensi § 203 StGB, in base al quale è espressamente non soggetta a responsabilità penale la divulgazione di segreti protetti a persone che partecipano all'attività professionale dei titolari del segreto professionale, nella misura in cui ciò sia necessario per la corretta esecuzione delle attività delle persone che hanno collaborato. Infine, gli obblighi di dovuta diligenza sono uniformati e standardizzati per i titolari del segreto professionale e devono essere osservati quando terze persone sono incluse nella pratica professionale.

Mediante la Legge che ristruttura l'**Ufficio federale per l'investigazione criminale** (*Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes*), del 1° giugno 2017, è stata data attuazione alla sentenza della Corte costituzionale federale del 20 aprile 2016, che ha dichiarato incostituzionali alcune parti della legge relativa a tale organismo. La legge recepisce inoltre la Direttiva 2016/680/UE del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio. L'obiettivo principale della nuova disciplina è quindi quello di **proteggere i dati personali**. In linea generale essi possano essere diffusi, anche quando raccolti nell'ambito del perseguimento di reati penali, solo previo consenso dell'interessato al riguardo. Seguendo le direttive tracciate dal giudice costituzionale, tali garanzie devono essere preservate anche nel caso di misure di investigazione che riguardano reati di terrorismo internazionale. Tali misure, che possono incidere in modo molto penetrante sulla sfera privata del singolo, devono, in ogni caso, essere ispirate al rispetto del principio di proporzionalità. In particolare, al fine di rispettare tale principio, è necessario che le investigazioni non incidano sul nucleo fondamentale dello stile di vita delle persone (non ne rivelino quindi il contenuto) anche attraverso una tutela adeguata dei soggetti che, a causa del loro lavoro, sono a conoscenza di tali notizie riservate e attraverso la cancellazione dei dati non più necessari per lo svolgimento delle indagini.

In tema di **diritti della persona**, con la legge del 20 luglio 2017 è stata introdotta la possibilità di contrarre **matrimonio tra persone dello stesso sesso** (*Gesetz zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts*). Dal 2001 alle coppie omosessuali che volevano ufficializzare la loro unione era riservato soltanto l'istituto della convivenza registrata (*eingetragene Lebenspartnerschaft*). La nuova legge si innesta nell'ambito di un *excursus* giurisprudenziale, che ha portato il Tribunale costituzionale federale a considerare conforme all'articolo 6 comma 1 della Legge fondamentale (*Grundgesetz*) l'introduzione del matrimonio di persone dello stesso sesso e successivamente a giudicare non comprensibile e non giustificabile una disciplina che consentiva a per-

sone dello stesso sesso di accedere a modalità di unione riconosciute dallo Stato comportanti diritti meno ampi rispetto a quelli previsti dall'istituto del matrimonio. Il giudice costituzionale, in una sentenza del 2013, aveva anche ritenuto illegittime le disposizioni che prevedevano discriminazioni in materia di diritto successorio tra figli di coppie di sesso diverso e figli di genitori omosessuali.

Nel settore della **pubblica amministrazione** e del connesso **sviluppo digitale**, si segnalano, in particolare alcuni interventi legislativi che hanno contribuito a modernizzare e a semplificare la normativa in materia di atti amministrativi, di e-*goverment*, procedure giudiziarie e dati identificativi personali.

Con la Legge del 29 marzo 2017 (*Gesetz zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes*) sono stati ulteriormente ridotti i procedimenti amministrativi nei quali è necessaria la forma scritta. Tali disposizioni recepiscono un lavoro di relazione e di sintesi svolto dal Governo federale e completano, dopo le leggi in materia già emanate dal 2013 in poi, il quadro giuridico di riferimento sulla base del quale in tutti i procedimenti amministrativi è praticamente possibile comunicare con l'amministrazione per via elettronica, anche attraverso l'uso della firma digitale, non essendo quindi più necessario l'invio di istanze scritte cartacee.

La Prima legge di modifica della legge sull'e-*government* (*Erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes*), del 5 luglio 2017, ha posto le basi per la fornitura immediata di dati aperti (*offene Daten - open data*) da parte delle autorità dell'amministrazione federale. Tali dati, che possono essere elaborati elettronicamente, costituiscono una risorsa preziosa se resi trasparenti; essi infatti offrono la possibilità di una maggiore partecipazione dei cittadini interessati e di una più intensa cooperazione tra i cittadini e le autorità. Inoltre, possono stimolare nuovi modelli di *business* e innovazione. I dati in formato digitale vengono quindi, più volte, indicati come "combustibile del futuro" o "nuovo olio" (*das neue Öl*). Le autorità dell'amministrazione federale sono obbligate per legge a pubblicare i dati non ancora elaborati e che sono stati raccolti per l'esecuzione dei loro compiti di servizio pubblico. Tuttavia, la messa a disposizione di tali dati deve avvenire nel rispetto delle norme di legge; in particolare è necessario rispettare la protezione dei dati e le disposizioni speciali in materia. Inoltre, la legge prevede la pubblicazione anticipata dei dati nell'attuazione di nuove procedure amministrative e l'istituzione di un centro di consulenza per le autorità federali.

La coeva Legge per l'introduzione degli atti elettronici nel **settore giudiziario** e per l'ulteriore incremento del **traffico elettronico nei processi** (*Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs*) prevede anche per il processo penale la possibilità di inviare atti (anche le condanne) per via telematica. Sono state quindi integrate le disposizioni già contenute in una legge del 2013 (*Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten*), che aveva previsto la possibilità di comunicazioni telematiche, nell'ambito

del processo civile. La nuova legge rende obbligatorio l'uso del mezzo telematico per tutti i giudici (civili e penali) a partire dal 1° gennaio 2026. Viene fornita inoltre una definizione piuttosto ampia di **"atto inviato per via telematica"**, includendovi ogni atto trattato in via informatica. Infine, viene precisato 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. Infine, con l'approvazione della Legge per la promozione della **carta di identità elettronica** (eID) (*Gesetz zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises*) del 7 luglio 2017 il legislatore tedesco si è posto l'obiettivo di eliminare alcune delle barriere all'identificazione dell'ID elettronico. La modifica più importante riguarda le nuove carte d'identità richieste: la funzione elettronica (eID) è abilitata per impostazione predefinita, mentre in passato tale funzione era attivata solo per un terzo dei *badge* emessi. Un'rilevante innovazione riguarda tutte le carte d'identità con *chip* di dati. Tutte le persone autorizzate al controllo di identità, come autorità pubbliche, banche, hotel o venditori di alcolici, possono leggere i dati eID e trasferirli ai loro moduli (*online*) in presenza del titolare della carta senza inserire il PIN. La "lettura sul posto senza PIN" tramite un lettore RFID comporta risparmio di tempo e una migliore qualità del processo di trasferimento dei dati. La legge, infine, mira ad adeguare le disposizioni interne al Regolamento (UE) n. 910/2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE: anche tutti gli altri Stati membri dell'UE sono quindi autorizzati a leggere e trattare l'eID dei cittadini tedeschi e l'eID del permesso di soggiorno elettronico.

Restando nel settore della **giustizia**, in attuazione della direttiva 2011/36/UE è stata approvata la Legge per il rafforzamento della **lotta al traffico di esseri umani** e la modifica della legge sul registro centrale dello Stato federale così come dell'ottavo Libro del Codice sociale (*Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch*), dell'11ottobre 2016. La nuova disciplina ha ampliato la fattispecie del traffico di esseri umani (*Menschenhandel*) al fine di ricomprendervi altre ipotesi di reato quali l'accattonaggio e il traffico di organi. Sono stati inoltre meglio ridefiniti i reati di sfruttamento della prostituzione, del caporalato e dello sfruttamento in generale di una posizione di vantaggio nell'ambito di una situazione lavorativa. Il nuovo § 232a del Codice penale (*Strafgesezbuch* – StGB), in particolare, disciplina la c.d. **prostituzione forzata o coatta** (*Zwangsprostitution*): è stata introdotta, al comma 6, la possibilità di procedere penalmente contro i clienti delle prostitute forzate, con la previsione di pene detentive da tre mesi a cinque anni 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 (reclusione fino a dieci anni) per i protettori delle prostitute forzate.

Tra gli altri **interventi legislativi in materia penale** si evidenzia la Legge per la lotta alla

corruzione nel settore sanitario (*Gesetz zur Bekämpfung von Korruption im Gesundheitswesen*), del 30 maggio 2016. I nuovi articoli §§ 299a e 299b del Codice penale tedesco introducono i reati di corruzione e corruttibilità nel settore sanitario (*Bestechlichkeit und Bestechung im Gesundheitswesen*) e sanzionano comportamenti – non soltanto di medici, ma anche degli esercenti le professioni sanitarie in genere - concretantisi nella concessione o accettazione di 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. Alla nuova normativa sono soggetti tutti gli esercenti le professioni sanitarie che necessitano, per l'esercizio della loro attività professionale, di un'abilitazione rilasciata dopo aver seguito un corso di studio o di formazione professionale, disciplinati da leggi statali. E' prevista una pena detentiva fino a tre anni, aumentabile fino a 5 anni nei casi particolari previsti dal § 300 del Codice penale tedesco.

A seguito dell'approvazione della 51a Legge di modifica del Codice penale (*Einundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafbarkeit von Sportwettbetrug und der Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben*), dell'11 aprile 2017, sono state introdotte nuove disposizioni in materia di responsabilità penale per le **frodi sportive** (§ 265c – *Sportwettbetrug*) e la manipolazione di competizioni sportive professionistiche (§ 265d – *Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben*).

Con la 55ª legge di modifica del codice penale del 17 luglio 2017 (*Fünfundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Wohnungseinbruchdiebstahl*) il **furto con scasso nelle abitazioni** diventa una fattispecie autonoma di reato. Fino a questa modifica 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.

Sempre nel medesimo settore si segnalano due ulteriori provvedimenti.

Il 10 novembre 2016 è entrata in vigore anche la nuova disciplina dei "**Delitti contro la libertà sessuale**" (§§ 174 e ss. StGB), frutto delle modifiche apportate dalla 50a Legge di modifica del Codice penale - Rafforzamento della tutela dell'autodeterminazione sessuale (*Fünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches - Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung*), del 4 novembre 2016. Con questa legge è stato introdotto in particolare il principio del "No significa no" ("*Nein heißt Nein"*), in virtù del quale, ai fini della configurazione della fattispecie penale, è sufficiente che vi sia il diniego della vittima all'atto sessuale. Le nuove disposizioni prevedono la reclusione da 6 mesi a 5 anni a carico di chiunque, contro la volontà manifesta di un'altra persona, compia sulla stessa o permetta che la stessa compia atti sessuali, ovvero la induca a compiere o subire atti sessuali con/da una terza persona. La medesima pena è prevista per gli atti sessuali conseguenti a minaccia (cosiddetta "costrizione ambientale") e degli atti sessuali "repentini", perpetrati cioè a sorpresa. La pena detentiva non inferiore ad un anno e fino

ad un massimo di 15 anni è prevista per i seguenti reati: atti sessuali compiuti su soggetti incapaci di esprimere il loro consenso a causa di una malattia o di una condizione di disabilità; atti sessuali commessi mediante violenza fisica; atti sessuali commessi con minaccia di un pericolo attuale per la vita o l'integrità fisica della persona offesa; atti sessuali perpetrati approfittando di una situazione in cui la vittima è del tutto indifesa. Per i casi di particolare gravità (stupro e atti sessuali compiuti da più persone) la pena detentiva va da 2 a 15 anni e da 5 a 15 anni per atti sessuali perpetrati facendo uso di un'arma, o comunque di uno strumento pericoloso. Il § 184i e il § 184j prevedono, rispettivamente, il reato di **molestie sessuali** e gli atti sessuali commessi in gruppo, entrambe le fattispecie punibili con la reclusione fino a 2 anni o con una sanzione pecuniaria.

Con la Legge sulla lotta contro i **matrimoni infantili** (*Gesetz zur Bekämpfung von Kinderehen*), del 17 luglio 2017, l'età minima legale per contrarre matrimonio, nell'interesse del benessere del minore, è stata fissata a 18 anni. Entrambi i coniugi devono quindi essere maggiorenni alla data del matrimonio. È venuta meno la possibilità per il Tribunale della famiglia (*Familiengericht*) di esonerare i minori sedicenni dal requisito dell'età necessario per il matrimonio. Tali disposizioni si applicano anche ai matrimoni contratti in base al diritto straniero. Secondo la nuova disciplina i minorenni stranieri sposati sono considerati come profughi minori non accompagnati e pertanto devono essere presi in custodia da un ufficio di assistenza per minori (*Jugendamt*). Quest'ultimo verifica quali misure di protezione siano necessarie e, in particolare, se il minore debba essere separato dal proprio coniuge. Mediante alcune modifiche alla normativa sull'asilo e il soggiorno degli stranieri, tuttavia, si è cercato di contemperare gli svantaggi che potrebbero derivare, per i minori, dall'inefficacia o dall'annullamento del loro matrimonio.

Anche il settore della **sicurezza** è stato interessato da numerosi provvedimenti.

L'obiettivo della Legge per il rafforzamento dello scambio di dati per la **lotta al terrorismo** (*Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus*), del 26 luglio 2016, è quello di migliorare la **cooperazione tra le autorità di pubblica sicurezza dei vari paesi** nell'ambito della valutazione dei dati utili alla lotta al terrorismo. La legge prevede innanzitutto la possibilità per il Ministero federale della difesa 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. Le nuove disposizioni adeguano le norme sulla circolazione delle notizie attraverso le agenzie di stampa che riguardano i minori, in considerazione del fatto che un numero sempre maggiore di minori si reca in Siria con lo scopo di arruolarsi nelle fila di organizzazioni terroristiche e che anche in Germania tendono sempre più frequentemente a svilupparsi fenomeni di "radicalizzazione" dei minori. Attraverso una modifica alla legge sulle telecomunicazioni (*Telekommunikationsgesetz*) i fornitori di servizi di telecomunicazione sono obbligati non solo a rivelare l'identità di clienti che usufruiscono di tessere prepagate, ma anche di controllare l'identità attraverso

idonei documenti personali. Vengono infine potenziati i poteri della polizia in materia di utilizzo di agenti provocatori (*Verdeckte Ermittler*).

Con la 53a legge di modifica del Codice penale dell'11 giugno 2017 (*Dreiundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern*) sono state estese ai criminali estremisti alcune misure attinenti alla **libertà vigilata**. Basandosi sulla relazione finale relativa ai "Possibili usi della sorveglianza elettronica", presentata da un gruppo di lavoro della Conferenza dei Ministri della giustizia dei *Länder* il 7 dicembre 2016 (poco tempo prima dell'attentato terroristico ai mercatini natalizi di Berlino, avvenuto il successivo 19 dicembre), il legislatore tedesco ha deciso di applicare le disposizioni sulla **sorveglianza elettronica della residenza**, ovvero la c.d. "**cavigliera elettronica"** e l'ordinanza facoltativa della **detenzione preventiva** 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. È stato anche ridotto da 3 a 2 anni il tempo minimo necessario di sconto della pena ai fini dell'applicazione della cavigliera elettronica.

Sempre in tema di **terrorismo**, con la 54a legge di modifica del Codice penale del 17 luglio 2017 (*Vierundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität*) è stata data completa attuazione alla Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio dell'UE, del 24 ottobre 2008, relativa alla **lotta contro la criminalità organizzata**. La decisione quadro risultava in gran parte già recepita nell'ordinamento giuridico tedesco, salvo che per il **concetto di "associazione criminale"** del § 129 del Codice penale che nell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza della Corte di cassazione federale era più restrittivo rispetto alla definizione contenuta nell'art. 1 della decisione quadro europea. Nello specifico, il nuovo § 129, comma 1, opera una differenziazione tra chi fonda o aderisce ad un'associazione criminale e chi invece la sostiene o ne recluta membri o sostenitori: nel primo caso è prevista la reclusione fino a 5 anni o una sanzione pecuniaria, nel secondo caso la pena detentiva è di 3 anni al massimo. Il comma 2 rappresenta invece la trasposizione della definizione giuridica europea di organizzazione criminale, ovvero un'associazione costituita da più di due persone per il perseguimento di un interesse comune superiore, stabilita da tempo e indipendente da ruoli formalmente definiti per i suoi membri, dalla continuità della sua composizione e da una struttura articolata.

Un altro provvedimento meritevole di menzione è la tanto attesa modifica della Legge sulla **sicurezza aerea** (*Erstes Gesetz zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes*), entrata in vigore il 4 marzo 2017. La rielaborazione della normativa si è resa necessaria anche per adeguare l'ordinamento interno al Regolamento europeo n. 300/2008 che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile e che abroga il regolamento (CE) e n. 2320/2002 e alle sue successive disposizioni applicative. In base alla nuova disciplina,

al fine di aumentare il livello di sicurezza, il Ministero federale della difesa può, a determinate condizioni, imporre un **divieto di volo, sorvolo, decollo o trasporto merci** (*Einflug-, Überflug-, Start- oder Frachtbeförderungsverbot*) per singoli aeromobili o per un gruppo più specifico di aeromobili. Anche i vettori aereri devono sostenere, in paesi terzi, le attività dei funzionari di collegamento per la sicurezza aerea della polizia federale. Al fine di proteggere dagli attacchi l'aviaizone civile, sono state rese più stringenti le disposizioni relative alla **verifica dell'affidabilità** (c.d. *Zuverlässigkeitsüberprüfung*) di tutti coloro che svolgono un'attività nell'ambito dello spazio aeroportuale (dipendenti dei servizi aeroportuali, piloti e personale delle compagnie aeree, delle imprese di pulizia, delle ditte di rifornimento, ecc.). Anche i lavoratori per i quali era sufficiente una verifica dell'occupazione da parte del datore di lavoro sono, in virtù delle nuove disposizioni, soggetti ad una verifica di affidabilità da parte delle autorità.

Infine, due interventi legislativi, approvati alla fine del 2016, hanno riguardato i **servizi di *intelligence***. La prima legge, del 30 novembre 2016, amplia ulteriormente il **controllo parlamentare** sui Servizi federali di informazione e di sicurezza (*Gesetz zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes*). Le nuove disposizioni mirano a garantire che i poteri di vigilanza del Comitato di controllo parlamentare (*Parlamentarischen Kontrollgremiums* - PKGr) siano più intensivi, più coordinati e continui. Anche le attività degli altri organismi che svolgono per legge funzioni di controllo dei servizi di *intelligence*, specialmente la Commissione G10 e il Comitato di fiducia(*Vertrauensgremium*), dovranno essere più interconnessi con il PKGr. Con i nuovi § 5a e § 5b della Legge sul comitato di controllo parlamentare (*Kontrollgremiumgesetz*) è stato istituito un **Incaricato permanente** (*Ständiger Bevollmächtigter*) che svolge le sue funzioni a tempo pieno per assistere il Comitato e curare il coordinaento con gli altri organismi di controllo. L'Incaricato, che deve avere almeno 35 anni di età, è nominato dal Presidente del *Bundestag*, su proposta dello stesso Comitato di controllo, per 5 anni e può essere rinominato una volta soltanto. Esso è coadiuvato da uno *staff* dell'amministrazione del *Bundestag*.

La nuova legge di **riforma del Servizio Federale di *intelligence*** (*Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes* – Legge sulle informazioni delle telecomunicazioni internazionali del servizio di sicurezza federale), del 23 dicembre 2016, sottopone il *Bundesnachrichtendienst* (BND) al monitoraggio da parte di un "**gruppo indipendente"** (*unabhängiges Gremium*), previsto dal § 16 della *BND-Gesetz*, composto da due giudici - di cui uno svolge le funzioni di presidente - un procuratore federale e tre membri supplenti (sempre due giudici e un procuratore) e un "commissario permanente" nominato dal Ministero dell'interno. Il gruppo si riunisce almeno una volta ogni tre mesi e riferisce al Comitato di controllo parlamentare in merito alla sua attività ogni sei mesi. Le discussioni all'interno del gruppo sono segrete. La legge stabilisce inoltre che la sorveglianza delle reti di comunicazione internazionali debba essere autoriz-

zata dalla Cancelleria (non più, dunque, in autonomia) e vieta esplicitamente lo spionaggio economico e industriale. La riforma 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, e permette esplicitamente al BND di effettuare operazioni di spionaggio presso le istituzioni dell'UE e degli altri Stati membri dell'UE, a condizione che siano finalizzate a raccogliere "informazioni importanti per la politica estera e di sicurezza" della Repubblica federale. La riforma consente, infine, al BND di collaborare per scopi specifici (ad esempio, la **lotta al terrorismo**) con i servizi segreti stranieri, come la statunitense NSA (*National Security Agency*), di sostenere l'esercito tedesco in missioni estere o di raccogliere informazioni relative alla sicurezza dei cittadini tedeschi all'estero.

Nell'**area economica**, gli interventi del legislatore sono stati molteplici e hanno riguardato principalmente tre settori: **fisco**, **energia**, e **mercato del lavoro**. Provvedimenti di rilievo hanno inoltre interessato le materie afferenti alle **telecomunicazioni**, al **mercato immobiliare** e a quello dei **capitali.**

Il settore **fiscale** è stato oggetto di una serie di interventi di rilievo che hanno riguardato non solo la legislazione più specificatamente **antielusione**, ma anche assetti delle amministrazioni pubbliche che si occupano del rispetto della normativa fiscale.

