Osservatorio sulla legislazione

Camera dei deputati

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea

Tomo II

XVI LEGISLATURA – 4 NOVEMBRE 2011

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

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

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

La parte relativa alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera.

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

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

Sommario

TOMO PRIMO

PARTE I

- Nota di sintesi: Nuovi modelli di *governance* europea: quali spazi per il coordinamento tra le assemblee legislative?

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

TOMO SECONDO

PARTE II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

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

PARTE III

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

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

PARTE IV

Dati e tendenze della legislazione statale

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

PARTE V

Tendenze della normativa dell'Unione europea

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

PARTE VI

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

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

Indice del tomo II

PARTE II TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE *A CURA DELL'ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI, FEDERALI E SULLE AUTONOMIE "MASSIMO SEVERO GIANNINI" – CNR*

Introduzione 3

1. LA COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE NEL 2010 21

1.1. Il numero e la dimensione delle leggi regionali 21

1.2. La tipologia delle leggi 23

1.3. L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie 25

1.4. La fonte della potestà legislativa: l'importanza della residualità 27

1.5. I contenuti delle leggi 28

1.6. Una valutazione conclusiva 44

2. I REGOLAMENTI REGIONALI NEL 2010 50

2.1. Introduzione 50

2.2. Alcuni dati 52

2.3. Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa 54

2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie 56

2.5. Le tipologie e i contenuti 59

2.6. Per concludere 64

TABELLE 66

3. LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE 73

3.1 La manutenzione, la semplificazione e il riordino delle fonti normative 73

TABELLE 87

3.2 Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali 93

4. ISTITUZIONI REGIONALI AD INIZIO LEGISLATURA 113

4.1. I nuovi Consigli 113

4.2. Consigli a composizione variabile 114

4.3. La nuova organizzazione dei Consigli regionali 117

4.4. Nuovi Presidenti e composizione delle Giunte 120

4.5. La Giunta in Consiglio ad inizio legislatura 121

4.6. Nuovo vigore dell'attività legislativa regionale 122

4.7. I regolamenti in Consiglio 124

4.8. Attività consultiva del Consiglio 125
4.9. Attività di controllo sulle Giunte 125
4.10. Attività di indirizzo sulle Giunte 126
4.11. Attività amministrativa 127
4.12. Peculiarità del 2010 128
TABELLE 130

5. APPROVAZIONE E ATTUAZIONE DELLO STATUTO E APPLICAZIONE DELLE NORME COSTITUZIONALI IN MATERIA DI INTESE INTERTERRITORIALI 134
5.1. Procedimento di formazione e approvazione dello Statuto e delle sue successive modifiche 134
5.2. Attuazione dello Statuto regionale 140
5.3. Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali 146
5.4. Prima applicazione delle nuove norme del Titolo V della Costituzione in materia di intese interterritoriali 148

6. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE 150
6.1. Introduzione 150
6.2. Il *policy making* nel 2010 150
6.3. La legislazione regionale nel 2010, tra affermazione identitaria, "laboratori del federalismo" e centralizzazione 173

7. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI: 2010 177
7.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica 177
7.2. La produzione legislativa 178
7.3 La produzione di regolamenti e di atti amministrativi 187
7.4 Conclusioni 190

8. REGIONI E MIGRAZIONI 197
8.1. Statuti e leggi regionali in materia di emigrazioni 197
8.2. Regolamenti e atti amministrativi regionali in materia di migrazioni adottati nel 2010 205

9. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI PER IL 2011 218
9.1. Una panoramica dei principali risultati 218
9.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie 219
9.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria 2011 220
9.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2011 222
9.5. Contenuti delle leggi finanziarie 227

9.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica 237
9.7. Interventi in materia di finanza locale 243
9.8. La politica fiscale 248
10. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA 251
10.1. Premessa 251
10.2. La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea. 252
10.3. La partecipazione indiretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea. 254
10.4. Casi di effettiva partecipazione 262
10.5. L'attuazione delle politiche comunitarie da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente") 265
10.6. Profili organizzativi interni 272
10.7. Conclusioni 275

PARTE III LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2010 *A CURA DELL'"OSSERVATORIO SULLE FONTI" – UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE*
1. Premessa 279
2. Le materie di potestà esclusiva dello Stato 282
3. Le materie oggetto di potestà legislativa concorrente 290
4. Le materie di competenza residuale delle Regioni 296
5. La potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale 299
6. Considerazioni conclusive 303

PARTE IV DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE
A CURA DELL'OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
Premessa 307
1. La produzione normativa nel primo triennio delle ultime 4 legislature 308
2. La produzione normativa nel primo triennio della XVI legislatura 314
2.1. La produzione legislativa 316
2.2. La tipologia delle leggi 316
2.3. L'iniziativa legislativa 317

2.4. Le sedi dell'esame parlamentare 320
2.5. La classificazione delle leggi 322
2.6. Le leggi approvate in Commissione 327
2.7. La dimensione delle leggi 328
2.8. Le deleghe legislative 330
2.9. I decreti-legge 333
2.11. La semplificazione legislativa 343

PARTE V TENDENZE DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA *A CURA DELL'UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

Principali tendenze della produzione normativa dell'UE nel 2011 e attuazione del Trattato di lisbona 353
1. La produzione normativa nel secondo anno della 7a legislatura europea 353
2. La nuova disciplina dei poteri delegati ed esecutivi 359
3. L'intervento dei Parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea 367

PARTE VI L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA AGGIORNAMENTO ALL'ANNO 2010 *A CURA DEL SERVIZIO BIBLIOTECA - OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE STRANIERA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

Premessa Finalità e metodo di formazione 381

Nota di sintesi 383

Francia 417
1. Dati quantitativi 417
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi 417
3. Le leggi del 2010 riguardanti il Parlamento, approvate in attuazione della riforma costituzionale del 23 luglio 2008 422
4. Principali settori di intervento legislativo 427
5. Attuazione nazionale del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 456

TABELLE 463

Germania 467
1. Dati quantitativi 467

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi 468
3. Principali settori di intervento legislativo 470
4. Accordi interstatali fra Länder 487
5. Attuazione nazionale del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 488
TABELLE 493
Regno Unito 499
1. Dati quantitativi 499
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi 500
3. Sviluppi della riforma costituzionale 501
4. Principali ambiti di intervento legislativo 503
5. Attuazione nazionale del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 536
6. La produzione legislativa delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord 541
TABELLE 542
Spagna 547
1. Dati quantitativi 547
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi 548
3. La legislazione in materia istituzionale 549
4. Principali settori di intervento legislativo 550
5. L'attività legislativa regionale 562
6. Attuazione nazionale del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 564
TABELLE 570

PARTE II

TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

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

[*] Questa parte è stata coordinata, per l'ISSIRFA-CNR, da Aida Giulia Arabia.

INTRODUZIONE

Il regionalismo italiano tra processo di federalizzazione ed effetti della crisi globale

1. L'emergenza economica e la reazione del sistema istituzionale

Dopo le vicende degli anni 2008 e 2009, nei quali sono state adottate misure anti-crisi nelle leggi finanziarie e in diversi decreti legge (DL 112/2008, convertito in legge 133/2008; DL 78/2009, convertito in legge 102/2009), è apparso immediato, all'inizio della nuova legislatura regionale nel 2010, che l'impatto della crisi finanziaria globale era stata sottovalutata[1].

Con l'esplosione della vicenda della Grecia la crisi si è presentata con un volto europeo e se, da una parte, si può ora arrivare al fallimento di uno Stato sovrano, dall'altro, ciò potrebbe causare la messa in discussione dell'Unione europea, così come dell'euro, quale moneta comune. Di qui alcune scelte da parte delle Istituzioni europee, compiute sul finire dell'anno 2010, di rafforzare il fondo salva stati e di imporre, a quelli che si trovano sotto il tiro della speculazione finanziaria internazionale, drastiche misure di razionalizzazione economica, come il rafforzamento della disciplina di bilancio, la verifica dei sistemi previdenziali e la precisazione sulla gestione dei debiti pubblici. Ciò, peraltro, avrebbe richiesto l'ampliamento della sorveglianza economica da parte dell'UE e l'approfondimento del coordinamento europeo, in vista di un quadro solido per la gestione delle crisi e di un rafforzamento sostanziale del pilastro

[1] È difficile dire se le risposte legislative date alla crisi economica dalla legislazione statale con i tre decreti-legge abbiano avuto l'effetto di mantenere il sistema economico italiano in equilibrio. Sicuramente le misure che hanno avuto maggiore efficacia sono quelle relative al mercato del lavoro e agli ammortizzatori sociali (decreto del 2009); mentre le misure per le imprese, le esportazioni, le infrastrutture, il sud del paese e la casa (sostanzialmente le misure del decreto del 2008) non hanno avuto un grande effetto di contrasto alla crisi.

economico dell'UEM, giungendo se necessario ad una modifica dell'art. 125 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)[2].

La reazione alla crisi è comunque in parte coordinata tra gli stati membri, a livello europeo, e in parte affidata all'intelligenza dei singoli governi.

Nel caso italiano, per fronteggiare gli effetti della crisi si realizza un maggiore intervento legislativo statale con un impatto diretto sul sistema istituzionale regionale e locale. Le disposizioni che riguardano i livelli di governo substatali, a partire dalla legge finanziaria (LF) 2010 (legge 191/2009), hanno avuto una ripresa immediatamente subito dopo, con il DL 2/2010, convertito in legge 42/2010, recante: «Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni», e con la successiva azione messa in campo dal Governo, con il DL 78/2010, convertito in legge 122/2010. Questo provvedimento tende a una drastica riduzione della spesa pubblica in relazione soprattutto agli apparati politici ed amministrativi e tocca anche il pubblico impiego. Si incentiva anche il contrasto all'evasione fiscale, alle frodi e ad alcuni comportamenti distorsivi del mercato. Una parte delle misure toccano anche i trasferimenti finanziari alle Regioni e alle Autonomie locali.

Centrale appaiono in questo provvedimento la determinazione della misura del nuovo contributo che il sistema territoriale italiano, quello che assicura i servizi e che contribuisce sensibilmente alla realizzazione delle politiche, deve pagare alla crisi, in termini di tagli. Dispone, infatti, l'art. 14, co. 1, che "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla

---

[2] "1. L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico".

realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 nelle misure seguenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto: a) le Regioni a statuto ordinario per 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e per 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012; b) le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano per 500 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012; c) le Province per 300 milioni di euro per l'anno 2011 e per 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al co. 2; d) i Comuni per 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e 2.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al co. 2."

I ricavi dalla lotta all'evasione fiscale nel 2010 sono stati consistenti, ma questo problema resta ancora molto forte. Ciò è dovuto all'entità dell'evasione che si aggira sulla base di stime approssimate per difetto di circa 120 miliardi di euro.

Le misure del 2010 di contrasto alla crisi finanziaria, inoltre, hanno iniziato a operare effettivamente solo con il 2011 e nell'estate – come è noto – sono state sottoposte a revisione di fronte all'incessante speculazione dei mercati finanziari. La loro efficacia resta problematica; sulla carta avrebbero dovuto fruttare 25 miliardi di euro, di cui 7 attraverso tagli alla spesa pubblica. Tuttavia, le quantità previste nelle disposizioni del 2010 si sono rivelate ampiamente insufficienti, soprattutto per l'incapacità del Governo nazionale e del Parlamento di adottare efficaci ed esemplari misure di contenimento del debito, di ristrutturazione degli apparati statali, di semplificazione delle procedure, di rilancio della crescita economica.

Queste misure, infine, sono state adottate mentre sulla legislazione regionale e sui bilanci regionali e locali si faceva già sentire l'effetto delle disposizioni del 2008 e del 2009 e di cui si darà conto dopo.

2. Il sistema istituzionale: la riforma costituzionale, il federalismo fiscale e la riconfigurazione dell'amministrazione ai diversi livelli di governo

Per comprendere il rapporto tra la crisi finanziaria globale e il federalismo interno in Italia è necessario considerare brevemente l'evoluzione dell'ordinamento a seguito della riforma costituzionale del 1999-2001, della legge 42/2009 sul federalismo fiscale e del tentativo attualmente ancora in discussione sul riordino amministrativo tra i diversi livelli di governo. Infatti, la crisi sta coincidendo con un processo di trasformazione dell'ordinamento italiano in una forma di regionalismo/federalismo inedito.

Con le leggi costituzionali del 1999 e del 2001 si è tentato di adottare un riparto delle competenze modellato sull'esperienza federale, modificando la precedente disciplina costituzionale e dotando le Regioni di una maggiore autonomia organizzativa anche in relazione alla forma di governo. L'attuazione di questa riforma costituzionale ha conosciuto una forte battuta di arresto e i suoi apporti positivi a favore delle Regioni sono stati messi in discussione da più parti. La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale testimonia le difficoltà di costruire un modello equilibrato di legislazione, amministrazione e finanza pubblica.

La riforma costituzionale, infatti, ha complicato, anche per la mancanza di un Senato federale, il riparto delle competenze inerenti all'intervento nell'economia, nel mercato e per il *welfare*; e la giurisprudenza costituzionale, di fatto, ha cancellato ogni possibile vantaggio stabilito a favore della legislazione regionale: chiamata in sussidiarietà, tutela della concorrenza, prevalenza della competenza statale nel caso di materie trasversali e coordinamento della finanza pubblica sono stati gli strumenti utilizzati per ricentralizzare il potere legislativo in capo allo Stato e rendere incerta la sfera della competenza legislativa regionale prevista dal co. 3 e, soprattutto, dal co. 4 dell'art. 117 della Costituzione. A poco è servito, a tal riguardo, il particolare impegno profuso dalla Corte costituzionale per imporre, in via compensativa, per la perdita dei poteri legislativi delle Regioni, il rispetto del principio di leale collaborazione, e ciò per due ragioni: in primo luogo, gli organi, statali e regionali, chiamati a collaborare, non sono quelli cui la Costituzione affida il potere legislativo,

ma sono espressione del potere esecutivo; in secondo luogo, e a prescindere dalle sedi di collaborazione impegnate, il modello cooperativo italiano si è affermato in modo squilibrato, giacché segue e non precede l'intervento del legislatore statale.

Nonostante ciò, l'esperienza concreta – come si vedrà – mostra che la riforma del regionalismo italiano passa attraverso una presa sul serio della potestà legislativa regionale. Ma, per il momento, rimaniamo nell'ambito statale.

La legge 42/2009 sul federalismo fiscale rappresentava una promessa elettorale della maggioranza di governo, anche se analoga promessa aveva fatto in campagna elettorale l'opposizione; per questa ragione essa è stata approvata in Parlamento dalla maggioranza e da una ampia parte dell'opposizione.

La sua approvazione però è avvenuta nel momento in cui la crisi finanziaria cominciava a diventare sociale ed ha potuto essere approvata perché la legge non modificava immediatamente i livelli e i poteri di imposizione, ma delegava il Governo ad adottare la riforma.