In quest'ultima ottica va inquadrata la legge di modifica dell'amministrazione delle dogane (*Gesetz zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes*), del 10 marzo 2017, con la quale si persegue l'obiettivo di controllare meglio l'esportazione e l'importazione di merci illegali sulla via postale, così come il transito illegale di contanti al di là della frontiera, e si assegnano maggiori poteri all'amministrazione doganale. Le modifiche principali riguardano in particolare il traffico postale: la legge prevede che non solo la *Deutsche Post*, ma ora anche gli altri gestori dei servizi postali siano obbligati a sottoporre all'amministrazione delle dogane tutte le operazioni per le quali sussistono indizi di violazione delle normativa in materia di esportazioni e importazioni. Agli impiegati dell'amministrazione doganale è concessa, inoltre, facoltà di svolgere controlli a campione presso gli spazi in cui operano i gestori.

Sulla lotta all'**evasione fiscale** interviene, invece, la legge del 23 giugno 2017 (*Gesetz zur Bekämpfung der Steuerumgehung und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften- Steuerumgehungsbekämpfungsgesetz*), che si pone come obiettivo principale quello di rendere più difficile ai cittadini residenti la possibilità di evadere le tasse attraverso la partecipazione a società create a tale scopo presso Stati terzi, non appartenenti all'Unione europea. Punto fondamentale della legge è quello di garantire, in particolare, la massima trasparenza (anche in via "preventiva") rispetto a partecipazioni che configurino posizioni di controllo - da parte di cittadini residenti in Germania - in società aventi residenza in Stati terzi. Viene pertanto esteso l'obbligo di comunicazione anche alle partecipazioni indirette, quindi anche nel caso non vi sia la proprietà formale dell'impresa

presso la quale insistono le partecipazioni. Gli intermediari finanziari hanno inoltre l'obbligo di segnalare alle autorità tributarie, a determinate condizioni, le relazioni d'affari di cittadini con società di Stati terzi delle quali vengono a conoscenza. In caso di inadempimento a tale obbligo, gli intermediari sono responsabili dei mancati introiti a livello impositivo e ad essi può essere applicata una multa fino a 25.000 euro. Viene infine eliminato il segreto bancario e rafforzati, di conseguenza, i poteri di indagine delle autorità tributarie.

In funzione **antielusione** va annoverata poi la legge contro le pratiche dannose in materia fiscale in relazione alla concessione di diritti (*Gesetz gegen schädliche Steuerpraktiken im Zusammenhang mit Rechteüberlassungen*), del 27 giugno 2017, in base alla quale la possibilità di detrarre dalle tasse quanto pagato per licenze o concessione di altri diritti viene circoscritta ai soggetti che dimostrino di esercitare realmente l'attività collegata alla licenza. La legge si rifà al principio, affermato in ambito OCDE, che prevede l'impossibilità di beneficiare delle detrazioni previste nel caso in cui manchi l'esercizio effettivo dell'attività. Scopo della legge è, dunque, quello di garantire alle casse dello Stato entrate commisurate al valore e alla durata delle singole licenze.

Nel settore dell'**energia**, oggetto negli ultimi anni di diversi atti normativi da parte di molti paesi UE, è intervenuta la legge per l'ulteriore sviluppo del mercato dell'energia (*Gesetz zur Weiterentwicklung des Strommarktes - Strommarktgesetz)*, del 26 luglio 2016, con la quale è stato riformato il settore in questione. La riforma si base, in particolare, sul Libro bianco intitolato "Un mercato dell'energia per la transizione energetica" (*Ein Strommarkt für die Energiewende*), che il Ministero federale per l'economia e l'energia ha pubblicato nel luglio del 2015. L'obiettivo della riforma è quello di garantire che l'approvvigionamento di energia, nell'ambito di un mercato più sviluppato, avvenga in modo più sicuro, efficiente e rispettoso dell'ambiente. Allo stesso tempo, la legge attua i contenuti della "Dichiarazione di cooperazione regionale sulla sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica nel mercato europeo" (seguita da una dichiarazione politica del *forum* penta-laterale dell'energia), sottoscritta l'8 giugno 2015 dai ministeri dell'energia di 12 Stati europei. Il settore dell'energia, infatti, deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi climatici nazionali: entro il 2020 la Germania deve diminuire del 40%, rispetto al 1990, le emissioni di anidride carbonica. A tale scopo, si segnala che il 3 dicembre 2014 il Governo federale ha approvato il programma "Difesa del clima 2020" in cui si prevede che tutti i settori debbano assicurare un contributo per la diminuzione delle emissioni. 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.

Sul fronte dei **rifiuti radioattivi**, la legge per la nuova disciplina della responsabilità nello smaltimento degli impianti di energia nucleare (*Gesetz zur Neuordnung der Veran-*

twortung in der kerntechnischen Entsorgung), del 27 gennaio 2017 prevede l'istituzione di un fondo di diritto pubblico a ciò destinato, definendone i compiti e la composizione.

Il consiglio di amministrazione del fondo, composto da un rappresentante del ministero dell'economia, uno del ministero delle finanze e uno del ministero dell'ambiente, delibera su tutte le questioni principali. I tre rappresentanti, che decidono anche in merito alla strategia relativa all'investimento del fondo, devono essere scelti tra soggetti con grande esperienza nell'amministrazione di grossi patrimoni.

Con riferimento ai singoli impianti di produzione di energia nucleare, gli importi complessivamente da corrispondere sono pari a 17,389 miliardi di euro. Dal 1 gennaio 2017 su tali importi, qualora non pagati, maturano interessi del 4,58%. I singoli gruppi industriali sono obbligati a versare le somme entro il termine di 7 mesi dall'entrata in vigore della legge.

Può essere anche concordato un pagamento rateizzato, ma solo nel caso in cui venga pagato un supplemento aggiuntivo e vengano fornite determinate prestazioni in termini di sicurezza. In caso di rateizzazione è comunque necessario pagare interessi pari alla percentuale sopra indicata.

Nell'ambito delle questioni relative alla **tassazione dell'energia elettrica e nucleare** si iscrive la seconda modifica alla legge sulla tassazione dell'energia elettrica e nucleare (*Zweites Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes*), del 27 agosto 2017, che stabilisce l'estensione della validità delle **agevolazioni fiscali** previste per la tassazione in materia di gas naturale compresso (CNG), gas naturale liquefatto (LNG) e GPL (LPG), originariamente in scadenza a fine 2018. Inoltre, la legge contiene disposizioni che autorizzano le comunicazioni elettroniche tra gli operatori economici e l'amministrazione nell'ambito della tassazione dell'energia elettrica.

Nel settore del **lavoro** si segnala la legge per la modernizzazione del diritto degli **appalti pubblici** (*Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz – VergRModG*), del 17 febbraio 2016, con la quale è stata modificata la disciplina sugli appalti pubblici, al fine di recepire le tre ultime direttive europee (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) in materia di appalti pubblici.

Il provvedimento dispone che determinate prestazioni di tipo sociale, quali ad esempio quelle in favore delle persone disoccupate, possano essere aggiudicate attraverso un procedimento semplificato. La legge stabilisce inoltre 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.

Per quel che riguarda invece, più in generale, le **modalità per l'aggiudicazione degli appalti**, attraverso la riforma vengono potenziate le possibilità per i soggetti appaltatori di privilegiare, nell'ambito del procedimento per l'aggiudicazione dell'appalto, determinati obiettivi, quali ad esempio quelli relativi alla protezione dell'ambiente e alla tutela di particolari aspetti sociali o innovativi.

Sono previsti, inoltre, un utilizzo più ampio degli strumenti elettronici, al fine di ren-

dere più efficienti i procedimenti per l'aggiudicazione degli appalti, e un'apposita disciplina per la contemporanea assegnazione, a livello comunale, di un unico appalto da parte di più soggetti.

Una specifica attenzione al tema dei diritti dei lavoratori contraddistingue la legge di modifica alla legge in materia di **lavoro temporaneo** *Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze*) del 21 febbraio 2017, la quale 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.

Vengono computati anche i precedenti periodi svolti presso lo stesso datore di lavoro, se tra tali periodi non intercorre uno spazio temporale superiore a tre mesi. Al lavoratore temporaneo, che non può peraltro essere utilizzato per sostituire lavoratori in sciopero, deve essere assicurato inoltre lo stesso trattamento economico del lavoratore di base dell'impresa. 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** (*Gesetz zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung*), del 6 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.

Con la legge in questione, infatti, le eventuali violazioni commesse vengono segnalate più velocemente alle autorità. Di conseguenza, le imprese devono prestare un'attenzione assai maggiore al rispetto delle nuove norme nell'impiego di personale straniero.

Per assolvere ai nuovi compiti previsti dalla legge, viene corrispondentemente aumentata la dotazione di personale presso le dogane.

La legge prevede, inoltre, 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. L'autorità doganale può accedere all'ufficio centrale della motorizzazione al fine di confrontare i dati dei veicoli ammessi all'interno dei locali dell'imprenditore con i nominativi dei lavoratori che effettivamente risultano impiegati presso l'impresa. All'autorità doganale è attribuito anche il compito, in base alla nuova normativa, di verificare il rispetto degli obblighi di dichiarazione in materia contributiva. Attraverso tali controlli sarà più semplice rilevare eventuali violazioni della legge in oggetto, data la stretta correlazione tra la materia del versamento dei contributi previdenziali e quella del lavoro nero. Viene poi creato presso l'autorità doganale un sistema centrale di immissione dei dati, contenente tra l'altro 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. Vengono

introdotti, infine, poteri d'indagine attivabili d'ufficio da parte delle autorità competenti dei *Länder*, con possibilità anche di svolgere ispezioni presso i locali dell'azienda.

Nel settore delle **telecomunicazioni** è stata approvata la terza modifica alla legge sulle telecomunicazioni (*Drittes Gesetz zur Änderung des Telemediengesetzes*), del 28 settembre 2017, che promuove l'uso diffuso della WLAN e crea certezza giuridica per gli operatori WLAN. Con questa legge il Governo federale ha voluto ridurre la responsabilità degli operatori di reti wireless aperte, che non dovranno più sopportare i costi relativi a illeciti commessi da chi usa la rete nei locali pubblici. Si prevede che tale cambiamento legislativo fornirà un impulso decisivo all'aumento degli *hotspot* Wi-Fi aperti, che aiuteranno la Germania a recuperare terreno in tutta Europa. Al fine di tutelare adeguatamente i diritti di proprietà intellettuale e di rispettare la normativa europea, ai titolari dei diritti viene data l'opportunità di ottenere contro gli operatori WLAN il blocco dell'uso nei singoli casi, quando si tratta di impedire la ripetizione di una "concreta violazione".

Il prerequisito per tale misura, tuttavia, è che il titolare del diritto (il gestore del punto di accesso pubblico) non abbia altri mezzi per porre rimedio alla violazione del suo diritto e che la misura del blocco sia ragionevole e proporzionata. I costi preliminari ed extragiudiziali per la messa in atto di tali blocchi non devono essere imposti all'operatore WLAN.

Sempre nel medesimo ambito, in particolare per ciò che concerne i **social media**, si segnala la legge per il miglioramento dell'applicazione delle norme sulle reti sociali (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz - NetzDG)*, del 1° settembre 2017. La legge prevede multe fino a 5 milioni di euro per le piattaforme che non si siano attivate a sufficienza nell'eliminare notizie false e contenuti inappropriati, come quelli d'incitamento all'odio. Le segnalazioni per crimini, minacce, pubbliche accuse, diffamazioni, devono poter anche contare su un referente territoriale, che si possa raggiungere con relativa facilità in caso di urgenza. È prevista una sanzione pecuniaria fino a 500.000 euro per i responsabili delle piattaforme nel caso di mancata nomina del referente territoriale o di una persona incaricata per i reclami; la medesima sanzione è altresì prevista per l'incaricato dei reclami qualora questo non si attivi entro 48 ore dopo la ricezione del reclamo stesso. Si ricorda a tale fine che la Germania è stata il primo paese ad avvalersi di un'organizzazione esterna (*Correctiv*) per la lotta contro le *fake news* su *Facebook*. Gli utenti tedeschi possono infatti segnalare i *fake*, i quali vengono quindi inviati a *Correctiv* che agisce in qualità di *fact-checker*. Se quest'ultimo accerterà che la notizia è falsa, questa verrà inserita nel gruppo delle notizie "contestate" con relativa spiegazione del motivo per cui viene inserita in tale gruppo. A questo tipo di notizie, inoltre, non verrà dato risalto nella *news feed* del *social* e gli utenti riceveranno un avviso se decidono di condividerla.

Sul versante del **mercato immobiliare** va menzionata la legge di attuazione della direttiva europea in materia di **credito immobiliare** (*Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und zur Änderung handelsrechtlicher Vorschriften)*, dell'11 marzo 2016, che introduce un nuovo tipo di contratto di mutuo del consumatore. Si tratta, in

particolare, di un contratto di mutuo avente ad oggetto l'acquisto di immobili e caratterizzato dal fatto che la concessione della somma viene fatta dipendere dalla prestazione di una garanzia sotto forma di ipoteca o di un diritto reale, ovvero un contratto nel quale la somma mutuata viene concessa al fine di acquistare diritti di proprietà o altri diritti reali su edifici o porzioni di edifici da costruire. Per questo tipo di contratto di mutuo viene previsto un diritto di recesso da esercitare entro un mese. Nel caso in cui il contratto non sia completo in tutti i punti sin dall'inizio, il termine per l'esercizio del diritto di recesso comincia a decorrere dal momento in cui il contratto viene completato in ogni sua parte. Il diritto di recesso può ampliarsi fino alla durata massima di un anno e 14 giorni in presenza di una serie di omissioni nelle informazioni da parte del concedente il mutuo. Qualora invece venga prevista la restituzione del mutuo attraverso rate, il ritardo nel pagamento di due rate consecutive, che rappresentino almeno il 2,5% della somma prestata, dà facoltà al mutuante di risolvere il contratto.

Infine si segnala che, in seguito alla crisi finanziaria, il legislatore europeo ha assunto una serie di iniziative nell'ambito del **diritto del mercato dei capitali** per il miglioramento e il rafforzamento della trasparenza e dell'integrità dei mercati e per la tutela degli investitori, varando in particolare la Direttiva 2014/57/UE relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato. La Direttiva è stata recepita in Germania con la prima legge di modifica delle disposizioni relative ai mercati finanziari sulla base degli atti normativi europei (*Erstes Gesetz zur Novellierung von Finanzmarktvorschriften auf Grund europäischer Rechtsakte (Erstes Finanzmarktnovellierungsgesetz – 1. FiMaNoG*), del 30 giugno 2016. Punti essenziali degli atti europei e delle relative norme di attuazione sono i seguenti: l'adeguamento del regolamento sugli abusi di mercato all'emersione di nuove piattaforme commerciali e agli sviluppi tecnologici, come il commercio ad alta frequenza; l'ampliamento dell'elenco degli strumenti finanziari, sulla base delle disposizioni contro il reato di manipolazione del mercato; il miglioramento della vigilanza sugli abusi di mercato nell'ambito del mercato dei prodotti derivati e dei *benchmark* (punto di riferimento per la valutazione dei fondi di investimento); l'ampliamento degli obblighi di informazione da parte degli emittenti; l'ampliamento dei poteri di vigilanza e di intervento delle autorità di controllo nell'ambito degli abusi di mercato; l'uniformazione e l'inasprimento delle sanzioni nell'ambito dell'*insider trading* e della manipolazione del mercato.

Nel settore degli **affari sociali** si registrano interventi a sostegno delle **famiglie** e dei **bambini**, con specifiche misure di natura assistenziale, nonché disposizioni in tema di **parità uomo-donna**, **alimentazione**, **sanità e ambiente**.

Per quel che riguarda le politiche in favore della **famiglia**, la legge per una migliore conciliazione tra lavoro, assistenza e famiglia per gli impiegati federali e i militari *(Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf für Beamtinnen und Beamte des Bundes und Soldatinnen und Soldaten sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften)*, del 19 ottobre 2016, introduce in primo luogo una serie di diritti per quel

che riguarda gli impegni familiari e il tempo da dedicare all'assistenza.

In particolare, viene previsto che le categorie interessate dal provvedimento (impiegati federali e militari), 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.

Si stabilisce inoltre il passaggio da una carriera all'altra senza l'obbligo di superamento di un nuovo periodo di prova, qualora i due enti in questione (quello in cui è occupato al momento l'impiegato e quello presso il quale vorrebbe lavorare) siano d'accordo al riguardo.

Con la legge che regolamenta il **diritto alla maternità** (*Gesetz zur Neuregelung des Mutterschutzrechts*), del 23 maggio 2017, sono state introdotte regole che tutelano maggiormente la maternità. Obiettivo fondamentale della riforma è quello di aumentare la protezione nei confronti delle donne madri o in stato di gravidanza. I punti fondamentali della riforma sono i seguenti:

- è 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). Tale tutela, inoltre, riguarderà non solo le donne che hanno in corso un rapporto di lavoro (anche domestico), ma anche donne che studiano e volontarie impiegate nel servizio civile.
- vengono introdotte disposizioni specifiche che vietano categoricamente il lavoro notturno e domenicale per le donne in maternità, mentre per l'attività lavorativa compresa tra le ore 20 e le 22 è possibile unicamente l'interessata presenta una dichiarazione esplicita in tal senso, sebbene anche in tal caso l'autorità competente possa negare l'autorizzazione a prestare lavoro in quella fascia oraria.

La legge per l'estensione qualitativa e quantitativa dei servizi di cura a favore dei **bambini** (*Gesetz zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kinderta-gesbetreuung")*, del 23 giugno 2017, costituisce invece lo strumento attraverso il quale viene applicato in concreto il quarto programma di investimento per i servizi di cura a favore dei bambini. L'approvazione di questa legge renderà infatti possibile la costruzione, nel quinquennio 2017-2021, di altri 100.000 luoghi di cura e assistenza per l'infanzia, prima dell'ingresso dei bambini a scuola. Inoltre, tale provvedimento garantirà anche miglioramenti di tipo qualitativo alle strutture già esistenti. L'obiettivo è quello di offrire a tutti i bimbi uguali possibilità di formazione e permettere una **migliore conciliazione tra famiglia e lavoro**. Per le strutture di cura e assistenza ai bambini in età prescolare vengono investiti circa 2,5 miliardi di euro, che si vanno ad aggiungere ai 3,28 miliardi di euro stanziati con i tre programmi precedenti. La differenza tra l'attuale programma e i tre precedenti risiede nel fatto che quest'ultimo interessa anche i bimbi di età superiore ai tre anni, mentre i precedenti riguardavano unicamente strutture che si occupavano di bimbi sotto i tre anni. I bimbi che possono accedere a tali strutture devono comunque avere compiuto il primo anno di vita.

A tutela dei minori in generale si pone la legge sulla **protezione dei bambini e degli adolescenti dai pericoli derivanti dal consumo di sigarette elettroniche** (*Gesetz zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Gefahren des Konsums von elektronischen Zigaretten und elektronischen Shishas*), del 3 marzo 2016. Fino all'approvazione della legge, in Germania i minori potevano liberamente acquistare e consumare questi prodotti. In base alle nuove disposizioni, che modificano la Legge sulla protezione della gioventù, il tabacco e altri prodotti contenenti nicotina e i loro contenitori non possono essere più venduti ai bambini e agli adolescenti. Il divieto si applica anche alla vendita per posta commerciale *on line*, come anche ai **prodotti privi di nicotina** (come le sigarette elettroniche, dove il liquido evapora attraverso un elemento elettronico di riscaldamento) e agli aerosol (inalati per bocca), nonché ai loro contenitori.

Rientra nell'ambito del *welfare* la legge per la riforma delle professioni di **assistenza e cura dei soggetti deboli** (*Gesetz zur Reform der Pflegeberufe(Pflegeberufereformgesetz- PflBRefG*), del 17 luglio 2017, attraverso la quale è stato riformato in modo molto ampio il sistema della formazione relativo alle professioni di cura e assistenza per i soggetti deboli (malati e anziani).

In particolare, le regole che precedentemente erano contenute in due leggi separate per la formazione delle professioni di assistenza ai malati e per quelle di assistenza agli anziani vengono ora accorpate nel presente provvedimento.

In base alla 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.

La nuova legge introduce, inoltre, un esame intermedio dopo due/terzi del percorso di formazione, al fine di accertare il grado di competenze acquisito nel frattempo. Viene così data la possibilità ai *Länder* di riconoscere le competenze fino a quel momento maturate in sede di regolamentazione interna.

Il superamento di tale esame non è comunque condizione indispensabile per il proseguimento della formazione. Una novità importante della legge consiste anche nel fatto che viene introdotta la possibilità di svolgere, accanto alla formazione, un vero e proprio percorso di studio universitario relativo alle professioni in questione.

In materia di **pari opportunità** è stato approvato un provvedimento di grande rilevanza concernente la parità stipendiale uomo-donna: si tratta della legge per la promozione della **trasparenza retributiva tra donne e uomini** (*Gesetz zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern (Entgelttransparenzgesetz - EntgTranspG*), del 30 giugno 2017. Il provvedimento, che mira a favorire la riduzione del gap retributivo tra i due sessi, prevede: la definizione di principi e concetti fondamentali sulla parità di trattamento stipendiale tra uomini e donne che svolgano il medesimo lavoro, sotto l'aspetto sia qualitativo che quantitativo; l'introduzione di un diritto indivi-

duale di informazione per i dipendenti di un'impresa con più di 200 lavoratori; il rafforzamento dei poteri del Consiglio di fabbrica nel garantire il soddisfacimento di tale diritto. In altre parole, se un dipendente vuol 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. I datori di lavoro sono peraltro obbligati ad indicare i criteri seguiti e le procedure adottate per la determinazione dello stipendio di chi ha effettuato la richiesta e dello stipendio medio posto a base del raffronto, fornendo altresì informazioni riguardanti almeno due componenti stipendiali. Devono essere considerati gli stipendi pagati dallo stesso datore di lavoro all'interno della stessa azienda e, pertanto, non possono essere prese in considerazione differenze stipendiali relative a sedi regionali diverse, sia pure dello stesso datore di lavoro. La richiesta di informazioni può essere presentata solo **dopo sei mesi** dall'entrata in vigore della legge. Le imprese private con più di 500 dipendenti sono obbligate ad attuare procedure per la verifica e la messa in atto della parità di trattamento stipendiale e sono altresì tenute a presentare un rapporto sul trattamento salariale, al fine di attestare l'effettivo "allineamento" delle retribuzioni. I datori di lavoro hanno il diritto di rifiutare l'informazione quando il confronto riguarda meno di sei dipendenti del sesso opposto. I datori di lavoro sottoscrittori di un contratto collettivo e il Consiglio di fabbrica possono, infine, decidere se la richiesta di informazioni debba essere evasa collettivamente attraverso il Consiglio di fabbrica, o individualmente in assenza di un Consiglio di fabbrica.

Il settore **alimentare** è stato da interessato da due interventi normativi.

Con la prima modifica alla legge sulle specialità alimentari (*Erstes Gesetz zur Änderung des Lebensmittelspezialitätengesetzes*), del 16 gennaio 2016, è stato innanzitutto introdotto nell'ordinamento tedesco il nuovo concetto di "qualità del prodotto di montagna". In particolare, ai fini dell'ottenimento di tale riconoscimento, la coltivazione di prodotti di origine vegetale deve avvenire totalmente su territori di montagna previamente individuati, mentre il bestiame deve aver vissuto almeno due terzi della propria vita in montagna. Viene così data esecuzione alla normativa europea in materia, costituita dai seguenti atti: Regolamento (UE) n. 1151/2012 (regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari); Regolamento delegato (UE) n. 664/2014 (definizione dei simboli dell'Unione per le denominazioni di origine protette, le indicazioni geografiche protette e le specialità tradizionali garantite, oltre a norme sulla provenienza, norme procedurali e norme transitorie supplementari); Regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2014 (modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1151/2012).

La legge che disciplina il diritto della messa in sicurezza del **sostentamento alimentare di base** nel caso di crisi di approvvigionamento (*Gesetz zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise*), del 4 aprile 2017, prevede invece

una serie di misure volte a reperire, tramite il ministero competente, mezzi di sostentamento alimentari, con poteri di ordinanza di volta in volta adeguati alla situazione di crisi da fronteggiare. A tal fine possono essere introdotte misure temporanee che riguardano sia la produzione che la distribuzione di generi alimentari. In particolare, qualora ci si trovi di fronte ad un crisi nell'approvvigionamento di non lunga durata, compito delle autorità centrali è quello di rendere velocemente disponibili generi alimentari per la popolazione, anche nel caso in cui le infrastrutture per il trasporto o energetiche siano danneggiate o distrutte.

Nel caso invece di crisi di reperimento di generi alimentari a livello sovraregionale, deve essere attivata una collaborazione *Bund-Länder* con la collaborazione anche dei privati. Più nello specifico si prevede che in caso di crisi di approvvigionamento dovute a catastrofi naturali, epidemie o attacco aereo, lo Stato può intervenire direttamente nella produzione e distribuzione di generi alimentari, disponendo ad esempio che solo alcuni negozi debbano rimanere aperti o che la distribuzione di generi alimentari possa avvenire solo sotto il controllo dello Stato. Inoltre, lo Stato può imporre, in situazioni di crisi, sia i prezzi che le quantità massime vendibili.

In campo **sanitario** è stato approvata la legge per l'istituzione del **registro dei trapianti** e per la modifica di altre leggi *(Gesetz zur Errichtung eines Transplantationsregisters und zur Änderung weiterer Gesetze*), dell'11 ottobre 2016, che crea le basi giuridiche per l'istituzione di un tale registro. In particolare, i consigli di amministrazione delle casse malattie, i consigli dell'ordine dei medici e l'associazione tedesca per la promozione degli ospedali vengono incaricati di stipulare accordi con istituzioni idonee, al fine di creare il registro in questione. Il registro avrà il compito di detenere i dati relativi ai trapianti, di comunicarli e controllarli. Tali dati vengono in ogni caso resi anonimi (attraverso degli pseudonimi) da una unità indipendente dal registro. Sui dati detenuti dal registro viene comunque esercitato un controllo da parte dell'autorità garante per la protezione dei dati personali. La comunicazione dei dati relativi ai donatori di organi e ai soggetti che li ricevono è possibile solo se questi soggetti hanno dato l'assenso alle autorità che gestiscono i dati in tal senso.

A tutela della salute si pone anche la legge per la **regolamentazione della prostituzione** e per la tutela delle persone che lavorano nell'ambito della prostituzione (*Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen*) del 21 ottobre 2016. La legge introduce anzitutto l'obbligo di richiedere l'**autorizzazione all'esercizio di una casa chiusa**, in relazione al quale sono stabiliti una serie di requisiti tra cui quello dell'affidabilità, e successivamente di **comunicare l'avvio dell'attività** in oggetto. Tale comunicazione, una volta resa, ha validità biennale e può essere prolungata. La legge prevede, inoltre, sia lo svolgimento di **colloqui** tra le singole *sex workers* e le autorità competenti affinché queste ultime possano valutare la sussistenza o meno della piena consapevolezza all'esercizio di una simile attività, sia la pre-

sentazione di una dichiarazione circa lo **stato di salute** delle prostitute, rilasciata annualmente da un ente pubblico. Sono previste semplificazioni amministrative per le minori di 21 anni.

La legge per la **lotta alla diffusione di sostanze psicoattive** (*Gesetz zur Bekämpfung der Verbreitung neuer psychoaktiver Stoffen*), del 21 novembre 2016, prevede il divieto di produzione e commercializzazione per tutta una serie di sostanze.

I 2/3 delle sostanze attualmente esistenti a partire dal 2005 potranno essere quindi ricompresi nella definizione prevista dalla legge e ciò faciliterà la lotta contro tali sostanze, in quanto in precedenza la lista particolareggiata delle singole sostanze vietate faceva si che droghe fabbricate con una serie di varianti chimiche non potessero essere ritenute proibite.

La legge contiene misure sanzionatorie di tipo penale (detenzione da 1 a 10 anni e multe) e prevede altresì la possibilità per le autorità competenti di distruggere le sostanze sequestrate.

Viene punito anche il semplice possesso delle sostanze in questione. La legge prevede inoltre che in futuro potranno essere prese in considerazione altre sostanze.

Vari interventi hanno infine riguardato la materia **ambientale**.

La prima legge di modifica della legge sulla **caccia** (*Erstes Gesetz zur Änderung des Bundesjagdgesetzes*), del 1° novembre 2016, vieta ai cacciatori di utilizzare armi automatiche e semiautomatiche caricate con più di tre cartucce.

Tale disposizione recepisce un orientamento del giudice amministrativo tedesco, che anche sulla base della direttiva europea in materia di ambiente, ha ritenuto non ammissibile la caccia con armi automatiche.

Nella legge è contenuta comunque una disposizione transitoria, in base alla quale è consentito l'uso di armi semiautomatiche con più di tre cartucce, qualora le stesse si trovino già in possesso dei cacciatori al momento dell'entrata in vigore della legge.

Nella legge relativa alle misure fiscali per l'incentivazione della **mobilità elettrica** nella circolazione stradale (*Gesetz zur steuerlichen Förderung von Elektromobilität im Straßenverkehr*), del 7 novembre 2016, sono contenute misure fiscali per l'incentivazione della mobilità elettrica, che completano il pacchetto delle misure dedicate all'elettromobilità nel settore del traffico stradale.

Si prevedono in particolare incentivi temporanei all'acquisto delle automobili elettriche, misure volte a incentivare la costruzione dell'infrastruttura per la ricarica, nonché ulteriori interventi pubblici di finanziamento per quel che riguarda il reperimento di veicoli elettrici.

In particolare si prevede un'esenzione quinquennale (1° gennaio 2016-31 dicembre 2020) dal pagamento della tassa sugli autoveicoli per chi acquista per la prima volta un veicolo elettrico. Tale esenzione viene estesa fino a 10 anni (con calcolo retroattivo a partire dal 1 gennaio 2016) per quel che riguarda veicoli elettrici dotati di speciali attrezza-

ture, tecnicamente adeguate, per il traffico stradale.

Vengono previste anche esenzioni fiscali nel caso in cui i datori di lavori mettano a disposizioni dei lavoratori dei caricatori elettrici per le automobili.

La nuova legge sul *car sharing* (*Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carsharinggesetz –CsgG*), del 5 luglio 2017, contiene una serie di misure rilevanti sotto l'aspetto socio-ambientale.

Viene innanzitutto definito il concetto di *car sharing,* anche attraverso l'apposizione di un apposito segno di riconoscimento sulle autovetture che rientrano in questa categoria.

Inoltre viene riconosciuta alle autorità stradali la facoltà di prevedere la creazione di apposite aree per il parcheggio delle auto in *car sharing* e di eliminare anche il pagamento della tariffa relativa al parcheggio.

Infine, per chi offre il servizio di *car sharing* con postazioni fisse viene prevista la possibilità di beneficiare di superfici pubbliche. Tale possibilità verrà riconosciuta attraverso gare pubbliche, che dovranno privilegiare i concorrenti che daranno particolare risalto ad aspetti quali il collegamento tra il servizio offerto e il servizio pubblico di autotrasporto, nonché il rispetto del clima. Saranno quindi favoriti, in quest'ultima ottica, i partecipanti alle gare che utilizzano veicoli elettrici.

La Legge sull'ulteriore sviluppo della **raccolta differenziata** da parte delle famiglie (G*esetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen - VerpackGEG*), del 5 luglio 2017, mira a migliorare la cooperazione tra le autorità di gestione dei rifiuti pubblici e i sistemi duali che agiscono per conto dei produttori e dei distributori di imballaggi.

Con la legge sugli imballaggi la responsabilità per la raccolta, lo smistamento e il riciclaggio dei rifiuti da imballaggio generati dalle famiglie viene mantenuta in capo ai produttori e ai distributori. Tuttavia, alle società di smaltimento dei rifiuti pubblici sono garantite ulteriori possibilità di influenza e controllo. Ciò include, soprattutto, la possibilità di assicurare, attraverso le "condizioni quadro", che la raccolta di imballaggi leggeri per uso domestico si adatti in modo ottimale alle strutture collettive municipali e al concetto generale di smaltimento del Comune, tenendo conto, al tempo stesso, degli aspetti ecologici.

Inoltre, la legge ha istituito un ufficio centrale per rafforzare la concorrenza attraverso un migliore controllo dei *product manager* e dei sistemi duali.

Per cià che riguarda specificamente il settore **ambientale**, occorre infine menzionare la legge di modifica della legge federale sulla **conservazione della natura** (*Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes*), del 15 settembre 2017. La legge contiene una serie di adattamenti derivanti dagli sviluppi della politica tedesca in tema di protezione della natura; la creazione di una reta di biotipi da parte degli stati federali; l'inclusione di caverne e gallerie naturali nell'elenco dei biotopi protetti. Nel particolare ambito della **protezione delle specie**, la legge prevede l'adeguamento dell'articolo 44 della legge base ai requisiti della giurisprudenza della Corte suprema (approccio di rilevanza e mi-

sure di reinsediamento). Infine, nell'area della conservazione della **natura marina**, una nuova disposizione consente l'erogazione di misure compensative ed estende l'autorizzazione ad emettere ordinanze giuridiche per le aree protette.

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1972 - 2017[10] *Ini*

Legislatura	Totale leggi approvate	Iniziativa governativa	Iniziativa Parlamentare		Iniziativa Mista[11]
		BRg (*)	BR (**)	BT (***)	(BRg/BT; BRg/BR; BT/BR)
VII (1972-1976)	506	421 (83,2%)	17 (3,4%)	58 (11,5%)	10 (2%)
VIII (1976-1980)	339	276 (81,4%)	15 (4,4%)	36 (10,6%)	12 (3,5%)
IX (1980-1983)	136	102 (75%)	8 (5,9%)	15 (11%)	11 (8,1%)
X (1983-1987)	320	237 (74,1%)	32 (10%)	42 (13,1%)	9 (2,8%)
XI (1987-1990)	366	265 (72,4%)	15 (4,1%)	67 (18,3%)	19 (5,2%)
XII (1990-1994)	493	371 (75%)	27(5%)	92 (19%)	3 (1%)
XIII (1994-1998)	551	401 (73%)	35 (6%)	92 (17%)	23 (4%)
XIV (1998-2002)	559	394 (70%)	22 (4%)	109 (20%)	34 (6%)
XV (2002-2005)	385	274 (71,2%)	16 (4,1%)	79 (20,6%)	16 (4,1%)
XVI (2005-2009)	613	487 (79,4%)	19 (3,1)	87 (14,2%)	20 (3,3%)
XVII (2009-2013)	553	434 (78,5%)	17 (3,1%)	88 (15,9%)	14 (2,5%)
XVIII (2013-2017)	548	482 (87,9%)	9 (1,6%)	52 (9,5%)	1 (1%)

Fonte: *Statistik der Gesetzgebung* (aggiornata al 27 novembre 2017), a cura degli uffici di documentazione del *Bundestag*.

(*): *BRg*, *Bundesregierung* (Governo federale)

(**): *BR*, *Bundesrat*

(***): *BT*, *Bundestag*

[10] *Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale federale (Bundesgesetzblatt).*

[11] *Si tratta della c.d. "unificazione di iniziative" (Vereinigungen von Gesetzentwürfen) fra Governo e una delle due Camere, oppure fra le due Camere, di contenuto analogo e presentate parallelamente da Governo e gruppi della maggioranza, in cui non risulta chiaro quale progetto di legge sia stato alla fine approvato.*

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia 1998-2017

Legislatura	XIV (1998- 2002)	XV (2002-2005)	XVI (2005- 2009)	XVII (2009-2013)	XVIII[12] (2013-2017)
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	394 (71%)	274(71,2%)	487(79,4%)	434(78,5%)	482(87,9%)
Leggi di bilancio, assestamento etc.	16	23	23	27	11
Leggi di ratifica	183	95	96	110	145
Leggi relative alla partecipazione UE	22	53	70	66	160
INIZIATIVA PARLAMENTARE di cui:	131 (23%)	95(24,7%)	106(17,3%)	105(19%)	61(11,1%)
Bundesrat	22	16	19	17	9
Bundestag	109	79	87	88	52
INIZIATIVA MISTA	34(6%)	16(4,1%)	20 (3,3%)	14 (2,5%)	5(1%)
TOTALE	**559**	**385**	**613**	**553**	**548**

[12] *Dati aggiornati al 27 novembre 2017.*
[13] *Tale categoria riguarda la sola legislazione istituzionale federale volta a dare efficacia nell'ordinamento nazionale a particolari atti e documenti relativi agli sviluppi dell'Unione Europea, distintamente dal complessivo recepimento delle direttive comunitarie cui si provvede, secondo l'ambito materiale d'incidenza, con normativa federale o regionale di rango legislativo o sub-legislativo.*
[14] *Dati aggiornati al 27 novembre 2017.*

TABELLA 3 - Produzione legislativa regionale2013-2017

Land	2013	2014	2015	2016	2017	Totale
Amburgo	57	38	40	36	35	206
Assia	31	20	35	20	30	136
Baden-Württemberg	27	29	49	22	27	154
Bassa Sassonia	30	33	32	38	31	164
Baviera	37	17	23	28	27	132
Berlino	25	17	13	54	27	136
Brandeburgo	30	32	30	24	23	139
Brema	30	52	54	41	42	219
Meclemburgo-Pomerania	25	16	30	33	20	124
Renania Palatinato	43	31	50	19	22	165
Renania settentrionale-Westfalia	50	52	44	56	21	223
Saarland	27	22	31	28	28	136
Sassonia	28	22	17	21	22	110
Sassonia-Anhalt	27	20	28	17	22	114
Schleswig-Holstein	48	40	35	48	36	207
Turingia	33	25	29	25	26	138
TOTALE	548	466	540	510	439	2.503

Fonte: *Makrololg Recht für Deutschland*,
http://www1.recht.makrolog.de/irfd/search?view=biblio

TABELLA 4 - Numero complessivo di leggi e regolamenti legislativi federali (I-XVIII leg.)

Legislatura	Leggi approvate	Regolamenti legislativi federali (Rechtsverordnungen des Bundes)
I (1949-1953)	545	-
II (1953-1957)	510	998
III (1957-1961)	424	1093
IV (1961-1965)	425	1368
V (1965-1969)	453	1537
VI (1969-1972)	333	1343
VII (1972-1976)	506	1726
VIII (1976-1980)	339	1615
IX (1980-1983)	136	853
X (1983-1987)	320	1229
XI (1987-1990)	366	1330
XII (1990-1994)	493	1695
XIII (1994-1998)	551	1753
XIV (1998-2002)	559	1515
XV (2002-2005)	385	968
XVI (2005-2009)	613	1516
XVII (2009-2013)	543*	Dato non disponibile
XVIII (2013-2017	548**	Dato non disponibile

* *Deutscher Bundestag – Statistik der Gesetzgebung – Überblick 17. Wahlperiode,* dato aggiornato al 6 dicembre 2013 cui si aggiungono 3 leggi pubblicate nel mese di dicembre 2013. https://www.bundestag.de/blob/191006/3436ee1834db4e0cb9f1584ac1da7ccf/gesetzgebung_wp17-data.pdf

***Deutscher Bundestag – Statistik der Gesetzgebung – Überblick 18. Wahlperiode*, dato aggiornato al 27 novembre 2017.
https://www.bundestag.de/blob/194870/cf6769441cb2c733ca5f3948644d25e9/gesetzgebung_wp18-data.pdf

3.4 Regno Unito

Dati quantitativi

Nel biennio 2016-17 sono stati approvati nel Regno Unito **64** provvedimenti legislativi, suddivisi, secondo il criterio distintivo tradizionale, tra leggi di interesse pubblico generale (**60** ***Public General Acts***, di cui **25** nel 2016 e **35** nel 2017) e leggi di interesse locale (**4** ***Local Acts***, due per ciascun anno).

Il dato quantitativo dei due anni mostra un valore sostanzialmente in media con quello rilevato negli ultimi dieci anni e conferma dunque il trend manifestato a partire dal 2007 che vede il parlamento britannico approvare una media di 30 leggi annue.

Si evidenzia invece un ulteriore netta diminuzione, già iniziata nel 2015, per quel che concerne il dato sulla normativa secondaria (*Statutory Instruments*): se già nel 2015 si era registrato un calo di circa il 40% di questa tipologia di atti rispetto all'anno precedente (2082 rispetto ai 3563 del 2014), in ciascuno dei due anni considerati il dato si riduce di un ulteriore 40% rispetto a quello del 2015 (**1243** atti nel 2016, **1290** nel 2017). Come già segnalato nelle ultime edizioni dell'Osservatorio, negli ultimi venti anni il dato relativo agli *Statutory Instruments* si era stabilmente attestato sopra i 3000 provvedimenti (con punte massime di 3500-3600), evidenziando pertanto un massiccio ricorso alla *delegated legislation*, categoria che, nell'esperienza del Regno Unito, comprende provvedimenti eterogenei (solo in parte assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema italiano delle fonti normative), di contenuto sostanziale e dettagliato[15]. Il 2015 segna quindi un'inversione di tendenza e il notevole calo del numero di norme secondarie è confermato in modo ancor più clamoroso dai dati del 2016 e 2017.

[15] *Si tratta, per la precisione, dei seguenti atti: le Regulations, i Deregulation Orders (se il Governo intende procedere alla deregolamentazione di una determinata materia), ovvero gli atti di incidenza meramente formale, come ad esempio i Commencement Orders, di cui il Governo si avvale - previa delega parlamentare - per fissare il termine di entrata in vigore di singoli articoli (o gruppi di essi) di legge.*

L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa, si rilevare come da tradizione la prevalente origine governativa delle leggi d'interesse pubblico approvate nel biennio di riferimento (19 su 25 nel 2016, pari al 76%; 28 su 35 nel 2017, pari all'80%). Il dato è coerente con la specificità dell'ordinamento britannico, che notoriamente assegna al Governo un ruolo preponderante nell'organizzazione delle procedure parlamentari concernenti l'attuazione del programma legislativo, delineato nel discorso della Corona all'inizio della sessione parlamentare annuale.