Il Governo ha provveduto nel corso del 2010 a predisporre e ad approvare i decreti sul federalismo fiscale[3], ma numerosi ostacoli politici si sono frapposti a questa attività, dal momento che la crisi ha anche incattivito la battaglia politica con la richiesta, già nel 2010, di una nuova legge elettorale in vista delle elezioni politiche (anticipate).

Si consideri, infine, che l'approvazione dei decreti non corrisponde all'avvio di un sistema di imposizione di tipo federale, ma potrebbe

---

[3] I decreti legislativi approvati nel 2010 sono: quello sul federalismo demaniale (85/2010); quello su Roma Capitale (156/2010); quello in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province (216/2010). A lungo dibattuti, con ripetute e diverse stesure, nel corso del 2010 sono state le proposte di decreto legislativo riguardante il federalismo fiscale municipale e quello riguardante l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, al cui interno sono state collocate anche le disposizioni concernenti la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Entrambi questi decreti legislativi hanno avuto la luce nel 2011 (il primo Dlgs 23; e il secondo Dlgs 68). Sempre nel 2011 è stato adottato il Dlgs 149, sui Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni.

comportare ancora per un lungo periodo il permanere di un forte centralismo del potere tributario.

Perché possano realizzarsi i passaggi effettivi dei poteri tributari dallo Stato alle Regioni (e alle autonomie locali), occorre che si allenti la stretta sulla spesa pubblica e sull'amministrazione determinata dalla legislazione anticrisi, e cioè occorre che la fase più critica della crisi sia alle spalle. La previsione del legislatore è che l'attuale stretta finanziaria resti fino al 2013, ma nulla lascia credere che a quella data la crisi sia superata con successo. Quella data è solo la data in cui si dovrebbero tenere le elezioni politiche, se il Parlamento non viene sciolto anticipatamente, e la sua previsione significa che sarà il prossimo Parlamento a dovere gestire la ripresa o l'ulteriore congiuntura negativa.

Allo stato attuale la realizzazione del federalismo fiscale appare ancora sulla carta e carica di problemi, rimangono le promesse, sono incerte le conquiste.

Tra le incertezze si deve considerare la necessaria realizzazione di una perequazione tra i territori regionali, necessaria per non abbandonare una parte consistente del Paese, quella del centro e del sud, ad una condizione di non sviluppo. Attualmente è un dato acclarato che solo sette Regioni (5 del nord – Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna; e 2 del centro – Toscana e Marche) hanno un *surplus* fiscale (al netto del pagamento degli interessi per il debito), mentre le rimanenti 13 si trovano in una posizione sfavorevole, anche se alcune in modo limitato (come il Lazio, l'Umbria, la Liguria e il Trentino Alto Adige).

La risposta a questo dualismo non può essere ancora una volta l'emigrazione verso il nord. In un sistema di economia globale, nella quale la spesa pubblica ha limiti specifici, l'emigrazione interna, ma anche quella esterna, non può promuovere lo sviluppo di un territorio. La politica perequativa e di solidarietà, peraltro, appare essere una necessità anche per le Regioni del nord, dal momento che il loro *rating*, per quanto si possa elevare, va rapportato sempre all'intero paese (un discorso analogo sembra valere sempre più per l'intera Europa).

Il federalismo fiscale, perciò, risulterà accettabile e realizzabile solo se non spezza il vincolo nazionale, ma anzi lo alimenta con forme effettive di

solidarietà; altrimenti si corre il pericolo di innescare una situazione di contestazione permanente che nessun partito nazionale può reggere se non predicando un neo-centralismo antifederalista. Non è un caso che la perequazione fiscale nella Costituzione sia una competenza esclusiva dello Stato e – secondo il giudice costituzionale – l'esercizio di questo potere è in grado di incidere concretamente sull'intero assetto delle competenze.

Anche dal punto di vista amministrativo la riforma costituzionale ha previsto un forte decentramento dei poteri a favore delle autonomie (comunale e provinciale), ma dal 2001 ad oggi si sono susseguiti solo tentativi di riforma dell'amministrazione, in quanto l'amministrazione statale e quella regionale hanno difeso strenuamente i loro poteri: ad ogni legislatura è stato presentato un disegno di legge per la riforma dell'amministrazione, ma questo non è stato approvato; adesso la crisi rischia di ulteriormente procrastinare la riforma dell'amministrazione e di complicarla ancora di più.

Anche nella XVI legislatura è stato presentato un disegno di legge, presentato alla Camera dei deputati (AC 3118) dal Governo e da questa approvato il 30 giugno del 2010, che reca il titolo "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati".

Il testo del ddl è stato il frutto di una lunga elaborazione in sede governativa, alla quale non sono risultati estranei le esperienze maturate con i precedenti tentativi di attuazione del Titolo V, portati avanti nella XIV e nella XV legislatura. Per questa ragione, si può persino dire che si tratta di un testo ampiamente condiviso e nel quale si rispecchia fedelmente il modello amministrativo della revisione costituzionale.

Come è noto, questo si basa: in primo luogo, sulla competenza esclusiva dello Stato a determinare le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, co. 2, lett. p); in secondo luogo, sul conferimento a Comuni, Province e Città metropolitane delle funzioni amministrative nelle materie legislative di Stato e Regioni, per opera delle

rispettive fonti legislative (art. 118, co. 2); e, infine, sull'utilizzo dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'allocazione delle funzioni amministrative e al fine di assicurarne l'esercizio unitario (art. 118, co. 1).

Nel concreto, però, nonostante il ddl giaccia dal 2 luglio 2010 presso il Senato della Repubblica, a tutt'oggi non risulta posto in discussione per l'approvazione definitiva. Nel frattempo il legislatore non è rimasto fermo, ma ha provveduto ad introdurre proprio nel 2010 una serie di prescrizioni riguardanti le autonomie locali, estrapolandole dal contesto della riforma dell'amministrazione ed inserendolo in quello del contenimento della spesa pubblica, con la conseguenza che le misure istituzionali previste come coordinamento della finanza pubblica incidono sull'intero sistema amministrativo in modo occasionale e senza una vera prospettiva di riordino istituzionale, ma solo di contenimento della spesa.

Con la LF 2010 si è proceduto alla riduzione del contributo ordinario base spettante agli enti locali (art. 2, co. 183), collegandola alla riduzione del numero dei consiglieri comunali (art. 2, co. 184) e degli assessori comunali e provinciali (art. 2, co. 185). Inoltre, sono state imposte ai Comuni una serie di misure conseguenti (art. 2, co. 186), quali: a) soppressione della figura del difensore civico; b) soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale; c) possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, nei Comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti; d) soppressione della figura del direttore generale; e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali.

Peraltro, l'improvvisazione di queste misure è tale che con il successivo DL 2/2010, convertito con modificazioni in legge 42/2010, art. 1, le disposizioni richiamate vengono modificate e altre sono aggiunte e, nell'insieme, le linee legislative sull'amministrazione locale in non poche occasioni si contraddicono, riammettendo sia pure in parte ciò che avevano eliminato ed eliminando ciò che avevano precedentemente lasciato. Inoltre, la disciplina della riduzione del contributo ordinario si fa più stretta e finisce con il toccare anche le Regioni ad autonomia speciale,

che sono titolari, in materia di enti locali, di una competenza legislativa piena.

Il comma 185 (per ciò che riguarda la riduzione di consiglieri e assessori) è modificato in senso più restrittivo e viene aggiunto il comma 185-*bis* sulla soppressione dei circondari provinciali esistenti, e sempre la stessa disposizione (art. 1, co. 1-*ter*) ha previsto la soppressione dei primi due commi dell'art 21 del Dlgs 267/2000 (c.d. TUEL). Si tratta del primo atto concreto con cui si è cercato di minare il ruolo istituzionale del livello di governo provinciale e l'autonomia delle Province.

Tuttavia, in modo profondamente contraddittorio, il successivo co. 1-*quinquies*, dell'art. 1 della legge 42/2010, inserisce il co. 186-*bis* all'art. 2 della legge 191/2009, che ha previsto: "decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge (27 marzo 2011), sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli artt. 148 e 201 del Dlgs 152/2006 e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli artt. 148 e 201 del citato Dlgs 152/2006 sono efficaci in ciascuna Regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge". La disposizione è stata interpretata come un orientamento del legislatore centrale, in una materia di competenza esclusiva (v. Corte costituzionale, sentenza 325/2010) ad attribuire alle Province, quali enti di area vasta, la responsabilità di gestione delle reti idriche e dei rifiuti. E se questo cambiamento di regime dei servizi non si è realizzato, almeno con un'efficacia generale, ciò è conseguenza dell'inerzia delle Regioni, che non hanno rispettato i termini indicati.

A ciò si aggiunga che l'intero co. 186 della LF 2010 è stato rivisto, potremmo dire "al ribasso", dall'art. 1, co. 1-*quater*, della legge 42/2010. Così, le parole: «In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al co. 183, i Comuni devono altresì adottare» sono sostituite da una

espressione più edulcorata: «Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i Comuni devono adottare»; e su questa premessa: a) si specifica che il difensore civico soppresso è quello comunale, e che le Province sono chiamate ad istituire il c.d. "difensore civico territoriale"[4]; b) le circoscrizioni possono essere istituite di nuovo, ma solo per i Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti; c) la figura del direttore generale, adesso, può essere prevista, ma solo nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti; d) e, infine, con riferimento alla soppressione dei consorzi di funzione tra gli enti locali, si inserisce l'eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM).

Ulteriori disposizioni di carattere istituzionale, che sono qualificate di coordinamento della finanza pubblica, si ritrovano nell'art. 14 del DL 78/2010, convertito con legge 122/2010, già menzionato (co. 25). In questo articolo, oltre alla revisione del patto di stabilità interno, con la misura dei tagli alla finanza dei diversi livelli di governo, si rinviene: l'obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni (co. 26); il provvisorio riferimento alle funzioni fondamentali comunali previste dall'art. 21 della legge 42/2009 (co. 27); l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (co. 28); il divieto di svolgere singolarmente le funzioni svolte in forma associata e il divieto di svolgere la medesima funzione in più di una forma associativa (co. 29); l'individuazione, limitatamente alle funzioni inerenti alle materie dei co. 3 e 4 dell'art. 117 della Costituzione, da parte della Regione, con legge e previa concertazione con i Comuni interessati, la "dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica" per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali, "secondo

[4] La questione inerisce al ruolo della difesa civica per il rispetto dei diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, prevista in accordi internazionali cui l'Italia ha preso parte. La soppressione dei difensori civici, pertanto, avrebbe esposto lo Stato italiano sul piano del diritto internazionale, tanto più che questo manca a tutt'oggi della figura di un mediatore nazionale e questa mancanza è stata considerata compensata dalla presenza di una rete di difensori civici locali.

i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese"; la previsione da parte della legge regionale del termine per i Comuni per l'avvio in forma associata dell'esercizio delle funzioni fondamentali e, infine, l'esclusione dall'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata per i Comuni capoluogo di Provincia e i Comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 (co. 30). Termini per il completamento della riorganizzazione del livello comunale, secondo quanto indicato, e per la definizione del limite demografico minimo che l'insieme dei Comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere, sono affidati alla determinazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge (co. 31).

Un'ultima disposizione va richiamata in questa sede che incide sensibilmente sull'autonomia organizzativa dei Comuni e sulla loro capacità giuridica: quella inerente alla possibilità e ai limiti di costituzione di società commerciali (co. 32). Si prevede, infatti, che i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possano costituire società e che, perciò, entro il 31 dicembre 2011, i Comuni mettano in liquidazione le società già costituite, o ne cedano le partecipazioni; inoltre, si dispone che i Comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possano detenere la partecipazione di una sola società e che anche i predetti Comuni, entro il 31 dicembre 2011, mettano in liquidazione le altre società già costituite.

Sull'utilità concreta di questa disciplina istituzionale, qualificata come normativa di coordinamento della finanza pubblica, si può sinceramente dubitare, se ancora le manovre del 2011 (DL 138, convertito in legge 148) hanno avuto bisogno di modificarla ulteriormente, inasprendo ancor di più le misure nei confronti di Regioni, Province e Comuni, e prorogando i termini di attuazione, nella vana illusione che questo modo di legiferare possa sortire utili effetti, sia dal punto di vista istituzionale, sia da quello del contenimento della finanza pubblica.

3. Una valutazione del ruolo regionale

La posizione delle Regioni nel sistema istituzionale – proprio in questi anni e, ancor di più, con la crisi – si è affinata sensibilmente. A fronte di una diminuzione della produzione legislativa, confermata anche nell'anno 2010, si registra una più attenta legislazione nei settori che caratterizzano l'identità regionale stessa e in altri, come le fonti di energia rinnovabile, che stanno diventando un ambito di esclusiva pertinenza regionale.

Le Regioni mostrano di avere imparato a legiferare e continuano a migliorare i loro ordinamenti attraverso una attenta "manutenzione" delle leggi di organizzazione e di settore. Risulta, perciò, poco giustificato il comportamento del legislatore statale che, invece di coordinare il suo compito con quelle del legislatore regionale, come imporrebbe lo stesso riparto delle competenze, comprime l'autonomia e svaluta il sistema di governo territoriale che le Regioni possono svolgere.

Il rapporto del 2010, inoltre, mostra che le Regioni, nonostante la stretta finanziaria, sono in grado di produrre politiche molto avanzate in settori nei quali da tempo la legislazione statale non riesce ad andare oltre la previsione di principi, quasi sempre derivati dalla normativa europea.

Questo vale soprattutto per la materia dell'agricoltura, in quella del turismo, in quella dell'ambiente, all'interno della quale si rinviene anche una disciplina di beni pubblici come le risorse idriche e i beni culturali, e nella materia dell'energia rinnovabile.

Come si vede le materie in cui la qualità legislativa delle Regioni si manifesta, caratterizzandone il ruolo, sono varie e attengono ad ambiti di competenza diversa, compreso quello di pertinenza esclusiva del legislatore statale, come nel caso dell'ambiente. Ciò è dovuto essenzialmente alla circostanza che dopo la revisione del Titolo V, di fatto, i limiti che caratterizzano i diversi tipi di competenza sono diventati più elastici, non differenziando così i tipi di competenza, e costanti, per cui i diversi titoli di competenza si possono ritenere ricompresi in un unico quadro sistematico. Esemplare è proprio la competenza ambientale che, pur essendo prevista al co. 2, dell'art. 117 della Costituzione, disegna

quasi naturalmente una ripartizione di compiti con le Regioni che denota l'importanza della prossimità per la salvaguardia ambientale.

Se, a quanto sin qui detto, si aggiungono le materie legislative regionali più tradizionali, come quelle che rientrano nei servizi alla persona e alla comunità, risulta evidente che le Regioni hanno consolidato un ruolo importante nella Repubblica delle autonomie. Infatti, esse rappresentano un livello di governo che ha assunto il ruolo di snodo, non solo verso lo Stato, ma anche verso il territorio, e le autonomie locali, e verso l'Europa.

Non è un caso che, anche di fronte alla caotica legislazione istituzionale, rivestita della *maglia* del "coordinamento della finanza pubblica", la legislazione regionale in materia di enti locali si sia consolidata, ad un punto tale da dare vita ad una vera e propria regionalizzazione del sistema di autonomia locale. Ciò era in parte inevitabile, nonostante la riserva della lettera p) del co. 2 dell'art. 117 della Costituzione, per via della circostanza che la maggior parte delle competenze locali rientrano nella sfera della competenza legislativa regionale. Ma, ciò che ha accentuato questo processo sono due aspetti ormai ben evidenti, e cioè: la regionalizzazione del patto di stabilità, che nel 2010 ha conquistato un ulteriore spazio, e la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali a favore degli enti locali, per le funzioni amministrative che questi svolgono nell'ambito delle competenze regionali. Quest'ultimo aspetto produrrà maggiori effetti negli anni futuri, con l'applicazione delle regole del federalismo fiscale, ma già adesso si lascia chiaramente intravvedere.

Nei confronti dell'Europa le Regioni hanno con tempestività adeguato i loro ordinamenti alle prescrizioni del Trattato di Lisbona, con particolare riferimento alla verifica della sussidiarietà, e sono particolarmente attive nelle procedure volte alla partecipazione con lo Stato alla determinazione delle politiche europee, essenzialmente disciplinate al momento da atti di natura convenzionale. Si tratta di compiti assolti direttamente e prevalentemente dai Consigli regionali.

Se si vuole dare una valutazione del ruolo svolto dalle Regioni, nella situazione della crisi, può dirsi che queste hanno consolidato la loro posizione come livello di governo necessario, assolvendo una funzione di

sostegno dell'ordinamento nel suo complesso, come mostrano molto bene le politiche svolte.

4. Le politiche regionali di risposta alla crisi

In quest'ambito, nel quale viene in discussione innanzi tutto la materia dell'organizzazione istituzionale, le Regioni, ancor meglio dello Stato, hanno saputo realizzare una legislazione sulla trasparenza, sulla riduzione delle spese generali di organizzazione e sul trattamento dei consiglieri regionali. Anche l'implementazione del decreto "Brunetta" (Dlgs 150/2009) da parte regionale è stato funzionale a formulare il piano delle performance delle amministrazioni regionali e a introdurre i sistemi di monitoraggio e valutazione dell'attività amministrativa.

Una comprensione più chiara del peso della crisi si evidenzia dall'esame delle leggi finanziarie regionali, che ricomprendono anche disposizioni con le quali si (ri)modellano i diversi settori di intervento regionale.

Dalle leggi finanziarie emerge una partecipazione attiva delle Regioni alle politiche di risanamento nazionale, rispetto alle quali sarebbe auspicabile una loro partecipazione, per la definizione di obiettivi e modalità, in una sede istituzionale appropriata, quale potrebbe essere il Senato federale.

Tutte le Regioni hanno posto in essere politiche di contenimento dei costi (compresi – come si è detto – quelli della politica), ma questo non ha impedito, soprattutto a quelle finanziariamente meglio attrezzate, di realizzare politiche di sostegno allo sviluppo e anche politiche sociali.

L'esame della legislazione finanziaria mostra, però, anche l'approfondimento del divario nord-sud all'interno del nostro Paese, soprattutto con riferimento alle disponibilità per le politiche di sostegno e alla politica tributaria delle Regioni.

In particolare, le politiche di limitazione dell'indebitamento hanno imposto per le Regioni soprattutto del sud di aumentare (sino al massimo) la pressione tributaria, soprattutto nell'ipotesi di Regioni sottoposte al piano di rientro nel settore della sanità. Di contro, pur con la dovuta

attenzione, in alcune Regioni del nord si registra la tendenza ad un alleggerimento fiscale, insieme alla proposizione di specifici strumenti (in genere, fondi regionali) anticrisi.

A fronte dei tagli alle risorse regionali, imposti dai problemi della finanza pubblica, le Regioni restano il livello di governo nel quale più concreto è il finanziamento delle attività produttive e delle infrastrutture. Queste, inoltre, sono state in grado di dare una particolare risposta alla crisi, proprio nei settori maggiormente sensibili dei servizi alla persona, operando come un vero e proprio ammortizzatore sociale.

Nel settore dei servizi socio-assistenziali le Regioni hanno mantenuto inalterato il loro impegno verso le persone che versano in stato di disagio e nei confronti delle famiglie. Risulta aumentata la percentuale dei provvedimenti, con riferimento al totale dei provvedimenti regionali, in questo ambito nel 2010 (20%), rispetto a quella dell'anno precedente (10%). Anche l'impegno di risorse nel settore è leggermente cresciuto e i rispettivi fondi regionali sono alimentati altresì da consistenti risorse proprie. Si mantiene costante l'interesse regionale nelle politiche abitative, mentre sembrano ridursi gli interventi per le politiche migratorie e per quelle di genere.

In conclusione, le Regioni mostrano una particolare sensibilità verso le famiglie con redditi bassi e verso le famiglie numerose, attivandosi in questo modo anche nel contrasto alla povertà. La loro azione si svolge con l'utilizzo di strumenti diversi: dalle leggi specifiche di settore, alle leggi finanziarie, ai regolamenti e agli atti amministrativi. In questo settore, peraltro, di fronte alla contrazione dei trasferimenti statali, le Regioni sembrano consapevoli della necessità di mantenere quanto meno costante il rifinanziamento dei diversi fondi regionali.

Una considerazione particolare deve farsi per il settore della sanità, nel quale rientrano tutti gli interventi svolti dalle Regioni per tutelare e promuovere la salute delle proprie popolazioni. Qui, nonostante la riduzione dello spazio d'azione delle Regioni, per via del controllo della spesa, specie per le realtà regionali impegnate nell'adempimento dei Piani di rientro, permane il tentativo delle singole Regioni di realizzare, attraverso la politica della salute, una propria identità. Questa circostanza

– già rilevata lo scorso anno – consente di vedere nei sistemi sanitari regionali dei veri e propri laboratori di federalismo, in quanto consentirebbero di sviluppare, fuori dall'uniformità, i modelli di autonomia, senza compromettere l'unitarietà del sistema e la salvaguardia dei diritti di cittadinanza.

Parecchie Regioni sono impegnate in politiche di prevenzione da determinate malattie e di *screening* dell'intera popolazione. Gli interventi nel settore dell'alimentazione e della salubrità dell'ambiente appaiono in crescita nella considerazione dei legislatori regionali.

La differenziazione regionale risente ovviamente dei problemi connessi al contenimento della spesa, soprattutto per quelle Regioni che ancora stanno in una condizione di difficoltà con il rispetto del piano di rientro. Così, accanto alle Regioni che possono permettersi il potenziamento di prestazioni extra-lea, si incontrano severe politiche del personale e dell'organizzazione territoriale del servizio sanitario regionale.

Dal punto di vista della spesa, inoltre, le Regioni mostrano di incontrare spesso le medesime problematiche, attinenti, oltre che all'organizzazione della rete, con particolare riferimento alla lunghezza delle liste di attesa, al campo delle urgenze e ai laboratori, al settore farmaceutico, all'acquisto di beni e servizi e ai requisiti inerenti all'accreditamento dei privati.

5. Crisi e fratture nel regionalismo italiano: tensioni territoriali e conflitti

La crisi economica ha avuto l'effetto di ridurre sensibilmente il potere d'acquisto dei salari e ha inciso sui risparmi delle famiglie. La crisi ha determinato una caduta della competitività delle imprese. Questi eventi hanno accentuato la spaccatura storica tra nord e sud dell'Italia.

È dalla crisi del 1992 che la politica per il mezzogiorno ha subito uno stop in termini non solo di assistenza, ma anche di progetti e di sostegno allo sviluppo. Dal 2008, ad oggi, la situazione è sostanzialmente peggiorata e all'erosione dei margini economici si aggiunge anche una sfiducia verso le prospettive future, anche per responsabilità della legislazione anti-crisi, priva di una prospettiva istituzionale di vero

cambiamento, tutta protesa verso tagli (lineari) e aumento dell'imposizione, senza vere misure a favore della crescita. Basti pensare, a tal riguardo, ai consistenti tagli al finanziamento della ricerca, contrabbandati dal Governo per misure volte a rendere efficiente la spesa, rispetto ad una situazione di spreco delle risorse, senza accorgersi che sono scomparse dai bilanci delle Università e degli Enti di ricerca le voci relative alle borse di studio, agli assegni di ricerca e ai posti di ricercatore.

A ciò si aggiunga che il reddito, l'occupazione, i servizi pubblici, la qualità amministrativa e la formazione, la scuola e la ricerca nel sud hanno standard più bassi che al nord. Questa condizione è dipesa storicamente dal modo in cui è stata realizzata l'unità dell'Italia. È paradossale che la parte del paese che nel processo di unificazione del XIX secolo ha guadagnato maggiori risorse e ha utilizzato il sud per politiche di sostegno alla propria economia, oggi contesti l'unità d'Italia e accentui i conflitti territoriali, non solo con richiami alla secessione, ma soprattutto con il tentativo di fare passare nelle maglie della legislazione un "federalismo separatista".

In realtà, non si considerano con sufficiente attenzione che le condizioni storiche determinate dalla globalizzazione consentirebbero di affrontare in modo nuovo e positivo la spaccatura nord-sud e che una struttura federale dell'ordinamento appare la forma di stato più adatta a tale scopo, capace di generare responsabilità e consapevolezza politica. Non serve perciò che sia messo in discussione il vincolo nazionale e accentuata strumentalmente una tensione territoriale. Per il sud il federalismo e la stessa crisi globale rappresentano una opportunità.

In tal senso il *gap* culturale, che impedisce al Sud di affrontare adeguatamente la questione meridionale del XXI secolo, sembra affliggere anche il nord che dà più di un segnale verso una politica regionale autoreferenziale, declinando la propria responsabilità verso una autentica perequazione orizzontale.

Se il sistema regionale vuole rivendicare una maggiore rappresentanza e responsabilità a livello statuale, le Regioni devono farsi carico della "tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica", altrimenti non

possono pretendere una pari-ordinazione con le istituzioni nazionali, come è solito essere negli ordinamenti federali.

Stelio Mangiameli

1. LA COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE NEL 2010*

1.1. Il numero e la dimensione delle leggi regionali

Le Regioni ordinarie e quelle a Statuto speciale hanno emanato nell'anno 2010 complessivamente 578 leggi (v. la tabella A nel Capitolo 2 di questo Rapporto).

Vi è, dunque, un significativo decremento rispetto alle 709 leggi del 2009, ma anche rispetto alle 640 del 2008, alle 656 del 2007 e alle 632 del 2006.

A ben guardare, il decremento, però, riguarda unicamente le Regioni ordinarie: si passa infatti da 570 leggi nel 2009 a 421 nel 2010. Mentre per le Regioni speciali dalle 139 leggi del 2009 si sale alle 157 del 2010.

Certamente – come già osservato nel Rapporto dello scorso anno - si può ritenere che il più ampio, anche rispetto agli anni precedenti, numero di leggi prodotte nel 2009 dalle Regioni ordinarie sia stato determinato dall'imminente – appunto per quasi tutte le Regioni ordinarie (come è noto, per le Regioni Abruzzo e Molise valgono termini di legislatura diversi) – fine della legislatura e, dunque, dall' intensificarsi dell'attività legislativa in vista delle elezioni per il rinnovo delle Assemblee regionali, avvenute nella primavera del 2010. Così come si può ritenere che, invece, sulla bassa produzione legislativa del 2010 abbia pesato, dopo le elezioni, la lenta – per esigenze tecniche e politiche di vario tipo - ripresa delle attività delle assemblee.

Sta di fatto che un fenomeno analogo era avvenuto in passato, al termine della VII legislatura regionale, quando la produzione legislativa delle Regioni ordinarie era passata da 522 leggi nel 2004 a 439 leggi nel 2005, anno nel quale appunto si erano svolte le elezioni.

---

* Di Carlo Desideri, dirigente di ricerca, ISSiRFA-CNR (par. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6) e di Clelia Losavio, ricercatrice di diritto agrario, ISSiRFA-CNR (par. 1.5.1, 1.5.2, 1.5.3).

Il decremento della complessiva produzione legislativa nel 2010 risulta confermato anche dai dati relativi agli articoli e ai commi (v. le tabelle B e C allegate al Capitolo 2 di questo Rapporto): infatti – considerando l'insieme delle Regioni ordinarie e speciali – dai 9.421 articoli prodotti nel 2009 si scende ai 7.319 del 2010; mentre dai 25.924 commi del 2009 si scende ai 19.284 del 2010.

Al di là della particolarmente significativa diminuzione del numero di leggi prodotte dalle Regioni ordinarie sulla quale ha inciso sicuramente la tornata elettorale, resta che i dati rilevati per il 2010 confermano, in ogni caso, ancora una volta la valutazione compiuta nei precedenti Rapporti, nei quali – pur prendendo atto, di volta in volta, di alcune oscillazioni per altro limitate – si è messa sempre in luce la tendenza ormai pluriennale al contenimento e alla stabilizzazione del numero delle leggi regionali prodotte annualmente[1]. Vale ancora, dunque, quanto ipotizzato sempre nei precedenti Rapporti: che siano all'opera, ormai da anni, alcuni fattori che – per ora con poche e irrilevanti variazioni – almeno a partire dalla metà degli anni Novanta dello scorso secolo hanno portato prima al costante decremento della produzione legislativa regionale e, quindi, alla sua stabilizzazione; che inoltre - tra tali fattori - vi sia stata, da un lato, una maggiore attenzione delle Regioni – in particolare dopo le riforme del "federalismo amministrativo" e quelle costituzionali – per i processi di riordino e razionalizzazione della normativa e, dall'altro, una scarsa propensione delle stesse Regioni a legiferare in alcune delle materie di nuova attribuzione.

Anche per il 2010, come già rilevato per gli anni scorsi nei precedenti Rapporti, va segnalato che – al di là della tendenza rilevata in generale - i dati sulla produzione legislativa variano a volte notevolmente da Regione a Regione e che queste differenziazioni suggeriscono l'esistenza di

[1] Si veda, oltre ai precedenti Rapporti, anche A.G. Arabia e C. Desideri, L'attività normativa nella settima legislatura regionale, in ISSiRFA-CNR, *Terzo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè editore, 2005, p. 479 e ss.; C. Desideri, L'attività normativa delle Regioni, La produzione legislativa nella VIII legislatura delle Regioni ordinarie, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè editore, 2011, p. 451 e ss.

situazioni politiche-istituzionali specifiche. In particolare, confrontando i dati del 2010 con quelli del 2009 si scopre in primo luogo che (a parte il caso dell'Abruzzo, non toccato dalla tornata elettorale, nel quale le leggi sono cresciute da 32 a 62) il decremento di leggi – tra le Regioni ordinarie – non riguarda la Campania e l'Umbria (che sia pure di molto poco aumentano rispettivamente da 17 a 20 leggi e da 26 e 27); in secondo luogo che, per il resto, se il decremento riguarda tutte le altre Regioni, in alcuni casi però è particolarmente forte, come avviene ad esempio per il Lazio che passa da 32 a 9 leggi e per la Liguria che passa da 67 a 24.