Tra i provvedimenti derivati dall'iniziativa del Governo vanno menzionate, in primo luogo, le leggi connesse alla **manovra di bilancio**, che nel Regno Unito tradizionalmente si articola in una serie di atti normativi corrispondenti ad altrettante fasi nelle quali è articolato il ciclo finanziario statale. Nel 2016 la manovra di bilancio ha richiesto l'approvazione dei seguenti provvedimenti: l'annuale legge finanziaria (*Finance Act 2016*), con cui il legislatore disciplina il versante delle entrate, e il *Supply and Appropriation (Main Estimates) Act 2016* (preceduto dal *Supply and Appropriation (Anticipation and Adjustments) Act 2016*), con cui sono stati disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo. I medesimi provvedimenti sono stati approvati anche nel corso del 2017, con l'aggiunta di una seconda legge finanziaria (*Finance (No. 2) Act 2017*).

Principali settori di intervento legislativo

La legislazione approvata nel biennio 2016-2017 è costituita da provvedimenti il cui contenuto – secondo i criteri distintivi applicati in questa sede - ha rilievo istituzionale oppure portata settoriale; essi rappresentano quasi la totalità delle leggi approvate nell'anno. Il dato è da ritenere in sostanziale linea di continuità con la produzione legislativa media degli ultimi anni; peraltro, le distinzioni tipologiche utilizzate ai fini della nostra ricognizione hanno ovviamente carattere relativo, poiché alcune delle leggi censite all'interno della categoria settoriale possono presentare, in ragione dei profili disciplinati, rilevanza anche per l'altro raggruppamento.

Interventi nell'area istituzionale

Sul piano della legislazione istituzionale vanno presi in esame, in primo luogo, i provvedimenti la cui incidenza si dispiega sul piano dell'**organizzazione costituzionale dello Stato**.

In questo ambito si segnala l'approvazione di una serie di leggi in materia di ***devolution*** e di **autonomia locale**, concernenti la Scozia, l'Irlanda del Nord, il Galles e gli organi di governo locale della **regione inglese**.

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 il *Cities and Local Government Devolution Act 2016*. La legge abilita il Ministro competente a stipulare accordi con le **aree metropolitane** istituite in Inghilterra (*combined authorities*, esclusa quella londinese dotata di un proprio statuto) al fine di conferire ad esse maggiori poteri e di prevederne la guida da parte di sindaci ad elezione diretta, i quali esercitano, tra le altre funzioni, quella di *police and crime commissioner*, ossia di supervisore dell'efficace operato delle autorità di polizia nell'area interessata. I poteri devoluti alle predette *authorities*, che si aggiungono a quelli inerenti allo sviluppo locale, ai trasporti e alla rigenerazione urbana attribuiti al momento della loro istituzione nel 2009 (con il *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*), sono individuati dalla legge con riferimento all'assunzione di funzioni assegnate ad altri soggetti pubblici, da esercitarsi (in esclusiva, congiuntamente oppure in concorrenza con tali soggetti) a seguito della proposta delle medesime autorità e previa autorizzazione ministeriale. E' inoltre previsto che le *authorities* possano riscuotere tributi in relazione ai servizi del trasporto pubblico o ad altre funzioni, con l'accordo dei *councils* che le compongono; e vengono altresì rimosse le restrizioni che, previste nel 2009, impedivano la costituzione di organismi per lo sviluppo economico locale (*economic prosperity boards*) in aree territoriali contigue. Sulla conclusione e sullo stato di attuazione di tali accordi il ministro è infine tenuto a riferire al Parlamento con cadenza annuale.

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 (avviato con il cosiddetto *Good Friday Agreement* del 1998 e proseguito con il *St. Andrew's Agreement* del 2006), si segnala l'approvazione del *Northern Ireland (Stormont Agreement and Implementation Plan) Act 2016*. La legge ha il suo specifico antecedente nell'ulteriore intesa raggiunta nel 2015, dopo un periodo di instabilità politica nella regione (con il rischio di uno scioglimento degli organi di governo e il ripristino del "*direct rule*"), tra i due governi e i maggiori partiti rappresentati nell'Assemblea nord-irlandese per procedere nell'attuazione dell'Accordo di Stormont. Alcuni aspetti di questa intesa per il "rilancio" degli accordi (non a caso

nota come *Fresh Start Agreement*) hanno quindi richiesto l'adozione di misure legislative, principalmente con riguardo all'istituzione della commissione indipendente (*Independent Commission Reporting*) 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: il *Northern Ireland Budget Act 2017* ed il *Northern Ireland (Ministerial Appointments and regional Rates) Act 2017*. La prima legge 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 legge 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 quel che concerne la **Scozia**, il legislatore ha dato seguito alle indicazioni formulate nel 2014 dalla commissione Smith, istituita dopo la vittoria del voto contrario al referendum per l'indipendenza, e con lo *Scotland Act 2016* ha devoluto ulteriori competenze alle istituzioni scozzesi, comprese alcune importanti responsabilità in materia finanziaria. In particolare, è attribuito all'**autonomia scozzese** il potere di fissare i tassi di imposta sul reddito e di ricevere la metà dell'IVA riscossa nella regione; tale autonomia è peraltro rafforzata anche con riguardo alla disciplina di una serie di materie tra cui il *welfare*, le pari opportunità, le elezioni, lo sfruttamento delle risorse naturali, la circolazione stradale, il diritto dei consumatori, le concessioni ferroviarie, la gestione del *crown estate*.

Oltre ad aggiornare i termini della devoluzione a distanza di circa un ventennio dalla sua originaria introduzione (con lo *Scotland Act 1998*), la legge presenta rilevanti implicazioni di ordine costituzionale poiché attribuisce rango formale alla *consent motion*, ossia la regola finora di natura convenzionale (nota come *Sewel Convention*) in base alla quale l'approvazione di una legge da parte di Westminster nelle materie devolute alla Scozia è normalmente preceduta dalla **votazione di una mozione** da parte del parlamento di Edimburgo. Per altro verso, il **governo e il parlamento scozzesi** sono riconosciute dalla legge come **istituzioni caratterizzate da "permanenza"**, ovvero "parti permanenti dell'ordine costituzionale del Regno Unito", che non possono essere abolite se non per decisione del popolo scozzese adottata mediante un referendum: viene così innovato (o derogato), sotto questo profilo, il tradizionale principio della sovranità del parlamento riassunto dalla regola per cui "*Parliament cannot bind its successor*".

Un'impostazione analoga è alla base del *Wales Act 2017*, le cui previsioni tendono sotto diversi profili ad uniformare la *devolution* del **Galles** al modello scozzese, e ad

attenuare in tal modo le asimmetrie che all'origine hanno connotato il processo devolutivo in relazione ai tre maggiori ambiti nazionali interessati; a tale scopo la legge modifica sotto molteplici aspetti il *Government of Wales Act 1998*, con cui è stata inizialmente introdotta e disciplinata l'autonomia gallese.

La legge 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 (*reserved matters*) e non, come in precedenza, ad un novero di materie individuate (*conferred matters*). Inoltre, tra le materie soggette a riserva ve ne sono alcune che possono essere eccezionalmente rimesse alla competenza gallese (*excepted matters*), salva la potestà di Westminster di stralciarle da tale categoria e di riassumerle alla propria competenza (*carved out matters*); dimodoché la sfera legislativa del Parlamento del Regno Unito può essere descrittivamente individuata come la somma delle materie riservate, sottratte le *excepted* ed aggiunte le *carved out*; e quella dell'Assemblea gallese, altrettanto schematicamente come la somma delle materie *excepted*, al netto delle *carved out*, e delle materie non espressamente *reserved* (enumerate nello *Schedule* 7A della legge).

Peraltro, la legge precisa (all'art. 2) 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.

Le **materie soggette a riserva generale** sono individuate con riferimento all'assetto costituzionale e alla forma di governo, alla disciplina del pubblico impiego, a quella concernente la registrazione e il finanziamento dei partiti politici, all'ordinamento giudiziario, alla difesa, alla politica estera.

La legge inoltre individua (nella seconda parte del testo normativo) una serie di **materie soggette a riserva specifica** alle quali si correla un articolato regime di eccezioni in favore dell'autonomia gallese. Esse sono enumerate nell'ambito di categorie generali e, corredate dalle relative specificazioni, riguardano, in particolare, l'economia e la finanza (con riguardo alla materia fiscale, economica e monetaria, alla circolazione della moneta, alla regolamentazione dei mercati e dei servizi finanziari); la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale (vi rientrano la disciplina elettorale, la cittadinanza e l'immigrazione, la sicurezza nazionale e il segreto di Stato, l'intercettazione delle comunicazioni e la sorveglianza per la tutela dell'ordine pubblico, la polizia e la prevenzione e repressione dei reati, il casellario giudiziale, la riabilitazione dei condannati, l'estradizione, i poteri di emergenza, la vendita e il possesso di armi, il traffico e lo spaccio di stupefacenti, i giochi e le lotterie, la caccia); l'industria e il commercio (che include la disciplina delle imprese, del fallimento, della concorrenza, della proprietà intellettuale,

del controllo sulle importazioni e sulle esportazioni, la tutela dei consumatori, la sicurezza dei prodotti, i servizi postali); l'energia (in relazione a tutte le fonti di produzione energetica); i trasporti (stradali, ferroviari, aerei, marittimi e nelle acque interne); la sicurezza e l'assistenza sociale (pensioni e sostegno alle famiglie e ai minori); la disciplina degli ordini professionali; il diritto del lavoro e delle relazioni industriali (compresa la disciplina del rapporto di lavoro, della formazione professionale e delle misure a sostegno dell'occupazione); la sanità (con riferimento, tra l'altro, ai trapianti, all'aborto, alla medicina riproduttiva, ai prodotti farmaceutici, agli standard di sicurezza); la cultura, i media e lo sport (riguardo ai sistemi di telecomunicazione, alle emissioni radiotelevisive, ai beni culturali, alla sicurezza degli impianti sportivi); giustizia (con riferimento alle professioni legali, al gratuito patrocinio, all'arbitrato, alla disciplina dei registri dello stato civile, alla tutela e curatela delle persone incapaci, al diritto di famiglia, alla protezione dei dati personali, al diritto di accesso alle informazioni delle pubbliche amministrazioni, all'indennizzo per le vittime dei reati); la registrazione della proprietà fondiaria.

Oltre che in base alla dettagliata enumerazione delle materie escluse, l'ambito della **competenza legislativa** dell'Assemblea, è definito dal *Wales Act 2017* mediante la previsione di un *test* costituito da distinti parametri, ciascuno dei quali deve essere soddisfatto affinché un determinato provvedimento legislativo possa considerarsi legittimamente adottato; detti criteri sono diretti a verificare il rispetto della competenza principalmente sotto il profilo dell'applicazione territoriale e dell'estraneità dell'oggetto alle materie riservate, eccettuate le misure modificative della legislazione nazionale strettamente necessarie (*ancillary*) ad implementarla nel Galles. L'allegato B del testo normativo riporta in schema grafico il *legislative competence test* al cui esito il provvedimento approvato risulterà compreso nella competenza dell'Assemblea oppure a questa estraneo.

In materia di **legislazione elettorale**, la legge devolve all'autonomia del Governo locale la disciplina, in particolare, degli elenchi elettorali e dei limiti ai finanziamenti privati per le campagne elettorali, prevedendo altresì che le elezioni generali per l'Assemblea gallese non si svolgano, di norma, nello stesso giorno delle elezioni per il Parlamento di Westminster o per il Parlamento dell'Unione Europea.

Per il procedimento di approvazione o di modifica della legislazione in materia elettorale da parte dell'Assemblea è previsto il requisito della **maggioranza qualificata** pari a due terzi dei suoi membri (*super-majority requirement*). Tale requisito, peraltro, trova applicazione anche relativamente ad altre materie "protette" (*protected subject-matters*), quali la modifica delle circoscrizioni elettorali, la determinazione del numero dei ministri del Governo gallese o il mutamento di denominazione dell'Assemblea. L'approvazione a maggioranza qualificata è decisa dal *Presiding Officer* dell'Assemblea in relazione all'oggetto del provvedimento posto in votazione.

Merita segnalare a questo riguardo la previsione, nel quadro di tale procedimento

legislativo, di una forma di rinvio pregiudiziale alla **Corte Suprema** del Regno Unito al fine di stabilire non la competenza legislativa dell'Assemblea, bensì la sussistenza del requisito del voto a maggioranza qualificata in relazione a materie su cui è competente a legiferare. La necessità della *super-majority* può infatti essere sottoposta, in relazione ad una legge approvata (o a sue singole disposizioni) al vaglio della Corte Suprema dal *Counsel General* oppure dall'*Attorney Generale for England and Wales* entro il termine di quattro settimane dall'approvazione. Inoltre, i regolamenti dell'Assemblea devono prevedere procedure di riesame (*reconsideration*) dei provvedimenti approvati di cui la Corte Suprema abbia stabilito l'inclusione dell'oggetto tra le materie "protette".

Sotto un profilo più generale, la legge dispone che la presentazione dei disegni di legge sia corredata da una valutazione concernente il loro potenziale **impatto sul sistema giudiziario** (*justice impact assessment*) dell'Inghilterra e del Galles.

Con riguardo all'Esecutivo del Galles, infine, la legge definisce i poteri dei ministri relativamente alle competenze autonome e a quelle il cui esercizio è condizionato alla concertazione con il Governo centrale. E' semplificata, in particolare, la procedura vigente per l'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza dell'Assemblea gallese, sopprimendo la preliminare autorizzazione del Governo centrale (mediante apposito *Order in Council*).

Il **parlamento**, e precisamente lo **status dei parlamentari**, è il tema che viene in rilievo in relazione all'aggiornamento della disciplina del trattamento pensionistico a questi riservato. Lo *House of Commons Members' Fund Act 2016* detta al riguardo disposizioni sulla gestione del fondo a ciò dedicato (istituito originariamente nel 1939) e sulla misura della contribuzione dovuta dagli aderenti.

Con riferimento all'**Unione europea**, il biennio di riferimento è stato interessato dai rilevanti sviluppi politici ed istituzionali costituiti dal referendum sulla cosiddetta *Brexit* svoltosi il 23 giugno 2016, con vittoria della scelta favorevole al distacco del Regno Unito dall'Unione, e dalla sentenza pronunciata dalla Corte Suprema nel caso *Miller* il 24 gennaio 2017, in cui è stata affermata la necessità della previa approvazione legislativa affinché possa essere avviato il processo di recesso unilaterale dall'Unione. Sul piano della produzione legislativa, in questo periodo si registrano due provvedimenti: il primo riguarda l'autorizzazione parlamentare del Primo Ministro per la notifica all'Unione Europea dell'intenzione di recedere dall'Unione ai sensi dell'art. 50 TFUE (*European Union (Notification of Withdrawal Act) 2017*, la cui approvazione si è resa appunto necessaria a seguito della sentenza *Miller*); il secondo ha ad oggetto il processo di adesione di due nuovi Stati membri, Albania e Serbia (*European Union (Approvals) Act 2017*).

Nel settore dell'**immigrazione**, un ulteriore capitolo della legislazione adottata nell'ambito di riferimento è costituito dall'*Immigration Act 2016*, che si aggiunge alla stratificata normativa in materia al fine precipuo 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; 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; persegue il rafforzamento delle misure vigenti allo scopo di facilitarne l'applicazione e di consentire l'espulsione degli immigrati irregolari. Talune restrizioni, in particolare, sono poste relativamente alla possibilità di presentare appello avverso un provvedimento di espulsione, prevedendosi l'applicazione generale del criterio (prima riservato unicamente ai soggetti che avessero riportato condanne penali o che dalle autorità competenti fossero stati considerati "nocivi per il bene pubblico") che consente l'espulsione dello straniero, salvo casi particolari, anche in pendenza dell'appello relativamente ad una domanda di asilo o di protezione umanitaria.

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*, si pone l'*Investigatory Powers Act 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 provvedimento deve essere posto qui in evidenza non soltanto per la rilevanza sul piano della **tutela dei diritti fondamentali**, ma anche in relazione al "dialogo" tra il giudice interno e quello europeo da cui esso sostanzialmente ha tratto origine, in un quadro politico intanto fortemente caratterizzato dal tema della *Brexit* e delle sue molteplici implicazioni. L'approvazione della legge in rassegna è stata infatti preceduta da un intenso dibattito svoltosi in sede politica ed istituzionale, connotatosi anche per la serie di ricorsi e di pronunce giurisdizionali che hanno avuto ad oggetto i profili inerenti alla protezione dei dati personali; è utile richiamare, in sintesi, i nodi principali della complessa vicenda legislativa.

La ragione del necessario aggiornamento della disciplina in materia è da ricondurre essenzialmente all'incompatibilità della normativa previgente - costituita dal *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* e dal *Data Retention and Investigatory Powers Act 2014* – con i principi di tutela dei diritti fondamentali enunciati nel 2014 dalla **Corte di Giustizia dell'Unione europea** nel caso *Digital Rights Ireland*, in cui la Corte ha dichiarato l'invalidità della direttiva 2002/58/CE sulla conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione.

Il *Data Retention and Investigatory Powers Act 2014*, in effetti, stabiliva che il Segretario di Stato potesse chiedere ad un fornitore di telecomunicazioni il mantenimento e l'accesso a dati considerati potenzialmente rilevanti, qualora ritenesse tale richiesta necessaria e proporzionata in nome del pubblico interesse riferito alla sicurezza nazionale o più generalmente alla sicurezza pubblica o alla prevenzione dei reati; a tale scopo questa legge (collegandosi alla precedente del 2000) indicava una serie di ipotesi, assai generica,

in cui il Segretario di Stato avrebbe potuto richiedere l'accesso ai dati suddetti (oggetto di un obbligo di conservazione per la durata di un anno). Ma, nel 2015, la *High Court of Justice* si pronunciava sul ricorso proposto da alcune associazioni per i diritti civili e da due parlamentari britannici (esponenti dei due maggiori e contrapposti partiti politici) per dichiarare l'incompatibilità di alcune disposizioni della legge del 2014 con il diritto comunitario, e in particolare con gli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La *High Court*, richiamandosi al precedente europeo *Digital Rights Ireland*, constatava, in particolare, che la legge del 2014 non prevedeva regole chiare e precise per l'accesso e l'utilizzo dei metadati sulle comunicazioni, da effettuare a seguito di una *retention notice* emanata dall'autorità pubblica al limitato scopo di prevenire e perseguire gravi reati specificamente determinati. Tale accesso, secondo la Corte, avrebbe dovuto essere circoscritto all'obiettivo di prevenire e punire «*precisely defined serious offences*», con esclusione dei casi concernenti i dati inutili alle indagini oppure concernenti reati bagatellari. Inoltre, alla medesima Corte appariva ulteriormente improprio che la richiesta dell'autorità pubblica di accesso ai dati non fosse sottoposta all'esame preliminare di un tribunale o di un organo amministrativo indipendente, la cui decisione potesse limitare l'accesso e l'utilizzo dei dati a quanto strettamente necessario per il conseguimento della finalità perseguita. Il giudice interno, in evidente continuità con la pronuncia della Corte Europea, aveva dunque enucleato una serie di requisiti dal cui rispetto sarebbe dipesa la legittimità delle attività di raccolta dati, bilanciando l'interesse pubblico con la tutela delle persone dal rischio di un uso improprio di tali informazioni in possibile lesione del loro diritto alla *privacy*.

La sentenza della *High Court* poneva questioni di non lieve portata, stante anche il fatto che la legge del 2014, più volte richiamata, conteneva al suo interno una c.d. *sunset clause* che determinava la fine della sua vigenza al 31 dicembre 2016. Con ciò era fissata una imprescindibile scadenza temporale per introdurre una disciplina complessiva della materia, alla luce delle norme comunitarie (art. 15, par. 1 della direttiva 2002/58 come modificata dalla direttiva 2009/136) che consentono agli Stati membri di legiferare anche ponendo limitazioni al godimento dei diritti fondamentali, a condizione che (e nei limiti in cui) le eventuali restrizioni costituiscano «una misura necessaria, opportuna e proporzionata all'interno di una società democratica», adottata al fine di salvaguardare la sicurezza e la difesa dello Stato e di prevenzione, accertamento e perseguimento di reati.

Per far fronte a questa esigenza, il Governo del Regno Unito ritenne inizialmente di proseguire nella via giurisdizionale e di proporre appello contro la sentenza pronunciata dal giudice interno dinanzi alla *Court of Appeal*; da questa corte superiore la questione veniva quindi sottoposta, mediante rinvio pregiudiziale, alla Corte di giustizia dell'Unione Europea affinché fosse accertata, alla luce dell'interpretazione delle predette disposizioni comunitarie in materia di dati personali nel settore delle comunicazioni elettroniche, la conformità del *Data Retention and Investigatory Powers Act 2014*. La Corte di giustizia

si è infine pronunciata nel 2016 (nel caso *Tele2-Watson*, in cui sono riuniti i casi relativi a due rinvii pregiudiziali presentati rispettivamente dai giudici svedesi e britannici), fornendo una serie di rilevanti indicazioni circa la conformità al diritto europeo delle legislazioni nazionali in materia di trattamento dei dati personali concernenti le comunicazioni elettroniche.