Tra le Regioni speciali – la cui produzione legislativa appare, come si è visto, in crescita sia pure contenuta - l'incremento è fondamentalmente concentrato nelle Regioni Sardegna, Sicilia e nelle Province autonome di Bolzano e Trento, mentre diminuiscono le leggi prodotte dalle altre Regioni.

Nel confronto tra le Regioni va tenuto conto, però, dei dati relativi alle dimensioni delle leggi (v. la tabella D nel Capitolo 2 del presente Rapporto): ad esempio, pur essendo l'Abruzzo nel 2010 in testa a tutte le Regioni – ordinarie e speciali – per numero di leggi prodotte, 62, si può constatare che – se si "pesano" le leggi in base al totale dei caratteri – in testa nello stesso anno è, in realtà, pur con 50 leggi, la Toscana: le sue leggi totalizzano infatti 737.893 caratteri contro i 694.808 dell'Abruzzo.

1.2. La tipologia delle leggi

Nella produzione legislativa delle Regioni ordinarie e speciali e delle Province autonome si registra nel 2010, come già avveniva negli anni precedenti, ancora una volta la prevalenza di leggi nuove - che disciplinano in certi casi interventi di riordino o comunque rilevanti aventi ad oggetto o una intera materia o un intero settore di attività o una sua parte significativa - rispetto alle leggi dedicate alla manutenzione, vale a dire all'aggiornamento, all'integrazione e correzione di leggi già esistenti.

Facendo riferimento a tutte le Regioni – v. la tabella A, allegata al Capitolo 3.1 del presente Rapporto - si può constatare che su 578 leggi, 268 sono testi nuovi e 209 di manutenzione (214 e 159 per le sole Regioni

ordinarie, 54 e 50 per le Regioni speciali e Province autonome), essendo le rimanenti 68 leggi di tecnica mista.

Le leggi di manutenzione costituiscono, dunque, nel 2010 un po' più del 35% del totale delle leggi regionali, con una percentuale leggermente più alta nel caso delle sole Regioni ordinarie.

Si conferma ulteriormente, dunque, una tendenza già riscontrata negli anni precedenti. In particolare, il rapporto tra leggi nuove e leggi di manutenzione era 243/157 nel 2007, 245/180 nel 2008, 412/214 nel 2009. In percentuale, il secondo tipo di leggi era pari, quindi, a circa il 26% del totale (che comprendeva anche allora le leggi di tecnica mista) sia nel 2007 che 2008 e a circa il 30% nel 2009.

Certamente si può rilevare una lieve tendenza all'aumento delle leggi di manutenzione, arrivate ora nel 2010 al 36,2% del totale, dovuta probabilmente al fatto che negli anni precedenti – anche a seguito delle riforme del "federalismo amministrativo" e di quelle costituzionali – le Regioni hanno già ampiamente prodotto una legislazione nuova (anche – come illustrato nei precedenti Rapporti - con varie leggi di riordino di materie e settori), per cui appare logica la successiva diminuzione di leggi di tale tipo e l'ampliamento invece dell'area della manutenzione. Ciò detto, si può ancora notare, comunque, che si è in presenza di una distribuzione delle leggi tra le varie tipologie che non presenta oscillazioni marcate e sembra segnalare[2] – almeno per questo aspetto – una sorta di funzionamento fisiologico del sistema regionale, come già rilevato nei Rapporti precedenti.

Anche nel 2010, inoltre, si può registrare – come si vedrà più in dettaglio nel par. 2.5. – uno sviluppo significativo di leggi che possono qualificarsi come normative di riforma e riordino di intere materie o di settori o subsettori rilevanti.

---

[2] Per una analisi e considerazione di sintesi, a partire dall'anno 2002, resta dunque ancora attuale quanto già detto nel par. 1.2 del Capitolo 1 "La competenza legislativa regionale nel 2005: conferme e problemi" nel Rapporto 2006.

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

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano (v. la tabella 1 allegata a questo Capitolo) che nel 2010, su 578 leggi, il macrosettore con maggior numero di leggi è quello della "finanza regionale" con 124 leggi, seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" con 118 leggi, dall'"ordinamento istituzionale" con 114 leggi, dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 110 leggi, dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 94 leggi, e, infine, da 18 leggi classificate "multisettore" (in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie che riguardano più macrosettori).

L'ordine delle priorità è solo leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 421 leggi, 97 riguardano la finanza, 83 l'ordinamento istituzionale, 79 i servizi, 77 lo sviluppo economico, 71 il territorio e 14 sono leggi multisettoriali. Nelle Regioni speciali e Province autonome è, invece, in testa il macrosettore dei servizi con 39 leggi, seguito dallo sviluppo economico con 33 leggi, dall'ordinamento istituzionale con 31 leggi, dalla finanza con 27 leggi, dal territorio con 23 leggi e da 4 leggi multisettore.

Rispetto alle tendenze riscontrate negli anni precedenti, si può osservare soprattutto un certo rallentamento della produzione legislativa nel campo dei "servizi alla persona e alla comunità" (circa il 21% del totale delle leggi del 2010 contro circa il 27% nel 2009), per il quale si era invece da tempo verificata una crescita costante e significativa (si passa dalle 128 leggi del 2005 alle 195 del 2009), tale da assicurargli il primo posto tra i macrosettori di competenza regionale. Va osservato, tuttavia, che le variazioni del numero delle leggi tra i vari macrosettori più sopra riportate non appaiono per ora particolarmente significative, che il rallentamento segnalato riguarda in particolare le Regioni ordinarie e che, comunque, l'anno 2010, come si è già detto nel paragrafo 2.1, presenta delle caratteristiche particolari per via dell'incidenza delle elezioni regionali sulla capacità produttiva appunto delle Regioni ordinarie.

Certamente occorrerà verificare gli andamenti dei prossimi anni per capire se ci si trovi di fronte a dei mutamenti, che se dovessero trovare

conferma indicherebbero una difficoltà da parte delle Regioni di continuare a svolgere il compito che, pure da anni si sono date, di fornire servizi alle loro comunità e, più di recente, di fare fronte – con interventi di natura sociale – ai problemi posti dalla crisi economica e sociale.

La considerazione dei dati relativi alla distribuzione delle leggi tra le materie all'interno dei diversi macrosettori mette in luce che non vi sono particolari novità rispetto agli anni precedenti.

Nel caso del macrosettore "ordinamento istituzionale", anche nel 2010 è in testa la legislazione nella materia "personale e amministrazione", con 36 leggi sul totale di 114.

Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" si registra ancora una volta quanto già emerso nei Rapporti precedenti, ovvero la decisa prevalenza del numero di leggi regionali nel campo che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale: le materie "agricoltura e foreste" (31 leggi) e "caccia, pesca e itticoltura" (8 leggi), infatti, totalizzano da sole 39 leggi sul totale di 110 leggi, senza contare peraltro le leggi sull'agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia "turismo". Seguono poi – con una distribuzione tra le materie non molto diversa da quella evidenziata nei precedenti Rapporti – le materie "turismo" con 21 leggi, "commercio, fiere e mercati" con 12 leggi. Sempre molto limitato è, invece, il numero di leggi negli altri campi: 3 leggi per l' "artigianato", 5 per le "professioni", 1 per l'"industria", 2 per il "sostegno all'innovazione per i settori produttivi", 10 per la "ricerca, trasporto e produzione di energia", 1 per le "miniere e risorse geotermiche".

Nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", il maggior numero di leggi, 37 su 94, si registra nella materia "territorio e urbanistica", seguita dalla materia "protezione della natura e dell'ambiente" con 29 leggi. Le leggi nella materia "trasporti" sono 11.

Nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", si può constatare che prevale la materia "servizi sociali" con 30 leggi su 118, seguita dalla materia "tutela della salute" con 28 leggi e da "beni e attività culturali" con 19 leggi.

Nel complesso, si deve perciò constatare che all'interno dei macrosettori non sembrano verificarsi mutamenti significativi nella distribuzione delle leggi tra le materie, rispetto a quanto rilevato nel Rapporto 2009 e in quelli precedenti. E' vero che i servizi sociali superano stavolta la tutela della salute, ma si tratta di un vantaggio molto ridotto e dunque poco significativo. Va segnalato però – come già nel precedente Rapporto - che l'azione delle Regioni nel vasto campo dei servizi e delle attività di sostegno ai cittadini e alle famiglie risulta, in realtà, ancora più vasta se alla materia servizi sociali si sommano numerose altre di tipo affine (come l'istruzione scolastica e universitaria, la formazione professionale, il lavoro, la previdenza complementare e integrativa, lo sport e varie altre azioni di sostegno e supporto): si arriva così a un totale di ben 64 leggi su 118 dell'intero macrosettore.

1.4. La fonte della potestà legislativa: l'importanza della residualità

Partendo dai dati relativi alla distribuzione delle leggi tra macrosettori e tra materie e considerando il carattere concorrente o residuale delle diverse materie inserite nei macrosettori, risulta confermata – con riferimento alle sole Regioni a Statuto ordinario – anche nell'anno 2010 la prevalenza della potestà residuale nel macrosettore "ordinamento istituzionale", con 47 leggi su 83, e in quello "sviluppo economico e attività produttive" con 63 leggi su 77. Il rapporto è, invece, ribaltato a favore della potestà concorrente negli altri macrosettori: le leggi di tale tipo sono infatti 71 contro 9 di potestà residuale per il "territorio, ambiente e infrastrutture"; 79 contro 31 per i "servizi alla persona e alla comunità".

Escluso il settore della finanza e le leggi multisettore – per i quali una classificazione si presenta troppo complessa e dunque incerta – si può constatare che – nel caso delle sole Regioni ordinarie – si hanno in totale 150 leggi di potestà residuale (circa il 36% del totale) e 271 di potestà concorrente.

Si può, dunque, constatare che nel 2010 la potestà residuale subisce – con riferimento all'intera produzione legislativa delle Regioni ordinarie - una certa flessione, passando da un valore che nei due anni precedenti

oscillava intorno al 45% ad un valore di circa il 36% del totale delle leggi. La flessione – che comunque andrà verificata nei prossimi anni – non impedisce di constatare che in ogni caso anche nel 2010 la potestà residuale mantiene un peso rilevante. Di massima, per ora, sembra ancora possibile confermare dunque quanto rilevato nei precedenti Rapporti circa lo sviluppo importante di una innovazione – appunto l'introduzione della potestà residuale – contenuta nella riforma costituzionale del 2001.

Come già si ricordava nei precedenti Rapporti e come risulta ancora una volta dai dati del 2010 riportati all'inizio di questo paragrafo, va tenuto conto, comunque, che la relazione tra la potestà "residuale" e quella "concorrente" varia in maniera significativa secondo i macrosettori considerati.

1.5. I contenuti delle leggi

1.5.1. Leggi che disciplinano intere materie o settori rilevanti

Anche nel 2010 non sono mancate leggi nuove di tipo sostanziale, vale a dire leggi che hanno disciplinato *ex novo* un'intera materia o un settore di essa, o che hanno provveduto al riordino normativo di materie, settori, subsettori già precedentemente disciplinati.

Tra queste, nel macrosettore "**ordinamento istituzionale**" possiamo ricordare le leggi:

nn. 61 e 26 dell'Abruzzo che disciplinano rispettivamente la trasparenza dell'attività politica e amministrativa ("Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari") e l'attività normativa regionale e la sua qualità ("Disciplina generale sull'attività normativa regionale e sulla qualità della normazione"); n. 3 dell'Emilia-Romagna sulla "definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" ("Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"); con specifico riguardo al personale e all'amministrazione, le leggi n. 22 della Valle d'Aosta

sull'organizzazione dell'Amministrazione regionale e gli enti del comparto unico ("Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale") e n. 40 dell'Abruzzo sul trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari ("Testo unico delle norme sul trattamento economico e previdenziale spettante ai consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari"). A queste si aggiunge la legge n. 15 del Friuli Venezia Giulia, un testo unico delle norme in materia di impianto e di tenuta del libro fondiario ("Testo unico delle norme regionali in materia di impianto e di tenuta del libro fondiario").

Nel macrosettore "**sviluppo economico**" riguardano intere materie o settori rilevanti le leggi:

n. 1 ("Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale Dlgs 3 aprile 2006, n. 152 – L.R. n. 9/2007") e n. 5 ("Nuove norme di indirizzo programmatico regionale per la razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva carburanti ed attuazione delle norme di liberalizzazione dell'accesso all'attività di distribuzione di carburanti in rete di cui ai co. da 17 a 22 dell'art. 83-*bis* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133") della Basilicata in materia di energia e carburanti; n. 6 della Lombardia ("Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere") e n. 17 della Provincia di Trento ("Disciplina dell'attività commerciale") sulla disciplina dell'attività commerciale e delle fiere; n. 1 dell'Emilia-Romagna ("Norme per la tutela, la promozione, lo sviluppo e la valorizzazione dell'artigianato") sulla tutela e lo sviluppo dell'artigianato.

A queste possiamo aggiungere due leggi più settoriali, ma che disciplinano comunque un'attività importante come l'agriturismo: si tratta delle leggi: n. 9 del Molise ("Disciplina delle attività agrituristiche") e n. 3 della Sicilia ("Disciplina dell'agriturismo in Sicilia").

Nel macrosettore "**territorio, ambiente e infrastrutture**", hanno struttura organica, ad esempio, le leggi: n. 3 dell'Umbria sui lavori pubblici ("Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità

contributiva per i lavori pubblici"); n. 7 dell'Abruzzo sull'espropriazione per pubblica utilità ("Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità") e n. 6 della Provincia di Bolzano in materia di protezione della natura ("Legge di tutela della natura e altre disposizioni").

Nel macrosettore "**servizi alla persona e alla comunità**", le leggi: n. 4 delle Marche ("Norme in materia di beni e attività culturali") e n. 21 della Toscana ("Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali") sulla disciplina della tutela dei beni e delle attività culturali; n. 16 della Provincia di Trento ("Tutela della salute in Provincia di Trento") sulla tutela della salute; n. 23 della Valle d'Aosta ("Testo unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale. Abrogazione di leggi regionali") in materia di promozione sociale; n. 28 della Calabria ("Norme in materia di sport nella Regione Calabria") in materia di sport; n. 53 dell'Abruzzo ("Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti") che disciplina la tutela dei consumatori.

1.5.2. Leggi relative a settori, subsettori o aspetti significativi delle materie

Come negli anni precedenti, tuttavia, la maggior parte delle leggi nuove riguarda singoli settori e subsettori – o comunque aspetti importanti di essi – all'interno delle materie.

A. Ordinamento istituzionale

Nel macrosettore "ordinamento istituzionale", diverse sono le leggi che hanno riguardato, sotto vari profili, gli *organi* della Regione. Tra esse, ad esempio, le leggi sull'anagrafe pubblica degli eletti (n. 9 della Campania "Anagrafe pubblica degli eletti. Disposizioni sulla trasparenza e l'informazione" e n. 32 della Basilicata "Anagrafe pubblica degli eletti e degli amministratori"); sulla pubblicità della loro situazione patrimoniale (n. 24 della Calabria "Norme per la pubblicità della situazione patrimoniale dei consiglieri regionali, degli assessori non consiglieri, dei Sottosegretari e dei soggetti indicati nell'art. 15 della legge 5 luglio 1982, n. 441"); sul funzionamento degli organi (n. 8 della Campania "Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale"); sul sistema di elezione

degli stessi (n. 2 dell' Umbria "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale"). A queste possiamo aggiungere le leggi che hanno istituito la figura del difensore civico o regionale (n. 18 Lombardia "Disciplina del Difensore regionale") e n. 3 della Provincia di Bolzano ("Difesa civica della Provincia autonoma di Bolzano").

Altre leggi sono dedicate all'*organizzazione del personale e dell'amministrazione regionale*, come, ad esempio, le leggi: n. 22 delle Marche ("Disposizioni regionali in materia di organizzazione e valutazione del personale, in adeguamento al Dlgs 27 ottobre 2009, n. 150, sull'ottimizzazione della produttività, l'efficienza e la trasparenza della pubblica amministrazione"); n. 31 della Basilicata ("Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al Dlgs 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i."); n. 10 del Molise ("Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale"); n. 16 del Friuli Venezia Giulia ("Norme urgenti in materia di personale e di organizzazione nonché in materia di passaggio al digitale terrestre").

Altre ancora si sono occupate: di *risparmio* e *trasparenza* (n. 7 della Campania "Norme per garantire risparmio, trasparenza ed efficienza in Regione Campania"; n. 9 della Provincia di Trento "Disposizioni in materia di trasparenza delle informazioni sul lavoro pubblico provinciale"; n. 2 del Piemonte "Norme per la razionalizzazione, la trasparenza ed il contenimento dei costi degli organi gestionali delle società e degli organismi a partecipazione regionale"); di *iniziativa legislativa e referendaria* (n. 14 dell' Umbria "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali. Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione"; n. 51 della Toscana "Norme sull'iniziativa popolare delle leggi"); della *istituzione o riorganizzazione di enti di rilevanza regionale* (n. 44 della Valle d'Aosta "Costituzione di una società per azioni per la gestione di servizi alla pubblica amministrazione regionale"; n. 4 della Sicilia "Nuovo ordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura"; n. 19 dell'Abruzzo "Istituzione dell'Osservatorio sulla ricostruzione"); delle *sponsorizzazioni e*

sul marchio del Consiglio regionale (n. 15 della Toscana "Norme sulle sponsorizzazioni e sul marchio del Consiglio regionale").

In materia di *enti locali* si possono ricordare le leggi: n. 4 ("Istituzione e disciplina del Consiglio dei Comuni") e n. 10 ("Modifiche della legge provinciale 20 marzo 1991, n. 7, recante "Ordinamento delle comunità comprensoriali") della Provincia di Bolzano e la legge 19 del Veneto ("Modifiche alla legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del Dlgs 31 marzo 1998, n. 112"); per quanto riguarda i rapporti con l'Unione europea, le leggi: n. 13 della Sardegna ("Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12") e n. 10 della Sicilia ("Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee").

Infine, hanno provveduto a modificare lo *Statuto* regionale le leggi: n. 3 della Calabria ("Modifiche allo Statuto della Regione Calabria") e n. 1 dell'Umbria ("Modificazioni della legge regionale 16 aprile 2005, n. 21. Nuovo Statuto della Regione Umbria").

B. Sviluppo economico e attività produttive

Nel macrosettore dello "sviluppo economico e attività produttive" possiamo notare come, anche nel 2010, il numero di leggi prodotte sia relativamente scarso. Il settore più dinamico rimane quello relativo all'agricoltura e allo sviluppo rurale.

Appartengono, infatti, al settore dell'*agricoltura*:

gli interventi a sostegno *del consumo dei prodotti agricoli* regionali e locali, come le leggi: n. 4 del Friuli Venezia Giulia (**"**Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali"); n. 5 del Molise ("Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli stagionali e di qualità"); n. 3 del Veneto ("Modifiche della legge regionale 25 luglio 2008, n. 7, Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale"); n. 42 dell'Abruzzo ("Norme per

orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a chilometri zero"); n. 8 della Provincia di Bolzano ("Norme per la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari di prossimità e per l'educazione alimentare e il consumo consapevole"). E, ancora, le leggi: n. 15 della Basilicata ("Tutela e valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità") che autorizza l'istituzione di un marchio ombrello dei prodotti agricoli e agro-alimentari della Regione e n. 9 della Lombardia ("Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31, Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale") che punta allo sviluppo dei marchi collettivi come strumento di promozione della cultura della qualità nel settore agroalimentare.

Riguardano più in generale *l'attività agricola e lo sviluppo rurale* le leggi: n. 1 della Sardegna ("Disposizioni in materia di agricoltura") e n. 3 della Valle d'Aosta ("Disciplina degli aiuti regionali in materia di foreste"), che disciplinano gli aiuti di stato nel settore agricolo e forestale; n. 3 della Lombardia che apporta modifiche al testo unico in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale ("Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31, Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale").

Si sono occupate, invece, di disciplinare determinate attività agricole o aspetti di esse le leggi, ad esempio, sull'apicoltura (n. 6 del Friuli Venezia Giulia "Norme regionali per la disciplina e la promozione dell'apicoltura"; sulla coltivazione in serra (n. 13 della Campania "Regolarizzazione degli impianti serricoli"); sulla raccolta e la commercializzazione dei funghi spontanei (n. 9 dell'Abruzzo "Modifiche ed integrazioni alla L.R. 8 novembre 2006, n. 34 e s.m.i., recante: Disciplina della raccolta e della commercializzazione dei funghi epigei spontanei in Abruzzo"), n. 17 del Molise "Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2008, n. 4, recante "Nuova disciplina in materia di raccolta e commercializzazione dei funghi epigei" e n. 58 della Toscana "Modifiche alla legge regionale 22 marzo 1999, n. 16 "Raccolta e commercio dei funghi epigei spontanei").

A questi si aggiungono gli interventi a tutela del territorio agricolo, come la legge n. 10 del Friuli Venezia Giulia sul recupero dei terreni di montagna ("Interventi di promozione per la cura e conservazione

finalizzata al risanamento e al recupero dei terreni incolti e/o abbandonati nei territori montani"); la n. 3 della Puglia sulle attività irrigue e forestali ("Disposizioni in materia di attività irrigue e forestali") e la n. 25 del Veneto sulla bonifica e la tutela del territorio ("Modificazioni della legge regionale 8 maggio 2009, n. 12 sulla bonifica e la tutela del territorio. Nuove norme per la bonifica e la tutela del territorio").

Infine, con specifico riguardo alle *foreste*, si ricorda la legge n. 7 della Provincia di Trento ("Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura e della legge provinciale 27 novembre 1990, n. 32, Interventi provinciali per il ripristino e la valorizzazione ambientale").

Per quanto riguarda l'area "*caccia e pesca*", gli interventi regionali sono stati volti fondamentalmente alla manutenzione di leggi già emanate in passato nell'ambito della disciplina dell'attività venatoria come, ad esempio, le leggi: n. 17 della Lombardia ("Modifiche alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26, Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria"); n. 2 ("Modifiche della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 - Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio") e n. 3 ("Modifiche alla legge regionale 10 giugno 2002, n. 20 – Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 "Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio") della Toscana.

Nell'area del *turismo*, oltre alle leggi di Sicilia e Molise sulla disciplina dell'attività agrituristica (rispettivamente leggi n. 3 e n. 9), già citate come leggi organiche − e per le quali si ricorda che l'agriturismo, pur essendo classificato nel questionario come "turismo", giuridicamente rientra tra le attività agricole per connessione ai sensi dell'art. 2135 del codice civile − si possono annoverare le leggi: n. 8 e n. 9 del Piemonte, rispettivamente sull'ordinamento dei rifugi alpini e delle altre strutture ricettive alpinistiche ("Ordinamento dei rifugi alpini e delle altre strutture ricettive alpinistiche e modifiche di disposizioni regionali in materia di turismo") e sul recupero e la valorizzazione delle strade militari dimesse ("Iniziative per il recupero e la valorizzazione delle strade militari dimesse"); n. 13 del Friuli Venezia

Giulia sull'attività di *bed and breakfast* ("Disposizioni a favore dei bed and breakfast e affittacamere. Modifiche alla legge regionale n. 2/2002 e alla legge regionale n. 19/2009") e n. 8 della Lombardia sull'albergo diffuso ("Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 15 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo – albergo diffuso – *bed & breakfast*").

Sempre nell'area del turismo − seppure al limite tra questa attività e quella sportiva − rientrano le leggi in favore dell'escursionismo (n. 2 delle Marche "Istituzione della rete escursionistica della Regione Marche" e n. 12 del Piemonte "Recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico del Piemonte") e sulle aree sciabili attrezzate (n. 54 dell'Abruzzo "Disposizioni in materia di aree sciabili attrezzate: disciplina dei tappeti mobili a vocazione turistica o sportiva").

Nell'area delle *professioni*, possiamo citare, ad esempio, le leggi sull'ordinamento della professione di maestro di sci (n. 7 della Sicilia "Ordinamento della professione di maestro di sci" e n. 24 del Veneto "Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 2 "Nuovo ordinamento della professione di maestro di sci" e successive modificazioni" e la legge n. 13 della Basilicata sui servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie e tecniche della prevenzione e delle professioni sociali ("Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie e tecniche della prevenzione e delle professioni sociali").

Nell'area del *commercio*, oltre alle già citate leggi organiche della Lombardia (n. 6) e della Provincia di Trento (n. 17), rientrano, ad esempio, le leggi: n. 17 ("Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 "Nuove norme in materia di Commercio" e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio") e n. 50 ("Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 dicembre 1999, n. 135: "Norme e modalità di esercizio del commercio al dettaglio su aree pubbliche nel territorio della Regione Abruzzo a norma del titolo X del Dlgs. 31 marzo 1998, n. 114". Sul commercio al dettaglio") dell'Abruzzo; n. 20 del Molise ("Modifiche alla legge regionale 27 settembre 1999, n. 33, Disciplina regionale del commercio in attuazione del Dlgs 31 marzo 1998, n. 114, recante:

"Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, co. 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59"").

Nell'area dell'*industria e dell'artigianato*, le leggi: n. 18 della Basilicata sul risanamento dei consorzi industriali ("Misure finalizzate al riassetto ed al risanamento dei consorzi per lo sviluppo industriale"); n. 37 dell'Abruzzo sull'attività dei confidi ("Nuova legge organica in materia di Confidi"); e n. 15 del Veneto sull'artigianato ("Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 1987, n. 67 "Disciplina dell'artigianato" e alla legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del Dlgs 31 marzo 1998, n. 112").

Al macrosettore dello sviluppo economico appartengono anche le leggi sul *risparmio energetico ed energia rinnovabile* (n. 10 del Veneto "Disposizioni in materia di autorizzazioni e incentivi per la realizzazione di impianti solari termici e fotovoltaici sul territorio della Regione del Veneto" e n. 9 della Provincia autonoma di Bolzano "Disposizioni in materia di risparmio energetico e energia rinnovabile"); sul *sostegno ai settori produttivi* (n. 5 del Veneto "Norme per favorire la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione d'impresa").

Infine, alle leggi già citate si aggiungono le leggi cosiddette "multimateria", leggi, cioè, che disciplinando assieme più materie, tutte riconducibili, però, al macrosettore dello sviluppo economico. Tra queste, ad esempio, le leggi: n. 19 del Piemonte ("Interventi urgenti per lo sviluppo delle attività produttive e disposizioni diverse") e n. 1 della Sardegna ("Norme per la promozione della qualità dei prodotti della Sardegna, della concorrenza e della tutela ambientale e modifiche alla legge regionale 23 giugno 1998, n. 18, Nuove norme per l'esercizio dell'agriturismo e del turismo rurale").

C. Territorio, ambiente, infrastrutture

Nell'ambito del macrosettore "territorio, ambiente, infrastrutture" hanno riguardato più strettamente la *tutela dell'ambiente e la protezione della natura* le leggi relative: alle aree protette, come la n. 12 della Basilicata che istituisce un "parco urbano" a tutela delle cantine ipogee ("Istituzione del parco urbano delle cantine di interesse regionale") e la n. 21 della

Liguria in materia di aree contigue ai parchi naturali regionali ("Provvedimenti urgenti in materia di aree contigue dei parchi naturali regionali"); alla valorizzazione del paesaggio, come la legge n. 23 del Piemonte sui massi erratici ("Valorizzazione e conservazione dei massi erratici di alto pregio paesaggistico, naturalistico e storico"); alla disciplina delle acque (n. 31 dell'Abruzzo "Norme regionali contenenti la prima attuazione del Dlgs 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)"; alla tutela delle acque dall'inquinamento (n. 14 della Campania "Tutela delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati di origine agricola"); all'inquinamento luminoso (n. 2 del Molise "Misure in materia di contenimento dell'inquinamento luminoso"; alla qualità dell'aria (n. 9 della Toscana "Norme per la tutela della qualità dell'aria ambiente" e n. 24 della Provincia di Trento "Misure integrative per la qualità dell'aria: modificazioni del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e dell'art. 55 della legge provinciale 19 febbraio 2002, n. 1"); alla gestione dei rifiuti (n. 9 della Sicilia "Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati"); alla protezione del clima (n. 5 della Provincia di Trento "Il Trentino per la protezione del clima"); alla tutela degli animali esotici (n. 6 del Piemonte "Norme per la detenzione, l'allevamento, il commercio di animali esotici e istituzione del Garante per i diritti degli animali"); ad iniziative per il miglioramento dell'ambiente (n. 29 della Calabria "Un albero per ogni neonato e minore adottato"); alla valutazione di impatto ambientale (n. 5 della Lombardia "Norme in materia di valutazione di impatto ambientale"; n. 12 delle Marche "Modifica alla legge regionale 14 aprile 2004, n. 7, Disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale"; n. 13 della Puglia "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 aprile 2001, n. 11, Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale"; n. 10 della Toscana "Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS", di valutazione di impatto ambientale "VIA" e di valutazione di incidenza; n. 12 dell'Umbria "Norme di riordino e semplificazione in materia di valutazione ambientale strategica e valutazione di impatto ambientale, in attuazione dell'art. 35 del Dlgs 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale e successive modificazioni ed integrazioni.").

A queste si aggiungono le leggi in materia di *tutela delle risorse idriche* (n. 31 dell'Abruzzo "Norme regionali contenenti la prima attuazione del Dlgs 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale"; n. 13 della Valle d'Aosta "Disposizioni in materia di sbarramenti di ritenuta e relativi bacini di accumulo di competenza regionale. Abrogazione della legge regionale 17 giugno 1992, n. 24"; n. 3 delle Marche "Modifica alla legge regionale 9 giugno 2006, n. 5 "Disciplina delle derivazioni di acqua pubblica e delle occupazioni del demanio idrico".)