Interessa, a tale riguardo, riportare in sintesi i principi posti dalla Corte europea. Essa ha stabilito che la deroga al principio della riservatezza e della tutela della vita privata deve correlarsi « alla gravità dell'ingerenza nei diritti fondamentali», talché solo la lotta alla criminalità grave può giustificare una simile lesione; inoltre, la conservazione dei dati deve essere «strettamente necessaria» alla repressione di gravi reati, e la loro accessibilità da parte delle autorità pubbliche competenti deve essere sottoposta a preventiva valutazione di un giudice o di un'autorità indipendente. I soggetti i cui dati personali sono trattati devono essere informati il più presto possibile, non appena, ovviamente, in cui tale informativa non sia più suscettibile di danneggiare l'inchiesta giudiziaria, e ponendo così gli interessati in condizione di agire nel caso si verifichi una lesione dei propri diritti fondamentali. Infine, la Corte ha precisato che la normativa nazionale deve determinare la durata della conservazione dei dati, assicurare la loro conservazione nel territorio dell'Unione e prevedere la loro irreversibile distruzione al termine di un periodo prestabilito (in analogia con il disposto della citata sentenza *Digital Rights Ireland*).

Nelle more del giudizio, considerando anche l'avvicinarsi del termine di scadenza della legge del 2014, il Parlamento di Westminster procedeva all'esame ed infine approvava la legge in oggetto (*Investigatory Power Act 2016*). Il testo normativo, assai analitico (e composto di ben 272 articoli e di diversi allegati), 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. Sebbene il legislatore non abbia fatto a tempo a tenere conto delle indicazioni formulate dalla Corte Europea nel caso *Tele2-Watson* del 2016, egli ha inteso dettare disposizioni in linea con la sentenza *Digital Right Ireland* del 2014 e con la pronuncia della stessa *High Court*. Sotto questo profilo, la legge si segnala in particolare per l'introduzione della figura dello *Investigatory Powers Commissioner*, dando seguito alle indicazioni relative alle maggiori garanzie richieste nelle attività di sorveglianza elettronica di massa; tuttavia, i primi commentatori hanno rilevato la mancanza nel testo normativo (in ciò disallineato dalle suddette prescrizioni) di una esplicita individuazione di finalità di indagine relative ai soli c.d. *serious crimes*, dal momento che l'accesso dei dati può essere richiesto ed ottenuto per motivi diversi (ad esempio per motivi fiscali o di salute pubblica), continuandosi a far riferimento ad un generico interesse alla sicurezza pubblica, ma anche ad aspetti attinenti la regolamentazione dei mercati finanziari o alla stabilità finanziaria. La perdurante dilatazione dei motivi investigativi per i quali può aver luogo la sorveglianza e l'acquisizione di dati delle comunicazioni potrebbe dunque dare origine a ulteriori

ricorsi e a un rinnovato contenzioso.

L'indennizzo delle **vittime di reati** è il tema affrontato, seppure per un aspetto particolare, dal *Riot Compensation Act 2016*, le cui disposizioni prevedono (in modifica di norme precedenti) 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; le stesse società di assicurazioni che abbiano risarcito il danno, peraltro, sono abilitate ad avvalersi dello schema per recuperare quanto corrisposto ai soggetti assicurati.

In tema di **violenza domestica**, si segnala la ratifica della 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), mediante il *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (Ratification of Convention) Act 2017*.

Ancora in tema di **giustizia penale** e con particolare riferimento alla **criminalità finanziaria**, si segnala l'approvazione del *Criminal Finances Act 2017*, in materia di confisca dei proventi illeciti correlati ad attività criminose, con particolare riferimento al riciclaggio, al finanziamento di attività terroristiche, alla corruzione e all'evasione fiscale. Nell'ambito delle sue finalità, la legge prevede forme di coordinamento delle autorità pubbliche competenti nonché lo scambio di informazioni tra queste e gli istituti finanziari privati.

Nel periodo di riferimento è stata inoltre approvata una disciplina di riforma delle **forze di polizia**, le cui previsioni si saldano alle normative adottate in materia all'inizio di questo decennio. Il *Policing and Crime Act 2017*, attraverso una dettagliata serie di disposizioni, persegue per un verso la maggiore e più efficiente integrazione tra le forze di polizia e i servizi di emergenza e protezione civile (*fire and rescue services*), per altro verso rafforza, nel segno della *accountability* democratica, il ruolo del *Police and Crime Commissioner*, l'autorità di garanzia (di natura elettiva) posta al vertice del *police complaint system*, ovvero del sistema di segnalazione, denuncia e supervisione al quale è sottoposto l'operato delle forze di polizia.

In relazione agli **impegni internazionali** del Regno Unito si segnala il *Cultural Property (Armed Conflicts) Act 2017*, di ratifica del Secondo protocollo della Convenzione dell'Aja del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, al fine di introdurre figure di reato e misure di tutela concernenti il traffico di beni culturali illegalmente esportati da Paesi interessati da conflitti bellici. Attiene, invece, alla **cooperazione internazionale** la legge con cui è stato elevato il massimale del finanziamento pubblico all'organizzazione preposta l'assistenza e alla cooperazione allo sviluppo nell'ambito dei Paesi del Commonwealth (*Commonwealth Development Corporation Act 2017*).

In materia di **difesa**, si segnala l'*Armed Forces Act 2016*, disciplina delle forze armate e della relativa amministrazione oggetto di approvazione periodica (su base normalmente quinquennale) con riferimento all'ordinamento del personale militare.

Interventi nell'area economico-finanziaria, delle attività produttive e delle infrastrutture

Secondo un'esposizione schematica della produzione legislativa del biennio 2016-2017, qui ripartita in sezioni tematiche, possono dedicarsi brevi richiami alla legislazione in campo **economico-finanziario**, caratterizzatasi nel periodo di riferimento per l'approvazione di una serie di provvedimenti rilevanti.

Viene innanzitutto in rilievo, in ragione delle implicazioni di ordine generale per il sistema economico-finanziario (benché il medesimo profilo possa giustificarne la collocazione nel paragrafo precedente dedicato alla legislazione approvata in ambito istituzionale), il *Bank of England and Financial Services Act 2016*, testo normativo che persegue un complessivo **riassetto degli organi di vigilanza** sul sistema finanziario. Composto principalmente da due parti, esso riserva la prima all'ordinamento e alla *governance* della **banca centrale** e di altre autorità indipendenti di settore, e la seconda agli organi di vigilanza sui servizi finanziari.

In particolare, la legge modifica le norme di organizzazione interna della *Bank of England*, della *Prudential Regulation Authority* (PRA) e della *Financial Conduct Authority* (FCA). In relazione alla prima, preposta alla **vigilanza macro-prudenziale**, si dispone la partecipazione al direttorio (*court of directors*) del vice-Governatore con competenza sui mercati e sul sistema bancario nonché la sua designazione quale membro di alcuni comitati interni alla banca (si tratta di quelli preposti, rispettivamente, alla politica monetaria, a quella finanziaria e alla regolazione prudenziale). Il nuovo assetto organizzativo prevede che la sopra richiamata PRA non costituisca più una organizzazione sussidiaria della banca centrale ma sia in essa incorporata, previa la costituzione all'interno della Banca interno di un comitato che assuma le funzioni di **vigilanza micro-prudenziale** (*Prudential Regulation Committee*), e salvi gli accorgimenti necessari ad assicurare l'autonomia delle relative valutazioni rispetto alle risoluzioni adottate dalla Banca (in conformità alla normativa europea e alle "regole di Basilea" sulla vigilanza bancaria).

Con riferimento, inoltre, all'autorità di **vigilanza sui servizi finanziari** (FCA), la legge ne aggiorna l'assetto interno in relazione sia allo status giuridico dei suoi amministratori, sia ai rapporti con il Tesoro e ai relativi poteri di indirizzo; inoltre, ne modula le competenze in relazione ad una varietà di aspetti tra cui la disciplina dei prodotti finanziari offerti al pubblico, il credito al consumo, la repressione del riciclaggio.

L'incentivazione delle **imprese di piccole dimensioni** rappresenta la finalità dell'*Enterprise Act 2016*, con cui il legislatore ha inteso introdurre un quadro normativo idoneo a favorirne lo sviluppo: ciò con riferimento particolare alle controversie tra tali imprese e quelle di grandi dimensioni, da cui trae origine un fenomeno di **ritardo dei pagamenti** che, secondo le stime, comporta per le prime un onere di oltre 25 miliardi di

sterline l'anno. La legge quindi provvede all'istituzione dello *Small Business Commissioner*, preposto all'assistenza delle piccole imprese nelle controversie che le impegnano nei confronti delle grandi imprese, e più generalmente ad incoraggiare una nuova cultura delle relazioni di affari che si instaurano tra le imprese nelle diverse filiere produttive.

Proseguendo nella rassegna della legislazione approvata nel biennio, deve altresì segnalarsi il *Digital Economy Act 2017*, con cui il legislatore britannico ha affrontato il tema dell'**economia digitale** sotto diversi aspetti, in linea con la serie di direttive comunitaria introdotte in questo ambito. Il testo normativo (la cui approvazione è stata preceduta da un cospicuo numero di documenti programmatici dedicati ai singoli aspetti incisi dalla **transizione alla tecnologia digitale**) persegue, in primo luogo, l'aggiornamento della disciplina delle telecomunicazioni al fine di agevolare la realizzazione di una efficiente **infrastruttura digitale** nazionale.

A tale scopo la legge incentiva in particolare la diffusione della "banda larga veloce", in prospettiva di un generale incremento dei servizi di connettività, pur prevedendo la garanzia del "servizio universale" nelle regioni in cui i servizi più evoluti non possono ancora essere prestati. Alla nuova dimensione tecnologica, nei propositi del legislatore, non sono estranee le amministrazioni pubbliche, le quali sono avviate ad una "conversione digitale" diretta ad agevolare la condivisione dei dati di fonte pubblica, la generale accessibilità di questi, e la prestazione di servizi con modalità tecnologicamente avanzate, riassunte nella formula del *digital government*. Sono inoltre dettate disposizioni relativamente ad una varietà di profili rilevanti per il sistema complessivo delle telecomunicazioni, inclusi quelli della tutela della **proprietà intellettuale**, delle restrizioni poste alla diffusione della **pornografia on-line**, della **tutela dei dati personali** e, infine, delle attribuzioni dell'**autorità indipendente di regolazione** del settore (Ofcom) relativamente – tra l'altro - all'esame di ricorsi, ai controlli sull'attività del servizio pubblico radiotelevisivo, alla regolazione del *direct marketing* e dei *servizi on-demand*.

In materia di **fonti di energia**, l'*Energy Act 2016* si segnala per le disposizioni introdotte con riguardo alla regolamentazione dell'estrazione petrolifera *off-shore* e allo sfruttamento dei giacimenti di gas. A tal fine la legge 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, la *Oil and Gas Authority* (OGA), a cui sono trasferiti i compiti finora attribuiti al Ministro competente e conferiti nuovi poteri investigativi e sanzionatori.

Trovano sede in questa sezione del Rapporto, per il generale rilievo sul piano dello sviluppo economico, i provvedimenti adottati in materia di infrastrutture, trasporti, edilizia e pianificazione urbanistica. Volendone fare breve richiamo, in relazione alle **infrastrutture** si segnala lo *High Speed Rail (London – West Midland) Act 2017*, concernente la costruzione della linea ferroviaria ad alta velocità di collegamento tra

l'area metropolitana londinese e la regione delle *West Midlands*; nel testo normativo sono disciplinati i diversi profili implicati dalla realizzazione dell'opera di interesse pubblico, tra cui l'espropriazione dei terreni privati e il relativo indennizzo, le compensazioni per le attività economiche interessate dai cantieri, la tutela ambientale, i poteri di pianificazione, la semplificazione normativa.

In materia di **trasporti locali**, il *Bus Services Act 2017* modifica la legge la disciplina vigente (costituita principalmente dal *Transport Act 2000*) per abilitare gli enti territoriali a concertarsi al fine di costituire forme di partenariato concernenti la gestione dei servizi del trasporto locale (*advanced quality schemes*).

Nel campo dell'**edilizia sociale** e della **pianificazione urbanistica**, si segnalano infine lo *Housing and Planning Act 2016* ed il *Neighbourhood Planning Act 2017*. La prima legge ha per motivo di fondo l'incoraggiamento della proprietà immobiliare e dell'edilizia privata, nel presupposto che ciò possa costituire un volano per lo sviluppo economico. A tal fine essa interviene sulla disciplina dell'edilizia sociale modificando (ed abbreviando) i termini di durata delle locazioni agevolate ed aggiornandone i canoni in proporzione al reddito. Per altro verso, si prevedono l'alienazione delle unità residenziali non occupate oppure di elevato valore economico, e la graduale dismissione del patrimonio pubblico di edilizia residenziale, previo riconoscimento del diritto di prelazione agli aventi diritto. In secondo luogo, le disposizioni intendono promuovere l'iniziativa privata nel campo dell'edilizia residenziale per la realizzazione di singole unità abitative (*self built and custom homebuilding*), facendo obbligo agli enti locali di agevolare le relative procedure amministrative.

La seconda legge apporta modifiche alla normativa – assai stratificata nel tempo - in materia di programmazione urbanistica con specifico riferimento alla pianificazione "di comunità", con la finalità di semplificare e velocizzare le procedure a ciò necessarie.

A conclusione di questa sezione della rassegna può richiamarsi il *Trade Union Act 2016*, legge in materia di **relazioni sindacali** (che, anche in questo caso, evidentemente assume rilievo anche in relazione all'esercizio di libertà fondamentali). La legge 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 (*industrial action*). A questo riguardo, le disposizioni del testo normativo hanno ad oggetto il ricorso a modalità di voto elettronico, sottoposte a controlli indipendenti; l'informazione dovuta in occasione delle votazioni; i termini di preavviso da parte delle organizzazioni sindacali circa le azioni da porre in essere e i relativi termini di durata; l'erogazione dei contributi sindacali da parte degli aderenti e l'obbligo di rendiconto che grava sui sindacati; la disciplina dei permessi sindacali usufruiti dai lavoratori.

Interventi in materia di istruzione e attività educative

Nel campo dell'**istruzione** si annoverano, nel biennio qui considerato, tre provvedimenti, tra loro diversi per oggetto e per ampiezza: l'*Education and Adoption Act 2016*, lo *Higher Education and Research Act 2017*; il *Technical and Further Education Act 2017*.

In sintesi, il primo testo normativo riguarda le cosiddette *failing schools*, ovvero gli istituti pubblici dell'**istruzione secondaria** (*maintained schools*) il cui complessivo rendimento non raggiunga i prescritti livelli qualitativi, e prevede l'intervento delle autorità competenti, sia ministeriali che territoriali, affinché detti istituti siano avviati alla trasformazione in *academies*, istituti posti sotto il diretto controllo del *Department for Education* e indipendenti dagli organi di governo locale.

La seconda legge istituisce un nuovo organismo con compiti di regolazione sul settore dell'**istruzione universitaria** (*higher education*), l'*Office for Students* (OfS). L'Ufficio, in particolare, vigila sull'autonomia istituzionale delle università (*higher education providers*), sulla qualità dell'offerta didattica (anche in rapporto alle risorse finanziarie impiegate), sulla pari opportunità di accesso, sulla trasparenza delle informazioni del settore; inoltre, esso è abilitato a promuovere la costituzione di una rete di eccellenza dell'insegnamento universitario (*Teaching Excellence Framework*). La legge istituisce anche un organismo competente al finanziamento della ricerca e dell'innovazione, lo *United Kingdom Research and Innovation* (UKRI), il cui funzionamento si ispira al principio dell'autonomia del settore della ricerca e dell'individuazione delle relative priorità senza interferenze ad esso estranee (cosiddetti *Haldane principles*).

La terza legge, collegata ai programmi governativi rivolti a colmare la carenza di profili professionali di natura tecnica e a promuovere per questa via la produttività del sistema economico, è dedicata all'**istruzione tecnica** e all'**apprendistato professionale**, e ha per obiettivo il complessivo rinnovamento del settore attraverso il ruolo affidato allo *Institute for Apprenticeships and Technical Education*. Tale istituto, in particolare, è chiamato a coinvolgere le imprese nell'istruzione tecnica affinché le conoscenze e le esigenze del mondo produttivo siano poste al centro della formazione.

Interventi in materia di sanità, welfare e affari sociali

Per il profili inerenti alla **sanità** può segnalarsi l'approvazione dello *Health Service Medical Supplies (Costs) Act 2017*, concernente il controllo del sistema sanitario nazionale sul costo di determinati prodotti farmaceutici e sulla remunerazione dei soggetti che provvedono alla loro fornitura.

In relazione alle misure legislative adottate per finalità di **tutela dei minori**, vengono

in rilievo il *Childcare Act 2016* e il *Children and Social Work Act 2017*, concernenti, rispettivamente, il **congedo parentale** dei lavoratori per la cura dei figli minori e la prestazione dei **servizi di assistenza sociale** prestati dagli enti locali per i minori in condizione di vulnerabilità, per i quali sono altresì disciplinati i requisiti dei soggetti professionali addetti (*social workers*).

Oltre alla disciplina del **servizio civile volontario** (con il *National Citizen Service Act 2017*), il legislatore ha affrontato, con il *Charities (Protection and Social Investment) Act 2016* e lo *Small Charitable Donations and Childcare Payments Act 2017*, temi collegati al settore **fondazioni filantropiche** e delle **organizzazioni senza scopo di lucro**. Il primo provvedimento ha riguardo ai requisiti per gli amministratori delle fondazioni, affinché non ne siano sviati gli scopi o poste in essere malversazioni, rafforzando a tale riguardo i compiti di vigilanza della *Charity Commission*; esso inoltre abilita tali organizzazioni ad effettuare investimenti sociali e nel contempo amplia la sfera di responsabilità degli amministratori in relazione alle attività di raccolta di fondi.

La seconda legge dispone l'esenzione fiscale delle **donazioni di modico importo** dirette a tali organizzazioni, modificando sia la precedente normativa che richiedeva una particolare anzianità di costituzione, sia le soglie dei conferimenti.

In tema di previdenza sociale, oltre alle disposizioni introdotte con il *Savings (Government Contributions) Act 2017* in materia di **contribuzione previdenziale volontaria** (incentivata dallo Stato mediante l'accredito – in presenza di date condizioni - di una quota parti al 25% degli accantonamenti effettuati dai lavoratori con meno di 40 anni di età e fino ad un importo massimo annuale di 4.000 sterline), nel periodo di riferimento sono stati approvati il *Welfare Reform and Work Act 2016* e il *Pension Scheme Act 2017*.

La legge del 2016, in particolare, 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 (in attuazione dei programmi pubblici previsti allo scopo, come il *Troubled Families Programme*). Inoltre, il Governo è tenuto a riferire al Parlamento, con cadenza annuale, sull'entità del fenomeno dei minori residenti con genitori disoccupati e sull'andamento dell'istruzione scolastica. Nel contempo, la legge dispone la riduzione dell'importo di determinati sussidi o delle deduzioni fiscali riconosciuti a categorie destinatarie di misure di assistenza sociale.

Il *Pension Scheme Act 2017*, d'altra parte, ha per generale finalità la tutela dei **contributi pensionistici** versati dai lavoratori nell'ambito degli schemi nei quali essi sono stati arruolati, con particolare riferimento allo schema noto come "*master trust*"; 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 lo *Homelessness Reduction Act 2017*, che ha innovato in modo rilevante la normativa in materia di **persone senza fissa dimora**. Agli enti locali sono stati attribuiti compiti di intervento finalizzati a prevenire il fenomeno degli *homeless* in una fase precoce del suo manifestarsi negli ambiti territoriali di competenza, mentre è previsto 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 previgenti – esigenze prioritarie. A tale scopo la legge ha disposto, tra l'altro, l'estensione del periodo (da 28 a 56 giorni) sulla cui base deve considerarsi la situazione di rischio in cui versi il soggetto di trovarsi senza più un alloggio; inoltre, per coloro che versano già in tale condizione, è stato analogamente ampliato a 56 giorni il periodo in cui essi possono fare affidamento su un alloggio reso disponibile dai servizi sociali (*relief duty*).