Nell'area del *governo del territorio*, dell'*urbanistica* e dell'*edilizia* le leggi regionali hanno riguardato: il demanio marittimo (n. 7 delle Marche "Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo"); la qualità della progettazione architettonica (n. 6 dell'Umbria "Disciplina della promozione della qualità nella progettazione architettonica"); la tutela del rischio sismico (n. 5 dell'Umbria "Disciplina delle modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche"); l'edilizia sociale (n. 3 del Piemonte "Norme in materia di edilizia sociale"); la legalità e la semplificazione del settore edile (n. 11 dell'Emilia-Romagna "Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata"); il sostegno all'attività edilizia (n. 6 della Sicilia "Norme per il sostegno dell'attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio"; il recupero di centri e nuclei urbani (n. 6 della Valle d'Aosta "Disposizioni in materia di provvidenze per il recupero di centri e nuclei abitati, di vendita del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, di interventi di edilizia abitativa convenzionata e di edilizia residenziale. Modificazioni di leggi regionali").

Nell'area della *viabilità e dei trasporti*, si ricordano, ad esempio, le leggi: n. 10 della Sardegna sul trasporto aereo ("Misure per lo sviluppo del trasporto aereo"); n. 12 della Provincia di Trento sulla viabilità ciclistica ("Sviluppo della mobilità e della viabilità ciclistica e ciclopedonale nonché modificazioni dell'art. 52 della legge provinciale 20 marzo 2000, n. 3, in materia di procedure di approvazione del piano provinciale della mobilità"); n. 7 della Valle d'Aosta in tema di motorizzazione civile e sicurezza stradale ("Disposizioni in materia di motorizzazione civile, di sicurezza stradale e di mobilità"); n. 2 del Lazio sui collegamenti marittimi

("Promozione della costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale ai fini dei collegamenti marittimi con le isole Pontine denominata Laziomar S.p.A"); n. 33 dell'Abruzzo a sostegno della mobilità delle persone colpite dal sisma ("Misure a sostegno della mobilità delle persone colpite dal sisma che non abbiano fatto ancora rientro presso i Comuni di residenza o limitrofi").

Infine, al macrosettore "territorio, ambiente, infrastrutture" vanno ricondotte anche le leggi relative ai *lavori pubblici* (n. 5 della Puglia "Norme in materia di lavori pubblici e disposizioni diverse") e agli interventi di *protezione civile* (n. 21 della Provincia di Trento "Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza connessa con le eccezionali e violente precipitazioni piovose del mese di agosto 2010" e n. 29 della Valle d'Aosta "Disposizioni in materia di Commissioni locali valanghe").

D. Servizi alla persona e alla comunità

Nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità" gli interventi regionali, seppure leggermente diminuiti rispetto agli anni precedenti, si confermano numerosi. Tra essi, per esempio, nell'area della tutela della salute, si ricordano le leggi dedicate alla prevenzione delle apnee notturne (n. 4 della Liguria "Interventi regionali per la prevenzione della sindrome delle apnee notturne"); alla protezione dai rischi da radiazioni ionizzanti (n. 5 del Piemonte "Norme sulla protezione dai rischi da esposizione a radiazioni ionizzanti"); alle attività funerarie (n. 18 del Veneto "Norme in materia funeraria"); alla *pet therapy* (n. 11 del Piemonte "Norme in materia di *pet therapy* - terapia assistita con animali e attività assistita con animali". Di carattere più generale le leggi n. 34 della Valle d'Aosta ("Approvazione del piano regionale per la salute e il benessere sociale 2011/2013") e n. 4 della Puglia ("Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali").

Nell'area dei *servizi sociali e dell'assistenza*: le leggi in favore dei soggetti con disturbi di apprendimento (n. 16 del Veneto "Interventi a favore delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) e disposizioni in materia di servizio sanitario regionale"; n. 3 della Liguria "Interventi in favore di soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento"; n. 4 della Lombardia "Disposizioni in favore

dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento"; n. 1 del Molise "Interventi in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento (DSA)"); le leggi a tutela delle persone non autosufficienti (n. 18 del Molise "Interventi regionali per la vita indipendente"; n. 10 del Piemonte "Servizi domiciliari per persone non autosufficienti"; n. 2 della Puglia "Istituzione del fondo regionale per il sostegno delle persone non autosufficienti e loro nuclei familiari"); gli interventi a favore dei familiari di lavoratori deceduti o resi invalidi per incidenti sui luoghi di lavoro (n. 11 della Calabria "Interventi regionali di solidarietà a favore dei familiari di lavoratrici e lavoratori deceduti o gravemente invalidi a causa di incidenti sui luoghi di lavoro"; n. 1 della Puglia "Istituzione del fondo di solidarietà ai familiari di lavoratrici e lavoratori deceduti a causa di incidenti nei luoghi di lavoro"). E, ancora, gli interventi di sostegno: alle persone non udenti (n. 17 della Basilicata "Interventi per l'inserimento e l'integrazione sociale a favore dei sordi"); alle persone con grave *handicap* (n. 6 della Sardegna "Provvedimenti a favore di persone con *handicap* grave di cui alla legge 21 maggio 1998, n. 162"); ai lavoratori disoccupati (n. 14 della Toscana "Interventi di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati"); alla famiglia (n. 13 dell' Umbria "Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia"); agli anziani (n. 9 del Veneto "Istituzione del servizio civile degli anziani); ai minori e ai soggetti deboli (n. 19 della Provincia autonoma di Trento "Tutela dei minori dalle conseguenze legate al consumo di bevande alcoliche" e n. 19 del Friuli Venezia Giulia "Interventi per la promozione e la diffusione dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli").

Nell'area *dell'istruzione e della formazione* si possono ricordare le leggi: n. 18 della Provincia di Trento sul personale insegnante ("Disposizioni in materia di personale insegnante"); n. 16 della Puglia ("Norme in materia di formazione professionale") e n. 19 della Sicilia ("Norme in materia di sportelli multifunzionali. Interventi finanziari per corsi di formazione professionale") sulla formazione professionale.

Nell'area del *lavoro e della previdenza sociale*, le leggi: n. 5 della Liguria sulla prevenzione degli incidenti nei cantieri ("Norme per la prevenzione delle cadute dall'alto nei cantieri edili"); n. 2 della Sicilia sul reinserimento dei lavoratori che hanno superato i cinquant'anni ("Misure

per il reinserimento lavorativo dei lavoratori che hanno superato i cinquanta anni di età. Norme in materia di aiuti al lavoro"); n. 2 della Provincia di Bolzano sulla previdenza integrativa ("Modifica di leggi regionali in materia di previdenza integrativa").

Nell'area dei *beni e delle attività culturali*, gli interventi regionali sono stati volti alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio architettonico e paesaggistico (n. 23 della Basilicata **"**Promozione della cultura architettonica e del paesaggio attraverso iniziative culturali ed azioni di sensibilizzazione volte a promuovere la qualità del progetto di architettura con azioni tese a garantire il valore ed a salvaguardare la professionalità dei progettisti"); alla valorizzazione della memoria storica e dei luoghi ad essa legati (n. 19 della Campania "Valorizzazione dei luoghi ad alta importanza storica per l'unità d'Italia e la memoria della guerra di liberazione nel territorio di terra di lavoro"); n. 5 delle Marche "Valorizzazione dei luoghi della memoria storica risorgimentale relativi alla battaglia di Tolentino e Castelfidardo e divulgazione dei relativi fatti storici"); n. 1 della Lombardia "Sostegno alle attività di studio e memoria sui fondamenti e lo sviluppo dell'assetto democratico della Repubblica"); n. 29 del Veneto "Norme in materia di promozione e valorizzazione del patrimonio storico e culturale dell'antifascismo, della resistenza e dei correlati eventi accaduti in Veneto dal 1943 al 1948"); alla promozione del patrimonio culturale e linguistico (n. 5 del Friuli Venezia Giulia "Valorizzazione dei dialetti di origine veneta parlati nella Regione Friuli Venezia Giulia"; n. 22 del Veneto "Interventi per la valorizzazione delle manifestazioni storiche e palii"); n. 36 della Valle d'Aosta "Disposizioni per la promozione e la valorizzazione del patrimonio e della cultura cinematografica. Istituzione della Fondazione Film Commission Vallée d'Aoste").

Nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità" rientrano anche le leggi sulla *ricerca scientifica e tecnologica* (n. 3 del Friuli Venezia Giulia sulla sperimentazione animale "Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale"); sull'*ordinamento della comunicazione* (n. 18 del Friuli Venezia Giulia sul servizio pubblico televisivo "Norme urgenti in materia di servizio pubblico televisivo"; sullo *sport* (n. 13 del Piemonte sugli sport invernali "Interventi a favore della

pratica degli sport olimpici e paraolimpici invernali") e n. 14 della Provincia di Bolzano sulle aree sciabili "Ordinamento delle aree sciabili attrezzate").

E, ancora, altre leggi come quelle sul gioco lecito (n. 13 della Provincia di Bolzano "Disposizioni in materia di gioco lecito"); sulla promozione della legalità e della sicurezza (n. 11 della Valle d'Aosta "Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza"); contro il fenomeno dell'usura (n. 6 della Liguria "Interventi in materia di usura e di sovraindebitamento"); in favore della cooperazione (n. 19 della Liguria "Interventi per la promozione e lo sviluppo della cooperazione").

E. Multisettore

Un accenno, in conclusione, alle leggi regionali che si sono occupate contemporaneamente della disciplina di più settori e che per questo sono classificate nel questionario come "multisettore". Appartengono a questo gruppo, oltre alle leggi *di semplificazione normativa e riordino*, su cui si rimanda al capitolo 3 (n. 11 Lombardia "Interventi di manutenzione e di razionalizzazione del corpus normativo"; n. 13 del Molise "Norme sul riordino e sulla semplificazione normativa: Intervento annuale per l'abrogazione espressa di leggi e di regolamenti regionali e per l'adozione di testi unici"; n. 21 del Piemonte "Terza legge regionale di abrogazione"; n. 63 della Toscana "Disposizioni di attuazione degli artt. 12 e 14-*bis* della legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (Legge di semplificazione e riordino normativo 2009)"; n. 4 dell'Umbria "Semplificazione legislativa mediante abrogazione di leggi e regolamenti regionali non più applicabili"; n. 11 del Friuli Venezia Giulia "Semplificazione del sistema normativo. Abrogazione di disposizioni legislative"; n. 17 del Friuli Venezia Giulia "Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2010") anche altre leggi che hanno disciplinato assieme più settori, come, per esempio, la n. 2 della Provincia di Bolzano su agricoltura, usi civici, acque, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente ("Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente") e n. 1 della stessa Provincia che affronta assieme i temi dell'edilizia, lavoro, beneficenza, igiene e trasporti ("Norme in materia di edilizia abitativa agevolata, lavoro, assistenza e beneficenza, igiene e sanità nonché trasporti"); n. 15 dell'Abruzzo su viabilità, difesa della costa,

Comunità montane, ecc. ("Modifiche alla L.R. n. 1/2010, alla L.R. n. 2/2010 e alla L.R. n. 21/1996 e norme in materia di viabilità, difesa della costa, Comunità Montane e gestione commissariale delle ex USL"); n. 2 della Liguria su sanità, lavoro, mobilità, sport, ecc. ("Disposizioni di adeguamento della normativa regionale")

1.5.3 Leggi su temi e problemi emergenti

Anche nel 2010 notiamo la presenza di leggi regionali che affrontano temi e problemi emergenti collocandosi spesso in un'area di competenza non strettamente riconducibile a una determinata materia e anticipando, a volte, anche una disciplina nazionale in merito.

Tra queste, diverse leggi sono espressione di una crescente attenzione verso tematiche sociali e ambientali. È questo il caso, per esempio, della legge n. 24 della Toscana sull'agricoltura sociale ("Disposizioni in materia di agricoltura sociale"), tema emergente in questi ultimi anni. Si tratta di un'ulteriore funzione dell'agricoltura (anche se la legge è classificata nel formulario tra i "servizi sociali") legata alla sua «capacità di generare, ma anche di ottenere, benefici per e da fasce vulnerabili e/o svantaggiate della popolazione e dare luogo a servizi innovativi che possono rispondere efficacemente alla crisi dei tradizionali sistemi di assistenza sociale».

Rispecchiano, invece, la crescente attenzione dei consumatori per i mercati contadini e il cibo sostenibile le leggi regionali che promuovono il consumo degli alimenti regionali, a chilometri zero, stagionali e di qualità già citate nell'area dell'agricoltura e dello sviluppo sostenibile (n. 4 del Friuli Venezia Giulia; n. 5 del Molise; n. 3 del Veneto; n. 42 dell'Abruzzo; n. 8 della Provincia di Bolzano).

È orientata a sostenere il *commercio equo e solidale*, la legge n. 6 del Veneto ("Interventi per il sostegno alle organizzazioni del commercio equo e solidale e modifiche alla legge regionale 16 dicembre 1999, n. 55, "Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà") che ha come obiettivo la promozione e la diffusione dei prodotti del commercio equo e solidale, una forma di scambio con i Paesi in via di sviluppo che, come è noto, non solo permette di valorizzarne cultura, produzioni, tradizioni e di facilitare

l'accesso al mercato di produttori marginali, ma che persegue altresì uno sviluppo sostenibile e un modello produttivo attento a salvaguardare i diritti dei lavoratori che prestano la loro opera in tali attività.

Si occupano di promuovere il "*bilancio sociale*" − espressione della più generale responsabilità sociale definita a livello comunitario come «l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali e ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate» − seppur degli enti pubblici l'una, e delle imprese l'altra, le leggi n. 20 di Friuli Venezia Giulia ("Misure per la promozione della rendicontazione sociale nelle amministrazioni del Friuli Venezia Giulia") e n. 13 della Provincia autonoma di Trento ("Promozione e sviluppo dell'economia solidale e della responsabilità sociale delle imprese").

Affrontano, invece, *problematiche sociali* emergenti le leggi volte a contrastare il fenomeno del *mobbing* (n. 8 del Veneto "Prevenzione e contrasto dei fenomeni di mobbing e tutela della salute psico-sociale della persona sul luogo del lavoro"); sull'integrazione degli stranieri (n. 6 della Campania "Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania"); contro le discriminazioni generate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere (n. 8 delle Marche "Disposizioni contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere" e sulla parificazione e promozione delle donne (n. 5 della Provincia di Trento "Legge della Provincia autonoma di Bolzano sulla parificazione e sulla promozione delle donne e modifiche a disposizioni vigenti"); sulla prevenzione della violenza sulle donne (n. 6 della Provincia di Trento "Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime"); sull'istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza (n. 26 della Toscana "Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza").

1.6. Una valutazione conclusiva

I dati esaminati nel presente Rapporto consentono di massima di confermare le considerazioni e le valutazioni svolte nei precedenti Rapporti, con l'aggiunta però di alcuni rilievi e interrogativi che andranno verificati nei prossimi anni.

E' notevolmente diminuito nel 2010 il numero delle leggi prodotte dalle Regioni rispetto all'anno precedente, si tratta tuttavia - come si è visto - di un decremento che riguarda le sole Regioni ordinarie e da imputare alle elezioni e ai successivi tempi e problemi di riavvio dell'attività delle assemblee regionali.

Quanto alla distribuzione tra leggi nuove e leggi di manutenzione continua a crescere in percentuale il numero delle seconde rispetto alle prime, ma - come si è detto - sembra trattarsi per ora di un fenomeno fisiologico connesso proprio al maggiore impegno messo dalle Regioni, negli anni dopo le riforme, nella produzione di leggi nuove. Permane, per altro, sia pure più ridotta, la produzione appunto di leggi nuove di tipo sostanziale (denominate anche, nei precedenti Rapporti, "settoriali"), aventi ad oggetto interventi di riordino normativo con riferimento a materie o subsettori o ambiti o aspetti anche parziali ma significativi di attività: fatto questo che, come già detto, continua a segnalare in genere una certa vitalità e capacità innovativa delle Regioni.

Appare, invece, un fenomeno non proprio irrilevante e da segnalare la diminuzione in percentuale delle leggi di potestà residuale, un dato che andrà verificato nei prossimi anni e che – come si è detto - per ora comunque non appare tale da far modificare quanto rilevato, nei Rapporti precedenti, sul peso e l'importanza della potestà residuale.

Sia pure con cautele e necessità di future verifiche, è dunque possibile tornare a ripetere – con riferimento agli aspetti finora considerati – quanto già detto nei precedenti Rapporti: sembra ormai all'opera, almeno per tali aspetti, una sorta di principio regolatore del funzionamento fisiologico del sistema regionale. Si tratta di un insieme di fenomeni che tendono a ripetersi e sembra indicare che – almeno per ora e nei limiti di quanto emerge dalle rilevazioni sulle leggi – il modello regionale si sia assestato su determinate caratteristiche organizzative e funzionali.

Quanto appena detto sembra valere di massima anche per la distribuzione delle leggi tra i vari macrosettori. Malgrado il rallentamento della produzione legislativa nel macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità" - e tenendo sempre presenti alcune cautele già indicate nei precedenti Rapporti, riguardanti i limiti della rilevazione sulla quale si

basano le considerazioni che si stanno qui facendo[3] - si può ritenere che resti confermata l'immagine delle Regioni come soggetti impegnati sul fronte delle condizioni di vita civile e sociale delle comunità (con la legislazione sui servizi, ma anche con quella sul territorio e l'ambiente). Sembra ulteriormente attenuarsi alla luce dei dati del 2010 invece – ma, come appena detto, tale considerazione è basata solo sul dato delle leggi prodotte e non su altri aspetti pure importanti dell'attività regionale - l'immagine delle Regione come soggetto rilevante anche sul fronte dello sviluppo economico regionale e locale, che pure era stato un elemento motivazionale non secondario delle riforme amministrative e costituzionale. Inoltre, per quanto riguarda il macrosettore dello sviluppo economico, va notato che – mentre esiste già e continua a essere prodotta una ampia disciplina regionale di settori ormai effettivamente più "regionalizzati" (in particolare l'agricoltura e lo sviluppo rurale) – non si è sviluppata, come più volte segnalato nei precedenti Rapporti, né accenna a svilupparsi una politica legislativa delle Regioni in altri settori pure di loro competenza (ad esempio l'industria e l'artigianato). Ci si può chiedere in proposito quanto tale situazione che vede un limitato o stentato esercizio di certe competenze – oltre che nel caso dell'industria forse in quello del turismo – dipenda dalle Regioni, quanto invece su di essa pesino incertezze ed insufficienze del quadro normativo nazionale, sia per il profilo delle forme di collaborazione tra Stato e Regioni che per il profilo dei confini tra le competenze.

---

[3] Si tratta delle seguenti necessarie cautele:
- le valutazioni qui svolte sono basate su dati e informazioni (rilevati attraverso il questionario) relativi solo all'attività legislativa delle Regioni, con l'esclusione di quella parte dell'attività regionale (piani, programmi, etc.) che nelle varie materie eventualmente si svolge a livello amministrativo;
- in secondo luogo, come è noto, le Regioni operano in certi casi attraverso deliberazioni di Giunta (come avviene spesso nel caso della loro partecipazione a programmi nazionali ed europei volti al perseguimento di obiettivi di sviluppo economico e/o alla realizzazione di infrastrutture, anche sulla base di intese o accordi adottati in seno alla Conferenza Stato-Regioni): in tali casi manca lo strumento legislativo regionale, unico oggetto invece della rilevazione qui utilizzata;
- in terzo luogo, un'ampia parte dell'attività regionale trova fondamento nelle leggi finanziarie, contenenti disposizioni relative a tutti i macrosettori e materie qui considerati, come ampiamente documentato in altro capitolo del Rapporto.

Più in generale e con riferimento ad altri macrosettori, anche nel 2010, risulta confermata la ridotta e a volte scarsissima produzione di leggi in alcune materie – ad esempio, la ricerca scientifica, le comunicazioni, la protezione civile, la previdenza - in ordine alle quali, come già detto nei precedenti Rapporti, finiscono per nascere dunque dubbi sulla stessa opportunità della loro attribuzione alla competenza regionale, almeno nei termini in cui ciò è stato fatto nella riforma costituzionale del 2001.

Infine, si segnala il permanere di incertezze sui confini delle competenze, come emerge dal contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Infatti, dall'insieme delle risposte al questionario relative alle impugnazioni governative di norme di leggi regionali, risultano ancora una volta conflitti, che in particolare sembrano concentrarsi in alcuni campi di attività.

Innanzitutto, nel macrosettore dell'"ordinamento istituzionale", in ordine al personale (v., ad esempio, i ricorsi del governo contro le leggi: n. 10, n. 31 e n. 33 della Basilicata; n. 4 della Puglie; n. 17 del Veneto). In secondo luogo, nel macrosettore dello sviluppo economico, in ordine al rispetto alla tutela della concorrenza di competenza statale (v., ad esempio, i ricorsi del governo contro le leggi n. 3 e 17 dell'Abruzzo; n. 38 della Liguria; n. 14 del Friuli Venezia Giulia; n. 18 del Piemonte; n. 13 del Veneto) e nel campo dell'energia (v. ad esempio i ricorsi contro le leggi n.21 della Basilicata; n. 23 del Molise; n. 18 del Piemonte). In terzo luogo, situazioni conflittuali si presentano nel macrosettore del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, soprattutto e, ancora una volta, rispetto alla competenza esclusiva statale in materia di ambiente (v. ad esempio, i ricorsi contro le leggi n. 39 dell'Abruzzo; n. 4 e 33 della Basilicata; n. 15 della Liguria; n. 18 del Piemonte; n. 10 e n. 50 della Toscana; n. 17 del Friuli Venezia Giulia; n. 6 della Provincia autonoma di Bolzano).

Tab. 1 - Classificazione delle leggi secondo i macrosettori e il profilo delle materie
Regioni ordinarie, speciali e Province autonome
2010

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	19
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	10
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	5
		4	Personale e amministrazione	36
		5	Enti locali, decentramento	12
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	31
		7	Multimateria	1
			Totale	114
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	3
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	5
		3	Industria	1
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	2
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	10
		6	Miniere e risorse geotermiche	1
		7	Commercio, fiere e mercati	12
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	21
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	31
		10	Caccia, pesca e itticoltura	8
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	2
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	10
		13	Multimateria	4
			Totale	110
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	29
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	6
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc)	4
		5	Viabilità	3
		6	Trasporti	11
		7	Protezione civile	2
		8	Altro (es.usi civici)	2
		9	Multimateria	0
			Totale	94

(segue tab. E)

4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	**28**
		2	Alimentazione	**0**
		3	Servizi sociali	**30**
		4	Istruzione scolastica e universitaria	**2**
		5	Formazione professionale	**5**
		6	Lavoro	**5**
		7	Previdenza complementare e integrativa	**1**
		8	Beni e attività culturali	**19**
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	**4**
		10	Ordinamento della comunicazione	**2**
		11	Spettacolo	**0**
		12	Sport	**7**
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	**14**
		14	Multimateria	**1**
			Totale	**118**
5	Finanza regionale	1	Bilancio	**111**
		2	Contabilità regionale	**4**
		3	Tributi	**1**
		4	Multimateria	**8**
			Totale	**124**
6	Multisettore*			**18**
			TOTALE	**578**

2. I REGOLAMENTI REGIONALI NEL 2010*

2.1. Introduzione

Le Regioni ordinarie e le specialità hanno emanato, nel 2010, complessivamente 430 regolamenti.

La produzione regolamentare è inferiore di 70 unità rispetto a quanto segnalato nel Rapporto precedente, quando i regolamenti erano 500. Come sempre, sono la Regione Friuli Venezia Giulia e le due Province autonome di Bolzano e di Trento ad emanare il maggior numero di regolamenti, ma anche alcune tra le Regioni ordinarie mostrano, ormai da anni e in modo significativo rispetto al passato, maggiore attenzione per la fonte secondaria.

Il quadro che emerge dalle risposte al questionario conferma - sia pure nella riduzione del numero di regolamenti emanati - le tendenze già evidenziate nel Rapporto dell'anno precedente. Dei 430 regolamenti indicati, 419 – pari al 97,4% del totale – risultano emanati dalle Giunte e solo 11 – pari al 2,6% del totale – dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 135 regolamenti emanati, 128 sono degli Esecutivi e 7 delle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, su 295 regolamenti emanati, 291 sono delle Giunte e solo 4 dei Consigli[1]. Dati e percentuali quasi simili nel 2009, quando su 500 regolamenti, 484 – pari al 96,8% del totale – risultavano emanati dalle Giunte e solo 16 – pari al 3,2% del totale – dai Consigli. Anche in quel caso il dato evidenziava che nelle Regioni ordinarie, su 166 regolamenti emanati, 153 erano degli Esecutivi e 13 delle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, su 334 regolamenti emanati, 331 erano delle Giunte e solo 3 dei Consigli[2].

---

* Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice di diritto pubblico, ISSiRFA–CNR.

1 Dei 419 regolamenti di Giunta, 97 sono emanati sentito il parere della commissione consiliare di settore. Più in particolare, 69 dei 128 nelle Regioni ordinarie e 28 dei 291 nelle specialità.

2 Cfr. *I regolamenti regionali nel 2009*, in *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea,* Roma, 2010, p. 50 ss.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione dei nuovi Statuti, in alcune Regioni ordinarie (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria) sono presenti solo regolamenti emanati dalla Giunta, mentre nella Regione Marche solo regolamenti di Consiglio, così come nelle Regioni Basilicata e Molise dove, però, sono ancora vigenti le previsioni in materia contenute negli Statuti del 1971. Nella Regione Campania, invece, in base al nuovo Statuto, i regolamenti emanati sono condivisi tra Giunta e Consiglio. Un articolato procedimento prevede, infatti, prima dell'emanazione del Presidente della Giunta previa deliberazione di quest'ultima, anche l'approvazione dell'Assemblea legislativa. La mancata previsione di norme di attuazione dello Statuto ha reso, però, necessario definire l'*Iter* procedurale per l'emanazione dei regolamenti[3].

[3] Il decreto del Presidente della Giunta n. 23 del 4 febbraio 2011 ha fissato le direttive generali per la definizione dell'*iter richiamato.* A seguito dell'adozione della deliberazione di approvazione dello schema di regolamento da parte della Giunta regionale, la Segreteria di Giunta provvede a verificare se si tratta di un regolamento di cui all'articolo 56, comma 2, ovvero un regolamento di delegificazione di cui al comma 4 del medesimo articolo dello Statuto. Trattandosi della prima ipotesi, la Segreteria di Giunta trasmette il regolamento al Consiglio regionale, dandone comunicazione al Gabinetto del Presidente; trattandosi della seconda ipotesi la Segreteria di Giunta lo invia al Gabinetto del Presidente per la predisposizione del decreto presidenziale di emanazione (nel quale si fa riferimento alla legge regionale di autorizzazione che ha preventivamente determinato le norme generali regolatrici della materia e disposto l'abrogazione delle norme legislative vigenti, con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento). Dalla data di ricezione da parte del Consiglio della deliberazione della Giunta che adotta il regolamento, decorre il termine perentorio di sessanta giorni per l'approvazione dello stesso o per l'eventuale formazione del silenzio-assenso. Decorso tale termine senza alcuna comunicazione, la Segreteria di Giunta, con propria nota indirizzata al Consiglio, attesta il decorso del termine per la formazione del silenzio-assenso al fine della consequenziale emanazione e pubblicazione del regolamento. Se, prima della scadenza del termine, il Gabinetto del Presidente riceve la comunicazione del Consiglio circa l'avvenuta approvazione del regolamento, lo stesso si attiva per la predisposizione del decreto presidenziale di emanazione, con la medesima procedura usata per la promulgazione delle leggi. Se, invece, prima della scadenza dello stesso termine, il Gabinetto del Presidente riceve la comunicazione del Consiglio con la formulazione di osservazioni, si determina, sul piano procedimentale, la necessità di un riesame da parte della Giunta, limitatamente alle sole disposizioni oggetto di osservazioni, cui deve far seguito la deliberazione definitiva. In caso di pronuncia negativa da parte del Consiglio entro il termine previsto dall'articolo 56 dello Statuto, il regolamento non può essere emanato.

2.2. Alcuni dati

Come messo in luce in precedenza, i regolamenti nel 2010 – v. tabella A - risultano essere 430: 135 emanati dalle Regioni ordinarie e 295 emanati dalle Regioni speciali e Province autonome.

Se si confrontano i dati con quelli del 2009[4], i regolamenti emanati dalle Giunte e dai Consigli risultano aver subito un decremento di 70 unità così distribuite: 31 in meno nelle Regioni ordinarie e 37 in meno nelle specialità.

La riduzione del peso dei regolamenti è visibile anche se si considerano le dimensioni degli atti in articoli – v. tabella B – dove comunque le Regioni speciali superano di poco, 137 unità, le Regioni ordinarie: 1.763 articoli di regolamento contro 1.626. Il dato, comunque, è decisamente inferiore a quello del 2009[5] quando gli articoli dei regolamenti risultavano 2.707 nelle Regioni speciali e 1.903 nelle Regioni ordinarie pari, dunque, a 804 unità in più.

Alle medesime conclusioni si arriva passando all'analisi dei commi (v. Tabella C): anche in questo caso sono sempre le Regioni speciali a registrare una dimensione maggiore (5.304 contro 4.911 commi, pari a 393 unità in più). Nel 2009[6] il dato risultava, invece, superiore di 3.011 unità: 9.021 contro 6.010 commi.