TABELLE

Tabella 1 - Produzione legislativa 1999-2017 *Instruments*[16]

Anno	Totale leggi approvate	Public General Acts	Local Acts	Statutory Instruments[16] (legislazione secondaria)
1999	39	35	4	3491
2000	53	45	8	3499
2001	30	25	5	4199
2002	50	44	6	3299
2003	50	45	5	3399
2004	44	38	6	3459
2005	24	24	0	3601
2006	59	55	4	3511
2007	34	31	3	3662
2008	36	33	3	3327
2009	28	27	1	3468
2010	46	41	5	3117
2011	25	25	0	3136
2012	25	23	2	3329
2013	40	33	7	3318
2014	32	30	2	3563
2015	37	37	0	2082
2016	27	25	2	1243
2017	37	35	2	1290
Totale	**716**	**651**	**61**	**59.993**
Media	**37,6**	**34,2**	**3,5**	**3.157**

[16] *Come riportato sullo stesso portale legislativo del Regno Unito (www.legislation.gov.uk), il numero degli Statutory Instruments indicato in questa tabella comprende anche quelli relativi al solo Galles (il cui dato scorporato è peraltro riportato nella tabella 4).*

Tabella 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia 2007-2017[17]

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	27	30	22	34	21	19	24	25	27	19	28
Leggi relative alla manovra finanziaria (Finance Acts, Supply and Appropriation Acts)	4	5	4	7	3	3	3	3	4	3	4
Leggi relative alla partecipazione UE	0	2	0	0	1	1	2	1	3	0	2
Leggi di consolidamento	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Statute Law Repeals Act	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	4	3	5	7	4	4	9	5	10	6	7
TOTALE	**31**	**33**	**27**	**41**	**25**	**23**	**33**	**30**	**37**	**25**	**35**

Tabella 3 - Produzione legislativa 2005-2017 della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord[18]

Anno	Scozia		Galles		Irlanda del Nord	
	Leggi	Statutory Instruments	Leggi	Statutory Instruments	Leggi	Statutory Rules
2005	16	663		191	0	590
2006	17	616		222	0	538
2007	19	584		215	3	507
2008	7	448		181	13	511
2009	12	455		191	9	429
2010	18	471		170	16	435
2011	16	458		325	29	442
2012	11	360	2	325	5	462
2013	14	366	7	321	10	308
2014	19	385	7	350	12	324
2015	13	450	6	314	10	425
2016	22	438	6	295	30	427
2017	7	463	4	297	0	241
TOTALE	**191**	**6.157**	**32**	**3.397**	**137**	**5.639**

[17] *Questa tabella considera unicamente i Public General Acts.*
[18] *Fonte: Her Majesty's Stationery Office, sito internet: http://www.opsi.gov.uk/.*
[19] *Le due leggi varate nel 2012 rappresentano in assoluto le prime due leggi approvate dall'Assemblea Nazionale del Galles, in virtù dei poteri normativi ad essa conferiti dal Government of Wales Act 2006 e confermati dal referendum svoltosi nel marzo 2011.*
[20] *La produzione legislativa dell'Irlanda del Nord risente dei periodi di sospensione dell'Assemblea rappresentativa locale e di ripristino della competenza legislativa centrale (Direct Rule).*
[21] *I dati sono riferiti cumulativamente alla produzione normativa locale ed a quella emanata a livello centrale dal Northern Ireland Office.*

3.5 Spagna

Dati quantitativi

Nel **2016** il Parlamento spagnolo ha approvato solo **2 leggi**. Tale condizione è da collegarsi alla particolare situazione politica e istituzionale che il paese ha attraversato.

Il 20 **dicembre 2015** si sono tenute le **elezioni generali** per il rinnovo dei 350 seggi del Congresso dei deputati e di 208 su 266 seggi del Senato. Le elezioni hanno portato a una forte frammentazione delle forze politiche in Parlamento.

Il Partito Popolare (PP) del Presidente del Governo Mariano Rajoy è risultato il primo partito con il 28,72% dei voti e 123 deputati. Il Partito Socialista Operaio Spagnolo (PSOE) ha ottenuto il 22% dei voti e 90 deputati. Il partito *Podemos* ottiene il 20,68% e 69 seggi. Il partito centrista *Ciudadanos* ottiene il 13,94% dei voti e 40 seggi.

Dopo mesi di negoziazione, i quattro partiti non sono stati in grado di raggiungere un accordo e di formare un Governo di coalizione, portando a nuove elezioni, che si sono tenute il 26 **giugno 2016**. In tale occasione il PP ha conseguito il 33,01% dei voti e 137 deputati, il PSOE il 22,63% e 85 deputati, *Podemos - Izquierda Unida* il 13,37% e 45 seggi, mentre *Ciudadanos* consegue il 13,06% e 32 deputati.

Dopo diverse consultazioni, il 28 luglio 2016 il Re Filippo VI incarica il Presidente uscente Rajoy di formare un nuovo governo.

Il 31 agosto 2016 il Congresso dei deputati nega, con 170 voti favorevoli e 180 voti contrari, la fiducia al governo, confermando il voto sfavorevole due giorni dopo.

Il 23 ottobre 2016 il Congresso del PSOE approva la proposta di astensione su un nuovo governo del centro-destra, per evitare di andare per la terza volta alle urne in un periodo di tempo così breve. Lo stesso giorno il Re incarica Rajoy di formare un nuovo governo. Il 29 **ottobre 2016** Rajoy ottiene la fiducia del Congresso dei deputati con 170 voti favorevoli, 111 contrari e 68 astenuti.

Per quanto concerne le leggi approvate nel 2016, entrambe sono **leggi organiche** (Tabella 1): la Legge organica 1/2016, sulla stabilità di bilancio e la sostenibilità finanziaria, e la Legge organica 2/2016, in materia elettorale.

Durante l'anno sono stati emanati **7 decreti legge** (Tabella 1). Così come era avvenuto negli anni precedenti, molti dei provvedimenti legislativi d'urgenza sono stati approvati per fronteggiare la crisi economico-finanziaria. Tutti i decreti legge approvati dal Governo sono stati convalidati dal Parlamento nel testo originario; **nessuno** di essi è stato trasformato in disegno di legge, secondo un procedimento tipico dell'ordinamento spagnolo,

al fine di inserirvi delle modifiche[22].

Nell'anno 2016 è stato approvato **1 decreto legislativo** (nel 2015 ne furono approvati 8)[23].

Nel **2017** il Parlamento spagnolo ha approvato **13 leggi**.

Si tratta di un dato che rappresenta una diminuzione significativa rispetto ai dati degli ultimi anni, spiegabile con la situazione politica e istituzionale che il paese ha vissuto. Il 2016 ha costituito il primo anno della nuova legislatura, iniziata a luglio, un raffronto congruo è possibile con la IX legislatura, iniziata ad aprile 2008: in quell'anno furono approvate 6 leggi.

All'interno delle 13 leggi approvate, vi è **1 legge organica** (Tabella 1), la Legge organica 1/2017, in materia di giustizia.

Durante l'anno sono stati emanati **21 decreti legge** (Tabella 1). Anche in tal caso, molti dei provvedimenti legislativi d'urgenza sono stati approvati per fronteggiare la crisi economico-finanziaria. Tutti i decreti legge approvati dal Governo, tranne uno[24], sono stati convalidati dal Parlamento nel testo originario e **5** di essi sono stati trasformati in disegni di legge.

Nell'anno 2017 non sono stati approvati **decreti legislativi**[25].

L'iniziativa legislativa

Le **2 leggi** approvate nel **2016** derivano entrambe da proposte di legge presentate da un **Gruppo parlamentare** (Tabella 2, con i dati riepilogativi per legislatura).

Delle **13 leggi** approvate nel **2017**, **7** derivano da disegni di legge presentati dal **Governo** (Tabella 2). Le restanti **6 leggi** sono invece di **iniziativa parlamentare**.

Questo dato complessivo inverte la tradizione spagnola, che vede una prevalenza dell'iniziativa governativa per quanto concerne le leggi approvate.

---

[22] *Art. 86 della Costituzione: "1. In caso di straordinaria e urgente necessità, il Governo potrà dettare disposizioni legislative provvisorie che prenderanno la forma di Decreti-Legge e che non potranno modificare l'ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e libertà dei cittadini regolati nel Titolo primo, il regime delle Comunità Autonome, né il diritto elettorale generale. 2. I Decreti-Legge dovranno essere immediatamente sottoposti a esame e votazione dall'Assemblea del Congresso dei Deputati, convocata a tal fine ove non fosse già riunita, nel termine di trenta giorni successivi alla loro promulgazione. Il Congresso dovrà pronunciarsi espressamente entro detto termine sulla convalida o rifiuto, per cui il Regolamento stabilirà un procedimento speciale e di urgenza. 3. Durante il termine stabilito nel comma precedente le Cortes potranno inoltrarli come progetti di legge con procedura d'urgenza".*

[23] *Sul sito del Congresso è consultabile l'elenco di tutti gli atti normativi del 2016.*

[24] *Il Decreto legge 4/2017, che modificava il regime dei lavoratori per la prestazione del servizio portuale di manipolazione delle merci, è stato respinto dal Congresso dei deputati nella seduta del 16 marzo 2017, con 142 favorevoli, 175 contrari e 33 astensioni. Si tenga presente che il respingimento di un decreto legge da parte del Parlamento è un evento molto raro, ed è solo la terza volta, dal 1979, che si verifica tale evento. L'abrogazione di un decreto legge, nell'ordinamento spagnolo, ha comunque effetti ex nunc e non retroattivi.*

[25] *Sul sito del Congresso è consultabile l'elenco di tutti gli atti normativi del 2017.*

Principali settori di intervento legislativo

Per il **2016**, si segnalano le due leggi organiche approvate.

La Legge organica 1/2016 (*Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*), sulla **stabilità di bilancio e sostenibilità finanziaria**, ha previsto una proroga del bilancio generale del 2016 poiché il Governo in carica, dopo le elezioni del dicembre 2015, si è trovato nell'impossibilità di approvare un nuovo progetto di bilancio, essendo la sua azione limitata alla gestione dell'ordinaria amministrazione, ai sensi dall'articolo 21 della Legge 50/1997, sul Governo.

La Legge organica 2/2016 (*Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución*), di riforma della Legge organica 5/1985, sul **regime elettorale generale**, ha invece disciplinato le speciali modalità di svolgimento delle elezioni convocate nell'ipotesi di cui all'articolo 99, comma 5, della Costituzione, vale a dire in caso di **scioglimento automatico del Parlamento** dopo che siano trascorsi due mesi dalla prima votazione di investitura senza che il Congresso sia riuscito a votare la fiducia al candidato alla Presidenza del governo.

La nuova disciplina ha velocizzato e semplificato le modalità di svolgimento di tali elezioni, tenendo conto delle esigenze di rapidità e delle condizioni particolari di in cui sono tenute a celebrarsi. È stata prevista una riduzione della tempistica del processo elettorale a 47 giorni, cioè 7 giorni in meno rispetto ai tempi ordinari. Si riduce, inoltre, la durata della campagna elettorale (da 15 a 8 giorni) e si anticipano i termini per la designazione dei rappresentanti e degli amministratori, per la comunicazione delle coalizioni e per la presentazione delle candidature. Inoltre, si stabiliscono alcune misure per facilitare il processo elettorale, tra le quali, il mantenimento delle Giunte elettorali e la possibilità di confermare i rappresentanti e gli amministratori dei partiti presenti nelle precedenti elezioni. Infine, si riducono le sovvenzioni per le spese elettorali che percepiscono le formazioni politiche con rappresentanza parlamentare per i voti e i seggi ottenuti e il limite delle spese elettorali sostenibili.

Tra gli altri atti normativi del 2016 ricordiamo alcuni dei decreti legge approvati nel **settore economico e finanziario**.

Il Decreto legge 2/2016 (*Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público*)[26] ha operato

[26] *Il Decreto legge 2/2016 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 20 ottobre 2016, con 246 voti a favore, 16 contrari e 72 astensioni.*

per ottenere la riduzione del deficit pubblico mediante un **aumento delle entrate relative all'imposta sulle società** (*Impuesto sobre Sociedades*), con particolare riferimento alle grandi imprese.

La norma fissa un anticipo in base a ciò che le grandi società devono pagare, da scontare in occasione della presentazione della dichiarazione fiscale. L'importo minimo del pagamento rateale è pari al 23% del risultato contabile positivo e si applica alle società con un fatturato superiore a 10 milioni di euro.

Il pagamento frazionato minimo è pari al 25% del risultato contabile positivo, per le aziende con più di 10 milioni di fatturazione e che pagano un'aliquota del 30% dell'imposta sulle società.

L'attuazione del nuovo pagamento minimo ha alcune eccezioni come il reddito operativo frutto di un accordo con i creditori e i redditi esenti degli enti senza scopo di lucro.

Il Decreto legge 3/2016 (*Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social*)[27] si pone lo scopo di **ridurre il deficit pubblico** e correggere gli squilibri dell'economia spagnola, continuando e completando il Decreto legge 2/2016.

Con riferimento all'imposta sulle società, si cerca di aumentare gli introiti, da un lato, eliminando la deducibilità delle perdite derivanti dalle partecipazioni in altri enti e anticipando lo storno di accantonamenti precedenti, dall'altro, limitando e rinviando l'uso di basi imponibili negative e deduzioni per evitare la doppia imposizione.

Nel settore delle accise, le misure si concentrano sull'aumento delle aliquote delle imposte sui prodotti intermedi, sull'alcol e sulle bevande alcoliche e sull'imposta sui prodotti del tabacco.

Il Decreto legge 4/2016 (*Real Decreto-ley 4/2016, de 2 de diciembre, de medidas urgentes en materia financiera*)[28] ha approvato l'autorizzazione a firmare l'**Accordo di Prestito facilitato tra la Spagna e il Comitato di risoluzione unico** (SRB)[29], mettendo a disposizione del Comitato un importo massimo di 5.291.000.000 di euro.

Per quanto riguarda la "*Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de Reestructuración Bancaria*, SA" (SAREB), si specifica lo schema di registrazione per eventuali perdite derivanti dall'applicazione dei regolamenti contabili da realizzare nel patrimonio netto dell'azienda. Le variazioni sono incluse nel bilancio di SAREB in un apposito conto,

---

[27] *Il Decreto legge 3/2016 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 15 dicembre 2016, con 214 voti a favore, 11 contrari e 114 astensioni.*

[28] *Il Decreto legge 4/2016 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 15 dicembre 2016, con 260 voti a favore, 70 contrari e 9 astensioni.*

[29] *Il Comitato di risoluzione unico (SRB), istituito nel 2015, è l'autorità di risoluzione delle crisi dell'Unione bancaria europea. La sua missione è garantire la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà, con un impatto minino sull'economia reale e sulle finanze pubbliche dei paesi dell'Unione europea partecipanti e di altri soggetti.*

che è addebitato al conto profitti e perdite quando il risultato dell'esercizio è positivo.

Per l'anno **2017**, sul versante della legislazione in **materia istituzionale**, si segnalano due interventi nel campo della **giustizia**.

La Legge 2/2017 (*Ley 2/2017, de 21 de junio, de modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita*) ha modificato la normativa sull'**assistenza giuridica gratuita**. Si tratta di una riforma della legge volta a ratificare l'obbligatorietà della prestazione del servizio pubblico di gratuito patrocinio (*justicia gratuita*) da parte delle associazioni professionali, la natura compensativa delle tariffe professionali e il non assoggettamento di questo servizio all'IVA (*Impuesto sobre el Valor Añadido*).

La Legge 4/2017 (*Ley 4/2017, de 28 de junio, de modificación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria*) è invece intervenuta in materia di **giurisdizione volontaria**, modificando le condizioni di capacità inizialmente previste nella riforma di cui alla Legge 15/2015 che sono richieste per le persone con disabilità che vogliono sposarsi. Solo in casi eccezionali, se una delle parti contraenti presenta una condizione di salute che, in modo categorico e sostanziale, può impedire di dare il consenso matrimoniale nonostante le misure di sostegno che gli sono offerte, è richiesto un parere medico sulla sua capacità a prestare il consenso.

Nel settore delle **comunicazioni** la Legge 5/2017 (*Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos*) ha apportato modifiche al numero e alle modalità di designazione del Consiglio di amministrazione (*Consejo de Administración*) di RTVE, la radiotelevisione pubblica.

Fino al settembre 2017 il Consiglio era composto da nove membri[30] scelti fra personalità con adeguata esperienza professionale (e comunque garantendo la parità di genere) ed eletti dal Parlamento (cinque dal Congresso dei deputati e quattro dal Senato), con un mandato di sei anni non rinnovabile. Il Consiglio di amministrazione nominava Presidente il consigliere designato dal Congresso a maggioranza dei due terzi dell'Assemblea nella prima seduta, oppure con la maggioranza assoluta nelle successive.

La legge del 2017 ha stabilito che il Consiglio sia composto da dieci membri di riconosciuta esperienza e competenza, secondo il principio della composizione paritaria dei sessi. I consiglieri sono eletti dal Parlamento: sei dal Congresso, quattro dal Senato, previa audizione dei candidati. Il Presidente della *Corporación RTVE*, che presiede anche il Consiglio, è eletto dal Congresso tra i dieci membri, con una maggioranza dei due terzi.

Limitatamente alla prima elezione successiva alla legge, a partire dalla seconda vota-

[30] *Prima che intervenisse il Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de avril de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio portando a 9 il numero dei membri, i componenti del Consiglio erano 12 (otto eletti dal Congresso e quattro dal Senato).*

zione, se la prima ha dato esito infruttuoso, è sufficiente la maggioranza assoluta, a condizione che la candidatura sia appoggiata dalla metà dei gruppi parlamentari. La legge rinvia altresì a una successiva legge la previsione della designazione del Presidente e dei membri del Consiglio attraverso un concorso pubblico.

In materia di **lavoro autonomo** la Legge 6/2017 (*Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo*) ha apportato diverse novità.

Per quanto concerne le agevolazioni per i contributi degli autonomi alla sicurezza sociale è ampliata a 24 mesi la quota agevolata da versare (*tarifa plana*): 12 mesi a 50 euro, 6 con riduzione del 50% (137,97 euro) e altri 6 con riduzione del 30% (192,79 euro). Per le persone disabili, le vittime della violenza di genere e le vittime del terrorismo sono previsti 12 mesi a 50 euro e i successivi 4 anni con un bonus del 50% (137,97 euro).

In materia di deduzioni fiscali per i lavoratori autonomi, la legge introduce due novità consentendo le seguenti spese deducibili ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (*Impuesto sobre la renta de las personas físicas*, IRPF):

- forniture domestiche: il lavoratore autonomo che lavora da casa può dedurre il 30% delle forniture di elettricità, gas, acqua, telefonia e internet della parte dell'abitazione che concerne l'attività;
- spese di manutenzione: il lavoratore autonomo può dedurre 27,27 euro al giorno (48 euro all'estero) in termini di spese per sussistenza e manutenzione se sono dovute allo sviluppo dell'attività economica, si producono in esercizi di ristorazione e ospitalità, sono pagate con mezzi elettronici e si disponga di fattura.

La riforma dispone cambiamenti nel regime speciale per i lavoratori autonomi (*Régimen Especial de Trabajadores Autónomos*, RETA) volti a rendere più equo il sistema di contributi e adattarlo ai redditi reali dei lavoratori autonomi.

Sono ridotte le penali per i ritardi nel pagamento della quota dei lavoratori autonomi alla sicurezza sociale dal 20% al 10% se il debito viene pagato entro il primo mese successivo.

Sono previste alcune misure per favorire la riconciliazione familiare, tra cui l'abbuono del 100% dei contributi per i liberi professionisti in congedo di maternità, di paternità, di adozione o di rischio durante la gravidanza. Analoga misura è prevista per un anno per la cura di minori o persone a carico, se il lavoratore autonomo è stato temporaneamente sostituito. Può essere richiesto in caso di persone a carico di età inferiore ai dodici anni o parenti in una situazione di dipendenza.

Per la prevenzione dei rischi professionali e della salute sul lavoro dei lavoratori autonomi, sono riconosciuti gli incidenti *in itinere* ai fini della sicurezza sociale, cioè quelli che si verificano durante il tragitto da o verso il lavoro.

Tra le altre norme approvate nel 2017 ricordiamo alcuni dei decreti legge approvati nel settore **economico e finanziario**.

Il Decreto legge 11/2017 (*Real Decreto-ley 11/2017, de 23 de junio, de medidas urgentes en materia financiera*)[31] ha consentito ad alcuni **istituti di credito** di adottare politiche e strategie per migliorare la loro **resistenza ai rischi** che possono insorgere nell'esercizio della loro attività. La possibilità di integrarsi nei sistemi istituzionali di protezione previsti dalle normative europee è espressamente integrata nel regime giuridico delle cooperative di credito. Si tratta dei cosiddetti "meccanismi istituzionali di protezione" (*Mecanismos Institucionales de Protección*, MIP) che, a loro volta, possono essere:

- rafforzati, se mutualizzano il 100% dei benefici e dei rischi e hanno un ente centrale che gestisce praticamente tutte le decisioni del gruppo;
- normativi, se non devono concedere il 100% di benefici e rischi e sono caratterizzati dalla costituzione di un fondo di garanzia privato finanziato ex ante dagli enti aderenti al gruppo per far fronte ai possibili bisogni delle risorse proprie degli enti che partecipano al MIP.

Sono previsti incentivi per costituire i MIP, pertanto gli enti componenti hanno un profilo di rischio più basso all'aumentare della solvibilità, che permette di ridurre i requisiti minimi dei passivi capaci di assorbire perdite agli effetti di un'eventuale risoluzione e i contributi che gli enti partecipanti al MIP devono effettuare al Fondo di garanzia dei depositi.

Le cooperative di uno stesso MIP possono avere maggiori esposizioni tra loro senza limitazioni, pertanto le operazioni effettuate da una cooperativa con altri soggetti del MIP non sono conteggiate agli effetti del limite per le transazioni attive con i terzi del 50% delle risorse totali previsto nella legge sulle cooperative di credito. Inoltre il fondo di garanzia privato non ha limiti quando si investe nel capitale di una delle cooperative del MIP.

Il Decreto legge 13/2017 (*Real Decreto-ley 13/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el refuerzo de la lucha contra el fraude fiscal, en la Seguridad Social, en el ámbito laboral y del control del gasto, para la mejora en la prestación de determinados servicios a los ciudadanos, y por el que se crean especialidades en Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado y sus organismos públicos*)[32] ha voluto favorire la politica di **riduzione della frode fiscale nel lavoro e nella sicurezza sociale**, nonché una politica di maggiore efficienza nella riscossione delle entrate pubbliche, contribuendo al miglioramento dell'efficienza della fornitura di servizi pubblici e di soddisfare con maggiore qualità gli interessi generali.

La norma ha previsto l'aggiunta all'offerta pubblica di occupazione per l'anno 2017 di un'offerta straordinaria per fornire in modo adeguato gli organismi che sono fondamentali nella lotta alle frodi nel lavoro e nella sicurezza sociale, data la priorità che questo

[31] *Il Decreto legge 11/2017 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta dell'11 luglio 2017, con 266 voti a favore, 71 contrari e 12 astensioni.*

[32] *Il Decreto legge 13/2017 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta dell'11 luglio 2017, con 347 voti a favore, nessun contrario e 2 astensioni.*

comporta, e a fronte del progressivo invecchiamento e pensionamento del personale, mediante un piano di emergenza a breve termine con le risorse umane necessarie per contribuire ad una maggiore efficienza delle risorse e a risultati più efficaci.

Sono pertanto autorizzate una serie di selezioni per assumere, tra gli altri, 2150 funzionari nell'Agenzia statale di amministrazione tributaria, 884 figure professionali per quanto concerne il lavoro e la sicurezza sociale, 360 nell'amministrazione civile dello Stato.

Il Decreto legge 19/2017 (*Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones*)[33] ha recepito la Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al **conto di pagamento**, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base. Il suo scopo è regolare il diritto dei clienti o potenziali clienti di aprire e utilizzare conti di pagamento di base; la trasparenza e la comparabilità delle commissioni addebitate ai clienti o ai potenziali clienti dei conti di pagamento; il trasferimento dei conti di pagamento in Spagna e la facilitazione all'apertura di conti transfrontalieri.

Esso regola il diritto di ottenere un conto di pagamento di base, le cause di un eventuale rifiuto, le ipotesi di risoluzione del contratto, i servizi associati, le commissioni e le spese associate e le informazioni generali sui conti. Regola il trasferimento di tali conti, i motivi del rifiuto del trasferimento del saldo, la procedura per il trasferimento dei conti e, se applicabile, l'obbligo, da parte dei prestatori di servizi di pagamento, di rimborsare al cliente qualsiasi danno finanziario derivante dalla violazione dei loro obblighi nel processo di trasferimento del conto.

È prevista la comparabilità delle commissioni del conto di pagamento. Il Banco di Spagna deve pubblicare e mantenere aggiornato l'elenco dei servizi più rappresentativi associati a un conto di pagamento. Stabilisce l'obbligo, a spese dei prestatori di servizi di pagamento, di fornire al cliente un avviso delle commissioni a titolo gratuito e in tempo utile prima della data di esecuzione di un contratto di conto di pagamento, di un documento informativo delle commissioni con le tariffe applicabili a ciascuno dei servizi.

I prestatori di servizi di pagamento devono fornire al cliente, almeno una volta l'anno e gratuitamente, una dichiarazione di tutte le spese sostenute per i servizi associati a un conto di pagamento e le informazioni relative ai tassi di interesse sugli scoperti e il tasso di interesse applicato al conto.

Il Decreto legge 21/2017 (*Real Decreto-ley 21/2017, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en*

[33] *Il Decreto legge 19/2017 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 13 dicembre 2017, con 241 voti a favore, 4 contrari e 95 astensioni.*

materia del mercado de valores)[34] ha incorporato parzialmente nel diritto spagnolo la Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai **mercati degli strumenti finanziari** e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE e la Direttiva (UE) 2016/1034 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, che modifica la direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari.

Esso ha introdotto nuovi requisiti di governo societario per i mercati di valori relativamente alle materie delle nomine e dei conflitti di interesse.

La disposizione contiene le norme di organizzazione e funzionamento e i requisiti richiesti dai mercati regolamentati, dai sistemi multilaterali di negoziazione (SMN) e dai sistemi organizzati di contrattazione (SOC) di nuova creazione, nonché alcune disposizioni relative ai poteri della Commissione nazionale del mercato dei valori (*Comisión Nacional del Mercado de Valores*, CNMV).

Sono indicati i requisiti di funzionamento e organizzazione e gli obblighi richiesti dai mercati e gli organi di governo.

Le commissioni sui mercati regolamentati devono essere trasparenti, eque e non discriminatorie. Non può darsi luogo a incentivi per collocare, modificare o annullare ordini o eseguire operazioni in modo da contribuire a perturbare le condizioni di negoziazione o incoraggiare pratiche di abuso di mercato.

L'attività legislativa regionale

Nell'anno **2016**, durante il quale si sono svolte elezioni regionali in due Comunità autonome (Galizia e Paesi Baschi), il numero complessivo di **leggi approvate** in tutte le Comunità è stato di **174** (Tabella 3).

Il numero più alto di leggi è stato approvato, come nei quattro anni precedenti, nella Comunità forale della **Navarra** (**29**), territorio tradizionalmente a forte autonomia, mentre il numero più basso si rileva nella **Comunità di La Rioja** (**2**), dove non sono comunque previsti neanche decreti legge regionali.

Con riguardo a questa fonte di diritto, da adottarsi in casi di straordinaria e urgente necessità, ricordiamo che essa è stata introdotta negli ultimi anni nei testi degli statuti di autonomia di alcune Comunità (Andalusia, Aragona, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana, Estremadura, Isole Baleari, Murcia e Navarra).

Va segnalato l'aumento del numero complessivo dei **decreti legge regionali** (**31**),

[34] *Il Decreto legge 21/2017 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 6 febbraio 2018, con 185 voti a favore, nessun contrario e 154 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato, all'unanimità, di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.*

adottati nel 2016 da tutte le suddette Comunità.

Con riguardo ai **settori sensibili dell'attività legislativa regionale**, si segnalano alcune leggi sulla **trasparenza e il buon governo**, come negli anni precedenti (Legge 1/2016 in Galizia, Legge 4/2016 in Castiglia-La Mancia e Legge 7/2016 della Murcia).

Il settore dove le Comunità hanno legiferato maggiormente appare quello relativo alle **politiche e ai diritti sociali**, numerosi e articolati sono stati gli interventi normativi in materia (Legge 9/2016 in Andalusia, Legge 11/2016 in Aragona, Legge 5/2016 nella Murcia, Legge 8/2016 in Galizia, Legge 15/2016 in Navarra, Legge 5/2016 nelle Isole Baleari, Legge 7/2016 e Decreto legge 1/2016 in Estremadura, Legge 9/2016 e Decreto legge 5/2016 nella Comunità valenziana)[35].

Nell'anno **2017**, durante il quale si sono svolte elezioni regionali solo in Catalogna, il numero complessivo di **leggi approvate** in tutte le Comunità è stato di **175** (Tabella 3).

Il numero più alto di leggi è stato approvato, come nei cinque anni precedenti, nella Comunità forale della **Navarra** (**20**), mentre il numero più basso si rileva nei **Paesi Baschi** (**5**), dove sono stati comunque approvati 5 decreti legge regionali.

Il numero complessivo dei **decreti legge regionali** (**30**), adottati nel 2017 da tutte le Comunità, è in linea con il dato del 2016.

Con riguardo ai **settori sensibili dell'attività legislativa regionale**, si segnalano alcuni interventi in materia di **politiche e diritti sociali** (Legge 2/2017 nella Comunità valenziana, Legge 2/2017 in Estremadura, Legge 13/2017 in Navarra, Legge 14/2017 in Catalogna, Legge 4/2017 nella Comunità di La Rioja)[36].

Stato centrale e Comunità autonome: il caso della Catalogna

Nell'anno **2017** si è svolta la vicenda del **referendum sull'indipendenza della Catalogna**, all'interno di una crisi politico-istituzionale inedita.

Sebbene non risultino in merito atti normativi nazionali tra quelli esaminati, ricordiamo l'approvazione, nel settembre 2017, da parte del Parlamento catalano (*Parlament de Catalunya*, in catalano, *Parlamento de Cataluña*, in spagnolo) di due leggi:

- la **Legge 19/2017 sul referendum di autodeterminazione** (*Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referèndum de autodeterminación*);
- la **Legge 20/2017 di transizione giuridica e costitutiva della Repubblica** (*Ley 20/2017,*

[35] *Ulteriori approfondimenti sull'attività legislativa delle Comunità autonome sono reperibili nell'Informe Comunidades Autónomas 2016, pubblicato dall'Instituto de Derecho Público di Barcellona: http://idpbarcelona.net/publicaciones/informe-comunidades-autonomas/informe-comunidades-autonomas-2016/.*

[36] *Ulteriori approfondimenti sull'attività legislativa delle Comunità autonome sono reperibili nell'Informe Comunidades Autónomas 2017, pubblicato dall'Instituto de Derecho Público di Barcellona: http://idpbarcelona.net/publicaciones/informe-comunidades-autonomas/informe-comunidades-autonomas-2017/.*

de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República).

Il quesito referendario di autodeterminazione di cui alla Legge 19/2017 riguardava la scelta per la Comunità autonoma di diventare uno Stato indipendente di forma repubblicana. Nel caso di risultato favorevole, è previsto che il Parlamento, entro due giorni dalla proclamazione del risultato, si riunisca in seduta ordinaria per dichiarare l'indipendenza della Catalogna, mentre nell'ipotesi negativa sono convocate le elezioni regionali. L'art. 9 della legge fissa la data del referendum al giorno 1° ottobre 2017.

La Legge 20/2017 definisce la Catalogna come una "Repubblica di diritto democratica e sociale". La legge è considerata "la norma suprema dell'ordinamento giuridico catalano", in attesa che sia approvata la Costituzione della Repubblica.

Il **7 settembre** 2017 il Tribunale costituzionale ha sospeso il referendum, accogliendo il ricorso d'urgenza presentato dal Governo nazionale che chiedeva l'annullamento per incostituzionalità della Legge catalana 19/2017. Il 21 settembre le due leggi sono sospese dal Tribunale costituzionale.

Il Governo nazionale adotta alcune misure di ordine pubblico per impedire lo svolgimento del referendum, che si tiene lo stesso il **1° ottobre**. Senza contare le urne sequestrate, i votanti sono il 43,3% degli aventi diritto, che all'89,4% si sono espressi in favore dell'indipendenza.

Il **17 ottobre** il Tribunale costituzionale ha annullato la legge istitutiva del referendum, in quanto lesiva della supremazia della Costituzione, della sovranità e dell'unità indissolubile della nazione spagnola.

Il **21 ottobre** il Governo nazionale ha intrapreso la procedura per l'applicazione dell'art. 155 della Costituzione[37] allo scopo di destituire il Governo catalano e di procedere a nuove elezioni.

Il **27 ottobre** il Senato ha approvato mediante risoluzione l'accordo con cui ha autorizzato le misure richieste dal Governo in base all'articolo 155 della Costituzione.

La risoluzione è stata approvata con 214 voti a favore, 47 contrari e una astensione. L'approvazione è avvenuta a seguito di dibattito, con due turni a favore e due contro, nonché dopo l'intervento dei portavoce dei gruppi parlamentari, conformemente a quanto previsto dall'articolo 189 del Regolamento del Senato che disciplina la procedura per l'attivazione parlamentare dell'articolo 155 della Costituzione. Il Governo aveva infatti trasmesso, al Presidente del Senato, l'accordo del Consiglio dei ministri recante le misure per ripristinare la legalità costituzionale e statutaria.

---

[37] *Articolo 155 della Costituzione: "1. Ove la Comunità Autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o si comporti in modo da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, il Governo, previa richiesta al Presidente della Comunità Autonoma e, ove questa sia disattesa con l'approvazione della maggioranza assoluta del Senato, potrà prendere le misure necessarie per obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti interessi. 2. Il Governo potrà dare istruzioni a tutte le Autorità delle Comunità Autonome per l'esecuzione delle misure previste nel comma precedente".*

In seguito, il Senato ha costituto un'apposita Commissione, composta da 27 senatori, che ha invitato il Presidente catalano Puigdemont a comparire dinanzi a essa per riferire e presentare i eventuali documenti da prendere in considerazione. Il Presidente ha deciso di non presentarsi in Commissione. Quest'ultima ha formulato una proposta motivata con cui ha accolto pressoché integralmente le misure proposte dal Governo, apportando solo alcune modifiche, che hanno ridimensionato la portata e la tempistica delle misure. Il Presidente del Senato ha quindi trasmesso una comunicazione ufficiale al Governo, alla Comunità catalana e al Congresso dei deputati.

Il **28 ottobre** il Presidente del Governo ha assegnato le funzioni di Presidente della Comunità autonoma alla vice presidente del governo Soraya Sáenz de Santamaría, in qualità di Commissario straordinario.

Il **21 dicembre** si sono svolte le elezioni anticipate in Catalogna. Tali elezioni sono state convocate in via straordinaria dal Governo nazionale mediante il **Regio Decreto 946/2017** (*Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución*), di scioglimento del Parlamento e di convocazione di nuove elezioni, rientrante tra le misure approvate in applicazione dell'articolo 155 della Costituzione.

Le elezioni hanno registrato una partecipazione elettorale pari all'81,94%, i partiti indipendentisti catalani hanno conquistato la maggioranza dei seggi parlamentari, ottenendone 70 su 135.

TABELLE

Tabella 1 - Produzione legislativa 1993-2017

Anno	Totale leggi approvate	Leggi organiche	Decreti legge emanati	Decreti legge trasformati in DDL	Decreti legislativi
1993	23	0	22	0	1
1994	63	20	13	4	2
1995	60	16	12	0	2
1996	19	5	17	6	1
1997	72	6	29	8	0
1998	61	11	20	3	0
1999	70	15	22	2	1
2000	23	9	10	3	5
2001	33	7	16	4	1
2002	63	10	10	1	1
2003	82	20	7	1	0
2004	7	3	11	3	8
2005	36	6	16	0	0
2006	52	8	13	1	0
2007	72	16	11	1	2
2008	6	2	10	0	2
2009	32	3	14	4	0
2010	53	9	14	3	1
2011	50	12	20	4	3
2012	25	8	29	10	0
2013	36	9	17	2	1
2014	44	8	17	3	0
2015	64	16	12	3	8
2016	2	2	7	0	1
2017	13	1	21	5	0
TOTALE	1061	222	390	71	40

Tabella 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia 1996-2017

Legislatura	VI (1996-2000)	VII (2000-2004)	VIII (2004-2008)	IX (2008-2011)	X (2011-2015)	XI (gen.–mag. 2016)	XII (lug. 2016-)
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	172 (78%)	173 (90%)	140 (83%)	120 (85%)	160 (94,7%)	0	7 (47%)
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	32	28	4	3	6	0	2
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	11	6	2	2	2	0	0
Leggi di trasformazione di decreti legge	16	7	4	6	14	0	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	32 (15%)	18 (9%)	21 (13%)	19 (13,5%)	6 (3,6%)	0	8 (53%)
ALTRE INIZIATIVE (Comunità autonome, popolo)	16 (7%)	1 (1%)	6 (4%)	2 (1,5%)	3 (1,8%)	0	0
TOTALE	**220**	**192**	**167**	**141**	**169**	**0**	**15**

Tabella 3 - Produzione legislativa regionale 2013-2017

Comunità autonoma	Leggi approvate nel 2013	Leggi approvate nel 2014	Leggi approvate nel 2015	Leggi approvate nel 2016	Leggi approvate nel 2017	Totale per Comunità
Andalusia	7	6	3	10	8	34
Aragona	10	14	10	12	10	56
Asturie	4	11	11	6	11	43
Cantabria	10	7	6	5	9	37
Castiglia e León	12	11	8	5	8	44
Castiglia-La Mancia	10	10	8	4	7	39
Catalogna	1	21	25	5	18	70
Estremadura	8	13	19	10	7	57
Galizia	14	13	13	15	9	64
Isole Baleari	10	14	12	18	13	67
Isole Canarie	6	14	11	3	7	51
La Rioja	13	7	5	2	10	37
Madrid	6	4	9	6	9	34
Murcia	14	13	20	16	7	70
Navarra	40	30	25	29	20	144
Paesi Baschi	4	5	11	14	5	39
Comunità Valenciana	6	10	12	14	17	59
TOTALE	175	203	208	174	175	935

4. TENDENZE DELLA NORMATIVA DELL'UE E RUOLO DEI PARLAMENTI: L'INTERVENTO DEI PARLAMENTI NAZIONALI E LE POLITICHE DI SUSSIDIARIETA'

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

Il presente contributo è stato chiuso
nel mese di gennaio 2019.
Esso prende in esame la legislatura europea 2014-2019
(con dati aggiornati al 31 dicembre 2018)

4.1 L'intervento dei parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea

Dialogo politico e controllo di sussidiarietà

La Commissione europea guidata dal Presidente Jean-Claude Juncker, insediatasi dopo le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo del maggio 2014, ha da subito manifestato l'intenzione di istituire un **nuovo partenariato con i Parlamenti nazionali**, che i commissari sono stati invitati a visitare con maggiore frequenza per illustrare e discutere le iniziative e le proposte più rilevanti della Commissione. Questo ha coinciso con l'avvio di un rinnovato dibattito sul ruolo dei Parlamenti nazionali nelle questioni dell'Unione europea.

La Commissione riconosce che i Parlamenti nazionali, in qualità di rappresentanti dei cittadini europei a livello nazionale, rivestono un ruolo importante nel colmare la distanza tra le istituzioni europee e il pubblico e si è dimostrata disponibile a considerare suggerimenti da parte dei Parlamenti nazionali.

I rapporti tra la Commissione e i Parlamenti nazionali hanno continuato a svilupparsi lungo i **due canali tradizionali**: il **meccanismo di controllo della sussidiarietà**, introdotto dal trattato di Lisbona per verificare la conformità con il principio di sussidiarietà delle nuove proposte legislative nei settori della competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri; e il **dialogo politico informale** con la Commissione europea - introdotto nel 2006 per iniziativa della Commissione stessa e privo di una specifica base giuridica nei Trattati - per scambiare informazioni e pareri in merito a diversi aspetti politici, e a iniziative sia legislative che non legislative.

Con l'insediamento della nuova Commissione europea, il Vicepresidente Frans Timmermans, in una lettera del febbraio 2015, ha preannunciato l'adozione di una serie di iniziative volte a rafforzare il dialogo con i Parlamenti nazionali, in particolare, attraverso: a) una presenza più sistematica dei commissari europei presso i Parlamenti nazionali quando si discutono le proposte legislative e le altre iniziative della Commissione europea più rilevanti; b) il miglioramento della qualità delle risposte della Commissione europea alle osservazioni formulate dai Parlamenti nazionali in esito all'esame di atti europei, rendendole meno burocratiche e più politiche e rispettando il termine di tre mesi per la trasmissione delle risposte ai Parlamenti nazionali.

In effetti, nella legislatura europea in corso si è registrata una intensificazione dalla presenza dei commissari europei presso la Camera dei deputati; mentre nella 7a legislatura europea (2009-2014) sono intervenuti in audizione 15 commissari europei, dal 1° novembre 2014, data di insediamento della nuova Commissione europea, sono intervenuti in audizione, alla data del 31 dicembre 2018, **20 commissari europei (19 nella XVII legislatura e 1 nell'attuale XVIII legislatura)**, nella 7° legislatura erano intervenuti in audizione

15 commissari europei.

La sede principale di **dialogo tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo** è rappresentata **dalla cooperazione interparlamentare** che è regolata dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE e che si esplica in specifiche sedi di incontro (alcune delle quali istituzionalizzate: COSAC, Conferenza per il controllo della politica estera e di sicurezza, Conferenza sulla *governance* economica ex art. 13 *Fiscal Compact*).

Si segnala, al proposito, che nel contributo della LVI COSAC (Bratislava, 13-15 novembre 2016), su iniziativa del Parlamento italiano, è stato rivolto un esplicito invito al Parlamento europeo perché, alla luce del dialogo politico instaurato con la Commissione europea, **rafforzi l'esame dei pareri espressi dai Parlamenti nazionali nel quadro del dialogo politico** in seno alle Commissioni parlamentari competenti.

Accogliendo tale invito, il **Parlamento europeo** a partire dal **26 aprile 2017** ha **modificato la sua prassi rendendo tutti i documenti dei Parlamenti nazionali** (non solo quindi i pareri motivati, ma anche i contributi nell'ambito del dialogo politico con la Commissione) **disponibili nei documenti di seduta delle Commissioni parlamentari del PE**, recependo cosi la richiesta che era stata formulata dalla Presidenza della Camera dei deputati.

Tutte le comunicazioni dei Parlamenti nazionali sono disponibili su CONNECT, la banca dati del Parlamento europeo che raccoglie i documenti dei Parlamenti nazionali.

È stata cosi in parte **superata una asimmetria** rispetto all'esperienza del **dialogo politico con la Commissione europea**. Mentre quest'ultima risponde ai rilievi e ai pareri formulati dai Parlamenti nazionali, anche al di fuori dei pareri motivati adottati in esito al controllo del principio di sussidiarietà, il Parlamento europeo si limitava a dare rilievo, nel rapporto con i Parlamenti nazionali, ai soli pareri motivati.

In precedenza presso il **Parlamento europeo solo i pareri motivati** adottati dai Parlamenti nazionali nell'ambito del controllo di **sussidiarietà** erano trasmessi ai deputati delle Commissioni competenti e esplicitamente richiamati nel dispositivo delle risoluzioni legislative adottate dal PE. Tutti gli **altri pareri e contributi dei Parlamenti nazionali** adottati nell'ambito del più ampio **dialogo politico** con la Commissione europea erano invece **trasmessi unicamente** ai **relatori** ed ai **Presidenti delle Commissioni competenti** (non erano quindi necessariamente elemento dell'istruttoria legislativa condotta dalla commissione competente, se non su eventuale iniziativa del relatore o del Presidente di commissione).

Le grandi tendenze del dialogo politico e del controllo di sussidiarietà

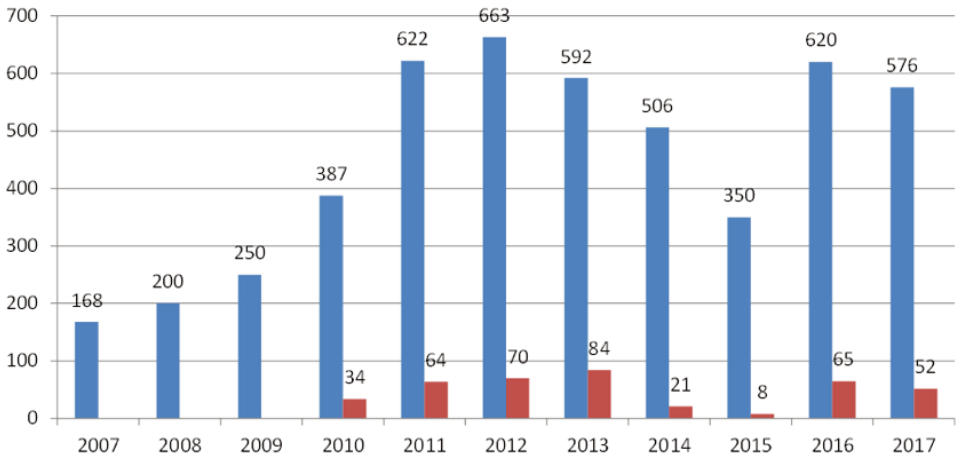
Secondo gli ultimi dati disponibili pubblicati dalla Commissione nella relazione annuale sui rapporti con i Parlamenti nazionali per il 2017, in tale anno i Parlamenti nazionali hanno presentato alla Commissione 576 pareri (tra cui 52 pareri motivati). Con dunque un modesto calo, pari al 7%, rispetto al 2016, anno in cui i Parlamenti nazionali hanno emesso 620 pareri. Nel 2017 il numero dei pareri motivati presentati (52) è stato inferiore

del 20 % rispetto a quello del 2016 (65 pareri motivati), ma la percentuale è rimasta simile (9-10,5% del numero totale dei pareri).

Tabella 1 Pareri e pareri motivati dei Parlamenti nazionali nell'ambito del dialogo politico e del controllo di sussidiarietà 2007-2017

Pareri dei Parlamenti nazionali (compresi i pareri motivati)

Pareri motivati (nell'ambito del controllo di sussidiarietà)



Fonte: Commissione europea, Relazione annuale 2017 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali

Come per gli anni precedenti, si sono registrate differenze sostanziali tra i diversi Parlamenti nazionali per quanto riguarda il numero di pareri trasmessi alla Commissione. Nel 2017, le 10 camere più attive hanno emesso il 74 % circa dei pareri (ossia 424 pareri), una percentuale assai simile a quella osservata in precedenza (73 % nel 2016, 70 % nel 2015).

La Camera che ha presentato il maggior numero di pareri nel 2017 è stata l'Assembleia da República portoghese. I suoi 64 pareri costituiscono l'11 % circa del numero totale di pareri ricevuti. Gli altri Parlamenti o Camere nazionali che hanno inviato il maggior numero di pareri nel 2016 sono stati i più attivi anche nel 2017: il Senato della Repubblica italiano (56 pareri); il Senát ceco(53 pareri), la Camera dei Deputati italiana (45 pareri), il Bundesrat tedesco (43 pareri), la Camera Deputa ilor romena (41 pareri), le Cortes Generales spagnole (38 pareri)[1], il Senat romeno (33 pareri), il Sénat francese (29 pareri) e la House of Lords britannica (22 pareri).

[1] *Considerati come 38 pareri congiunti da due camere.*

I pacchetti legislativi che hanno suscitato maggiore attenzione da parte dei Parlamenti nazionali sono stati i seguenti:

- Libro bianco sul futuro dell'Europa e documenti di riflessione[2] – 23 pareri;
- pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei"[3] – 62 pareri su diversi elementi del pacchetto;
- pacchetto servizi[4] – 22 pareri;
- pacchetto mobilità "L'Europa in movimento"[5] – 21 pareri.

Tra i 52 pareri motivati sul principio di sussidiarietà dei Parlamenti nazionali ricevuti dalla Commissione europea nel 2017, 24 si concentravano su quattro proposte della Commissione. La proposta che ha dato luogo al maggior numero di pareri motivati è quella sul mercato interno dell'energia elettrica[6], a proposito della quale sono stati formulati 11 pareri motivati. Due proposte legislative del cosiddetto "pacchetto servizi"[7] hanno ricevuto in totale nove pareri motivati, mentre la proposta relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza ha ricevuto 4 pareri motivati[8]. Altre proposte hanno ricevuto da uno a tre pareri motivati.

La diminuzione del numero complessivo di pareri motivati formulati nel 2017 è coincisa con l'analoga diminuzione del numero di pareri motivati per ciascuna camera. Nel 2017 hanno formulato pareri motivati 19 camere su 41 (rispetto alle 26 del 2016). I pareri motivati sono stati formulati dalla Poslanecká sn movna ceca (1), dalle Cortes Generales spagnole (2), dal Dáil e dal Seanad Éireann irlandesi (3)[9], dal Bundestag tedesco (6), dal Bundesrat tedesco (3), dal Sénat francese (7), dall'Assemblée nationale francese (2), dal Senato della Repubblica italiano (1), dall'Országgy lés ungherese (2), dall'Eerste Kamer olandese (2), dallaTweede Kamer olandese (2), dal Bundesrat austriaco (6), dal Senat polacco (4), dal Sejm polacco (2), dalla Camera Deputa ilor romena (1), dal Senatul romeno (2), dalRiksdag svedese (4) e dalla House of Commons britannica (2).

---

[2] *COM(2017) 2025 final del 1° marzo 2017 e COM(2017) 206 del 26 aprile 2017; COM(2017) 240 del 10 maggio 2017; COM(2017) 291 del 31 maggio 2017; COM(2017) 315 del 7 giugno 2017; COM(2017) 358 del 28 giugno 2017.*

[3] *COM(2016) 759, 761, 763, 765 e 767 e COM(2016) 861, 862, 863 e 864 del 30 novembre 2016.*

[4] *COM(2016) 820, 821, 822, 823 e 824 del 10 gennaio 2017.*

[5] *COM(2016) 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281 e 282 del 31 maggio 2017.*

[6] *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul mercato interno dell'energia elettrica (rifusione), {COM(2016) 861 final}.*

[7] *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno {COM(2016) 821} e proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni {COM(2016) 822 final}.*

[8] *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio {COM(2017) 253 final}.*

[9] *Il Dáil e il Seanad Éireann hanno presentato un parere motivato congiunto e hanno adottato un parere motivato ciascuno.*

Osservazioni

Lo sviluppo del dialogo politico, che consente ai Parlamenti nazionali di interloquire con la Commissione sul merito delle scelte politiche e legislative europee, e persino il controllo di sussidiarietà, lungi dal configurarsi quale canale alternativo all'attività di indirizzo e controllo sui Governi, sembrano porsi in linea di tendenziale complementarità con essa.

Dai dati contenuti nella Relazione della Commissione europea sui rapporti con i Parlamenti nazionali per il 2017 (v. Tabella 1), è possibile desumere alcune tendenze dell'intervento dei Parlamenti nazionali a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009. La prima è costituita da una **ripresa della crescita delle pronunce trasmesse dai Parlamenti nazionali** (sia nell'ambito del dialogo politico che del controllo di sussidiarietà)**, dopo un periodo di contrazione nel 2013- 2015, riportando il loro numero verso la soglia dei circa 600 pareri annui**, che era stata raggiunta nei primi tre anni successivi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona

Il secondo e forse più significativo dato è costituito dal **consolidamento del dialogo politico** quale principale canale di interazione tra Commissione e Parlamenti nazionali.

Il Trattato di Lisbona sembra dunque aver indotto le Assemblee parlamentari ad intensificare il proprio intervento in materia europea, utilizzando non soltanto e non tanto le procedure da esso stesso introdotte ma anche e soprattutto gli strumenti generali, quali il dialogo politico, che consentono di interloquire sul merito delle scelte politiche e legislative dell'Unione.

Una terza importante tendenza è costituita dalla **partecipazione fortemente asimmetrica delle varie Camere o Parlamenti nazionali**; per numero di pareri trasmessi, con una **prevalenza delle Camere Alte** (Senato italiano, il Senato ceco, il Bundesrat tedesco, il Senato romeno, il Senato francese e la House of Lords britannica).

Nell'esperienza della Camera dei deputati, analogamente a quanto avviene presso altri Parlamenti nazionali, si è ritenuto opportuno privilegiare **l'esame nel merito** delle proposte di atti normativi e di iniziative della Commissione europea, **piuttosto che l'esame per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà**.

Nella XVII legislatura la Camera dei deputati ha avviato l'esame di 152 atti dell'UE, in alcuni casi anche congiuntamente in quanto pacchetti, e approvato 107 documenti finali. Nell'ambito dell'attuale XVIII legislatura, la Camera dei deputati ha avviato l'esame, in alcuni casi congiuntamente, di 26 atti dell'UE ed ha adottato, al 31 dicembre 2018, 7 documenti finali.

Una ulteriore tendenza consiste nel fatto che **i Parlamenti nazionali continuano a incentrare il loro dialogo politico con la Commissione e sui documenti legislativi**, mentre soltanto una percentuale assai limitata dei loro pareri riguarda iniziative prelegislative. Nel 2017, tra le 14 proposte e documenti sui quali i Parlamenti nazionali hanno adottato il maggior numero di pareri 13 riguardavano proposte legislative e solo un documento

non legislativo (il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2017).[10]

Ciò sembra confermare che i Parlamenti nazionali intervengono sul merito e sulla sussidiarietà, utilizzando tutti gli strumenti a loro disposizione, soprattutto quando sono in gioco interessi nazionali di particolare rilevanza.

Nel **2017, nell'ambito della procedura di controllo di sussidiarietà, non è stata fatta scattare nessuna nuova procedura del "cartellino giallo"** (adozione di un numero di pareri motivati pari ad almeno un terzo dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali) **né tantomeno di cartellino arancione** (adozione di un numero di pareri motivati pari ad almeno la maggioranza dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali).

Finora la **procedura del "cartellino giallo" è stata attivata in tre occasioni**, mentre quella del "cartellino arancione" non è mai stata utilizzata. La soglia di almeno un terzo dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali è stata raggiunta per la prima volta per una proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive. La Commissione ha riveduto la sua proposta, ma non ha ritenuto che fosse in contrasto con il principio di sussidiarietà. Tuttavia, la Commissione ha esaminato le opinioni espresse e le discussioni tra i colegislatori, il Parlamento europeo e il Consiglio, riconoscendo che probabilmente la proposta non avrebbe ottenuto il sostegno politico necessario per la sua adozione. La Commissione ha quindi deciso di ritirare la proposta. Una seconda procedura del "cartellino giallo" è stata attivata nel 2013 in relazione alla proposta di regolamento della Commissione che istituisce la Procura europea. Dopo un attento esame dei pareri motivati, la Commissione ha concluso che la proposta rispettava il principio di sussidiarietà e ha deciso di mantenerla ed è stata poi definitivamente adottata il 12 ottobre 2017. La procedura è stata attivata per la terza volta nel maggio 2016, dopo che 14 Camere di 11 paesi dell'UE hanno espresso parere contrario alla proposta della Commissione di rivedere la direttiva sul distacco dei lavoratori. Dopo un attento esame dei pareri motivati, la Commissione ha concluso che la proposta rispettava il principio di sussidiarietà e ha deciso di mantenerla. La proposta è stata poi adottata il 28 giugno 2018.

Alla luce di queste tendenze, quindi, il **controllo di sussidiarietà non pare essere utilizzato quale strumento di blocco dell'azione legislativa europea**, a disposizione dei Parlamenti dei Paesi meno aperti ad un approfondimento del processo di integrazione e che rivendicano la rinazionalizzazione di competenze.

[10] *Cfr. Relazione annuale 2017 della Commissione sui Rapporti con i Parlamenti nazionali.*

Il ruolo dei Parlamenti regionali

I parlamenti regionali contribuiscono indirettamente alle relazioni della Commissione con i Parlamenti nazionali. Ai sensi dell'articolo 6 del protocollo n. 2 dei Trattati sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, nello svolgere il controllo di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'UE in vista del rilascio di pareri motivati, i Parlamenti nazionali possono consultare, se del caso, i parlamenti regionali dotati di poteri legislativi.

Si ricorda che membri dei Parlamenti regionali sono presenti anche nel Comitato delle regioni, che svolge attività di controllo attraverso la rete di monitoraggio della sussidiarietà e la sua piattaforma online progettata per sostenere la partecipazione dei Parlamenti delle regioni con poteri legislativi al meccanismo di allarme preventivo sulla sussidiarietà (REGPEX).

Nel 2017, 30 dei 66 contributi presentati in totale dai partner REGPEX provenivano dai Parlamenti regionali. I parlamenti regionali più attivi sono stati l'assemblea legislativa regionale dell'Emilia Romagna (nove pareri) e il parlamento del Land della Turingia (sette pareri). Le proposte che hanno suscitato il maggior numero di reazioni da parte dei Parlamenti regionali sono il "Pacchetto servizi" (cinque) e la proposta relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza (tre).

Le iniziative della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità

Sulla base di una proposta avanzata dal **Presidente della Commissione europea,** Jean-Claude Juncker**,** nel discorso sullo stato dell'Unione 2017 pronunciato al Parlamento europeo il 13 settembre 2017, il 18 gennaio 2018 è stata istituita una *Task force sulla sussidiarietà e proporzionalità* con il **mandato** di presentare una **relazione** contenente **raccomandazioni** relative a:

a) una **migliore applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**;

b) individuazione di **settori la cui competenza potrebbe essere delegata nuovamente o ritornare in via definitiva agli Stati membri**;

c) nuove modalità per **coinvolgere meglio le autorità regionali e locali** nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'UE.

La *Task force* è stata presieduta dal Vice presidente della Commissione europea, Franz Timmermans e composta da tre membri del Comitato delle regioni - il Presidente Karl-Heinz Lambertz (Belgio), Michael Schneider (Germania) e François Decoster (Francia) - tre rappresentanti dei Parlamenti nazionali (di Estonia, Bulgaria e Austria, rispettivamente i paesi che hanno esercitano la Presidenza del Consiglio dell'UE il secondo semestre del 2017 e la esercitano il primo e secondo semestre del 2018) Toomas Vitsut (Estonia), Kri-

stian Vigenin (Bulgaria) e Reinhold Lopatka (Austria). Il Parlamento europeo, che pure era stato inviato a partecipare con 3 membri, ha deciso di non partecipare ai lavori. Dal gennaio al luglio 2018, la *Task force* si è riunita 7 volte.

Il 10 luglio 2018 la *Task force* ha presentato il rapporto finale recante **nove raccomandazioni,** accompagnate da misure concrete di attuazione.

In relazione al mandato ricevuto, il rapporto finale della Task Force in sintesi:

- individua la necessità di **migliorare l'applicazione dei principi di sussidiarietà:** a) sviluppando, a **Trattati vigenti**, una **metodologia di controllo comune e condivisa** tra tutti gli attori coinvolti nel controllo di sussidiarietà (attraverso una griglia **di valutazione** allegata al rapporto); b) garantendo che il **controllo di sussidiarietà sia esteso a tutte le fasi del procedimento legislativo europeo** e non solo – come attualmente - alla sua sola fase iniziale. L'estensione da **8 a 12 settimane del termine a disposizione dei Parlamenti nazionali per trasmettere pareri motivati** per la non corretta applicazione del principio di sussidiarietà è, invece, **rinviato ad una futura eventuale revisione dei Trattati**;
- **non ha rilevato settori, aree, o politiche** la cui competenza necessita **di essere delegata nuovamente o ritornare in via definitiva agli Stati membri;**
- ha indicato la necessità di un **maggior coinvolgimento delle autorità regionali e locali** nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'UE

Al fine di dare attuazione alle raccomandazioni della *Task force*, la **Commissione europea** ha presentato il **23 ottobre 2018** la **comunicazione** intitolata *"I principi di sussidiarietà e proporzionalità: rafforzare il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE"* (COM(2018)703) nella quale ha annunciato le seguenti **iniziative** divise per aree di intervento:

- **promuovere un'interpretazione comune della sussidiarietà e proporzionalità**.
  - integrare la griglia di valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità proposta dalla *Task force* negli orientamenti per legiferare meglio e utilizzare la stessa per presentare le sue conclusioni nelle valutazioni d'impatto, nelle valutazioni e nelle valutazioni e relazioni;
  - utilizzare la griglia come orientamento nelle comunicazioni con i Parlamenti nazionali;
  - sensibilizzare maggiormente il Parlamento europeo e il Consiglio, in ogni procedura legislativa, sulle reazioni degli enti locali e regionali alle sue proposte
- **consentire ai Parlamenti nazionali di esercitare un controllo più efficace;**
  - continuare a escludere il mese di agosto dal computo del periodo di 8 settimane di cui dispongono i Parlamenti nazionali per inviare i pareri motivati;
  - valutare con il Parlamento europeo e il Consiglio la possibilità di escludere da tale computo anche il periodo di Natale/Capodanno, come ripetutamente chiesto dai parlamenti nazionali;

- dare maggiore visibilità alle osservazioni contenute nei pareri motivati dei parlamenti nazionali, fornendo, se del caso, risposte aggregate che vengano incontro alle riserve da loro sollevate, oltre a indicare nelle relazioni annuali in materia di sussidiarietà e proporzionalità le proposte che hanno sollevato il maggior numero di osservazioni.

• **promuovere una maggiore partecipazione degli enti locali e regionali**
  - modificare gli orientamenti per legiferare meglio allo scopo di sottolineare l'importanza di cogliere i punti di vista e l'esperienza degli enti locali e regionali.
  - rivedere i questionari per le consultazioni pubbliche per includervi aspetti di interesse per gli enti locali e regionali e per le assemblee regionali.

• **migliorare la valutazione di impatto delle proposte legislative e la sua presentazione**
  - modificare gli orientamenti per legiferare meglio allo scopo di sottolineare l'importanza di individuare e valutare gli impatti territoriali;
  - presentare in modo più chiaro le valutazioni sulla sussidiarietà, la proporzionalità e le informazioni sui soggetti interessati (chi e in che modo) nelle valutazioni d'impatto, valutazioni e relazioni.

• **valutare la legislazione vigente dal punto di vista della sussidiarietà**
  - assicurare che, nella valutazione della legislazione in vigore, sia tributata un'attenzione maggiore alla sussidiarietà, alla proporzionalità, alla densità legislativa e al ruolo degli enti locali e regionali;
  - avviare le modifiche del campo di applicazione e della composizione della piattaforma REFIT[11] per ridefinirla e affrontare tali questioni in sede di valutazione del programma "Legiferare meglio";
  - assicurare che i pertinenti atti delegati e di esecuzione siano presi sistematicamente in esame nell'ambito delle valutazioni.

[11] *Il programma REFIT è volto a semplificare la legislazione dell'UE e ridurre i costi della regolamentazione in particolare per le PMI, attraverso una piattaforma composta da esperti 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 e da un apposito sito attraverso il quale le parti interessate possono formulare suggerimenti alla piattaforma.*

Copyright © Camera dei deputati