Infine, rispetto alla rilevazione, sia pure non completa, dei caratteri (v. tabella D), sono invece le Regioni ordinarie a registrare una dimensione maggiore: 2.111.113 contro 1.595.603 caratteri. Il dato conferma quanto già messo in luce nel Rapporto dell'anno precedente ma, ora come allora, occorre tener conto che non sono conteggiati i caratteri dei numerosi regolamenti della Provincia autonoma di Bolzano che, sicuramente, avrebbero contribuito ad incrementare notevolmente il dato relativo alle specialità.

---

4 Cfr. *I regolamenti regionali nel 2009* in *Rapporto 2010,* cit., tabella A, p. 66.
5 Cfr. *I regolamenti regionali nel 2009*, in *Rapporto 2010*, cit., tabella B, p. 67.
6 Cfr. *I regolamenti regionali nel 2009*, in *Rapporto 2010*, cit., tabella C, p. 68.

Ritornando al 2010 e considerando solo i dati delle Regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati dell'anno in esame anche con quelli a partire dal 2001. Dopo l'incremento costante degli anni 2001-2002-2003 con rispettivamente 101, 107 e 152 regolamenti e il decremento del 2004 con 96 regolamenti[7] si assiste nuovamente – a partire dal 2005[8] – ad una lieve ripresa dell'utilizzo della fonte secondaria con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131, nel 2008 133, nel 2009 166. Si riducono di 31 unità nel 2010, probabilmente anche a seguito del rallentamento dell'attività normativa legato al cambio di legislatura.

Le esperienze maggiormente significative, in parte già messe in luce nei Rapporti degli anni precedenti, risultano essere quelle della Regione Puglia, che ricorre a partire dal 2001 in modo sempre più significativo alla fonte secondaria per arrivare, nel periodo di riferimento, a 24 regolamenti, dato, comunque, rilevante anche se in calo rispetto al 2009 (36 regolamenti), nonché delle Regioni Piemonte con 22 regolamenti, Toscana con 20 regolamenti e, a conferma del dato del Rapporto precedente, Calabria con ben 18 regolamenti emanati. Nelle altre Regioni ordinarie – se si escludono i casi delle Regioni Campania e Lazio rispettivamente con 11 regolamenti, Lombardia e Umbria rispettivamente con 9 regolamenti – la produzione regolamentare si mantiene ancora bassa. Si passa, infatti, dai 4 regolamenti del Molise, ai 3 della Liguria, ai 2 della Basilicata e ad un unico regolamento delle Regioni Emilia-Romagna e Marche.

Inoltre, come si ricava sempre dalla tabella A, rimane sostanzialmente confermato il ricorso massiccio alla fonte secondaria nella Regione Friuli Venezia Giulia e nelle due Province autonome di Bolzano e di Trento, con rispettivamente 92, 167[9] e 21 regolamenti emanati nel 2010. Se si

---

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

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

9 Per quanto riguarda il dato della Provincia di Bolzano occorre precisare, però, che dei 167 regolamenti emanati: 33 sono regolamenti formali (approvati con decreto del Presidente della Provincia) e 134 sono regolamenti sostanziali (approvati con

esclude, poi, il caso relativo al Trentino-Alto Adige con 10 regolamenti, gli altri casi risultano ancora meno rilevanti. Si contano, infatti, 4 regolamenti in Valle d'Aosta e un solo regolamento in Sicilia.

Infine, le Regioni Abruzzo, Veneto e Sardegna non hanno emanato regolamenti.

2.3. Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa

Come già evidenziato nella rilevazione dell'anno precedente, il peso dei regolamenti deve essere letto in rapporto all'intera produzione normativa (leggi e regolamenti): rapporto che – solo se calcolato nelle dimensioni complessive (articoli, commi e caratteri) – permette di valutare il reale incremento della fonte secondaria.

Come avviene, ad esempio, in alcune Regioni speciali e Province autonome, il ricorso consistente alla fonte secondaria è inversamente proporzionale all'utilizzo della fonte legislativa. Ed è esattamente vero il contrario nelle Regioni ordinarie, sia pure con qualche eccezione, dove la produzione regolamentare risulta di molto inferiore a quella delle leggi. Nel 2010, nelle specialità, a fronte di 157 leggi, risultano emanati 295 regolamenti. Dato quasi analogo a quello dell'anno precedente quando, a fronte di 139 leggi, risultavano emanati 334 regolamenti. Una situazione opposta si registra, invece, nelle Regioni ordinarie che emanano, nel 2010, 421 leggi e 135 regolamenti. Nel 2009, le leggi erano 570 leggi e i regolamenti 166.

Come risulta dalla tabella A e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (leggi e regolamenti) è pari al 42,7% (era del 41,4% nel 2009). E' pari, invece, al 65,3% nelle Regioni speciali (era del 70,6% nel 2009) e al 24,3% nelle Regioni ordinarie con un aumento di circa due punti percentuali rispetto all'anno precedente quando risultava pari al 22,6%. Considerando, però,

---

deliberazione della Giunta provinciale) recanti "criteri e direttive" per l'applicazione di leggi provinciali.

l'ampiezza della produzione normativa – v. tabelle B, C e D – l'enorme scarto evidenziato tra le percentuali calcolate in base al numero degli atti risulta essere via via meno significativo a seconda che si calcoli su partizioni sempre più dettagliate degli atti stessi.

Per quanto riguarda la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (calcolata in articoli), questa è pari al 31,6% (era del 32,9% nel 2009): nelle specialità è del 43,3% (era del 55,7% nel 2009), mentre nelle Regioni ordinarie è del 24,5% (era del 20,8% nel 2009).

Le stesse proporzioni sono confermate (o con lievi incrementi) scendendo al numero dei commi. Rispetto a tale partizione, nel 2010, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 34,6% (era del 36,7% nel 2009): nelle specialità è del 43,4% (era del 58,1% nel 2009) e del 28,4% nelle Regioni ordinarie (era del 23,6%% nel 2009).

Infine, per quanto riguarda la produzione normativa calcolata in caratteri – dato, comunque, non disponibile per tutte le Regioni – il peso dei regolamenti è pari al 33,6% (era del 21,5% nel 2009): 38,3% nelle Regioni speciali (era del 16,5% nel 2009) e 30,7% nelle Regioni ordinarie (era del 23,4% nel 2009).

Questo è dovuto al fatto che, al di là del numero delle leggi che in alcune Regioni speciali e Province autonome risulta di molto inferiore rispetto al numero dei regolamenti, quello che conta realmente è l'ampiezza della produzione normativa (articoli, commi e caratteri) che, nel 2010 e per alcune Regioni in particolare, mostra una tendenziale diminuzione man mano che si sceglie una unità di misura più dettagliata. Ad esempio, nella Regione Friuli Venezia Giulia, le 23 leggi e i 92 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa all'80,0%, i 466 articoli di legge e i 962 articoli di regolamento la fanno scendere al 67,4%, mentre i 1.998 commi di leggi e i 2.222 commi di regolamenti la riducono ulteriormente al 52,7%.

E alle medesime conclusioni si arriva per alcune Regioni ordinarie. Nel 2010, nella Regione Puglia, ad esempio, dove in termini assoluti il numero dei regolamenti (24) supera il numero delle leggi (20), la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 54,5%, mentre se calcolata sul numero degli articoli scende al 33,6% e scende

ulteriormente al 27,4% se calcolata sul numero dei commi. Così come nella Regione Lazio che passa dal 55,0% in termini assoluti al 49,7% se calcolata in articoli e al 22,2% se calcolata sui commi.

Non mancano, però delle eccezioni. Nella Provincia autonoma di Bolzano, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale delle produzione normativa è del 91,3% in valori assoluti, scende al 57,6% se calcolata sugli articoli e risale al 72,2% se calcolata sui commi.

2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie mettono in luce (v. tabella E) che, su 430 regolamenti emanati, i gruppi più numerosi sono quelli relativi ai "servizi alla persona e alla comunità" (138 regolamenti), seguiti dai 119 riguardanti il macrosettore "sviluppo economico e attività produttive", dai 96 inerenti al "territorio, ambiente e infrastrutture", dai 64 regolamenti del macrosettore "ordinamento istituzionale" e dai 10 regolamenti relativi al macrosettore della "finanza regionale". Vi sono, poi, 3 regolamenti classificati come multisettoriali.

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 135 regolamenti emanati, 43 riguardano lo sviluppo economico, 31 i servizi, 28 il territorio, 26 l'ordinamento istituzionale e 4 la finanza. Nelle specialità è, invece, in testa il macrosettore dei servizi con 107 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 76 regolamenti, dal territorio con 68 regolamenti e dalla finanza con 6 regolamenti

Confrontando i dati non frazionati con quelli del 2009[10], ciò che emerge – pur rispettando l'ordine della prevalenza di un macrosettore sugli altri – è la sensibile riduzione dei regolamenti nei settori dello sviluppo economico e dei servizi rispettivamente di 45 (erano 164) e di 28 unità (erano 166). Diminuiscono – ma solo di 6 e 9 unità - i regolamenti inerenti ai settori territorio e finanza (erano 102 e 19 nel 2009); aumentano di 17 unità quelli afferenti al macrosettore dell'ordinamento istituzionale (erano 47 nel 2009)

[10] Cfr. *Rapporto 2010*, cit., in particolare tabella E, pp. 70-71.

e di una sola unità quelli classificati come multisettoriali (erano 2 nel 2009).

Quello che emerge dai dati 2010 è, dunque, la riduzione del numero di atti tanto nel campo dello sviluppo economico quanto in quello dei servizi. La tendenza all'aumento di quelli relativi al territorio – messa in luce nel Rapporto dell'anno precedente - non sembra confermata nella rilevazione in esame, anzi se ne accerta anche per questo settore una lieve riduzione.

Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, a conferma di quanto indicato nei Rapporti dei vari anni, le Regioni continuano a privilegiare, all'interno dei macrosettori, in modo significativo determinate materie. Si tratta, però, di materie "tradizionalmente" regionali, mentre ancora poco significativi risultano gli interventi negli ambiti materiali attribuiti dalle riforme costituzionali.

Sotto quest'ultimo profilo (v. sempre tabella E), infatti, nel macrosettore "ordinamento istituzionale" la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia "personale e amministrazione" con 35 regolamenti. Dato per altro simile a quello del numero delle leggi superiore quest'anno di una sola unità. Nei Rapporti degli anni precedenti si registrava, invece, rispetto al numero delle leggi, la presenza di un numero quasi doppio di regolamenti e se ne individuava la causa nell'ampio processo di delegificazione di interi ambiti di normativa riguardante il personale che avrebbe determinato l'abbandono della fonte primaria a favore di quella secondaria. Ma anche la coincidenza del dato (tra numero delle leggi e numero dei regolamenti) è degna di nota: soprattutto perché non si registra in altre materie. A queste considerazioni è opportuno, però, aggiungere che sia la parità del dato, sia come si è verificato negli anni precedenti il minor numero di leggi (rispetto ai regolamenti) classificate nella materia, è legato anche al fatto che, in questo caso, numerose disposizioni riguardante il personale sono contenute nelle leggi finanziarie (ad esempio, quasi l'80% di quelle per il 2010 prevedono norme nella materia indicata) e che, quindi, non risultano conteggiate nelle classificazioni per materia. Inoltre, nelle altre materie del macrosettore il dato oscilla da 1 a 13 regolamenti.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” emerge, con evidenza, che la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguarda la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. Le materie “agricoltura e foreste” e “caccia, pesca e itticoltura” totalizzano, infatti, 52 regolamenti. Altri 19 regolamenti sono classificati nella voce “altro” che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica, il supporto e l’assistenza allo sviluppo locale. Seguono, poi, il “turismo” con 18 regolamenti, mentre poco rilevante risulta, invece, il dato delle altre materie (da 1 a 7 regolamenti emanati).

Con attenzione al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, spiccano le materie “territorio e urbanistica” e “protezione della natura e dell’ambiente” con, rispettivamente, 33 e 27 regolamenti. Altri 14 regolamenti riguardano, poi, le “risorse idriche” e 12 i ”trasporti”. Sono poco significativi i dati delle altre materie.

Con particolare riguardo al macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia dei “servizi sociali” con 31 regolamenti, seguita dalla materia “tutela della salute” con 30 regolamenti. Le materie “lavoro” e “formazione professionale” registrano, rispettivamente, 18 e 17 regolamenti. Altri 9 regolamenti sono classificati nella voce ”beni e attività culturali”, mentre pochi atti riguardano le altre materie.

Infine, poco rilevante appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore “finanza regionale”. Nel 2009 prevaleva la “contabilità regionale” con ben 16 regolamenti emanati, ridotti a 5 nel 2010.

Se si confrontano i dati relativi all’anno in esame con quelli del Rapporto precedente, le tendenze qui evidenziate risultano sostanzialmente confermate.

Anche nel 2009, infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” il numero maggiore di regolamenti – 31 – interessava la materia “personale e amministrazione”. Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” erano sempre i regolamenti inerenti alle materie “agricoltura” e “caccia e pesca” – considerate nel complesso – a totalizzare 63 regolamenti, seguite dal “turismo” con 28 regolamenti. Nel macrosettore

"territorio, ambiente e infrastrutture" i più numerosi erano i regolamenti riguardanti il "territorio e l'urbanistica" e la "protezione della natura e dell'ambiente" (rispettivamente, 34 e 26 regolamenti). Infine, anche nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità" la presenza di un numero significativo di regolamenti – 57 – si rinveniva nel campo dei "servizi sociali", seguiti da quelli classificati nella materia relativa alla "tutela della salute" (25 regolamenti).

2.5. Le tipologie e i contenuti

All'analisi quantitativa sviluppata in precedenza segue, ora, un breve esame delle tipologie e dei contenuti dei regolamenti emanati nell'anno di riferimento.

Innanzitutto, il dato quantitativo relativo al totale degli atti non deve essere letto in termini assoluti: concorrono, infatti, in modo rilevante all'incremento complessivo del dato il numero dei regolamenti emanati dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalle due Province autonome di Bolzano e di Trento che, in base ai loro Statuti speciali, hanno da sempre riservato agli esecutivi la competenza ad adottare regolamenti di esecuzione e di attuazione, soprattutto di leggi regionali e provinciali.

In alcuni casi si tratta di regolamenti di manutenzione – vale a dire di regolamenti di modifica e/o di integrazione di precedenti atti – emanati nel corso dello stesso anno[11] o in un arco di tempo relativamente recente[12].

[11] Cfr., ad esempio, il regolamento Piemonte n. 9/2010, recante modifiche al regolamento n. 3/2010, contenente la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali; il regolamento Toscana n. 56/2010, recante modifiche al regolamento n. 18/2010, di attuazione della LR 64/2009, di disciplina delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo; il regolamento Valle d'Aosta n. 2/2010, recante modifica al regolamento n. 2/2010, di disciplina dell'accesso e della mobilità nell'ambito dell'organico del Corpo forestale della Regione, ai sensi della LR 12/2002.

[12] Cfr., ad esempio, i il regolamento Liguria n. 1/2010, recante modifiche al regolamento n. 2/2009, contenente disposizioni attuative della disciplina delle strutture ricettive alberghiere di cui alla LR 2/2008; il regolamento Lombardia n. 2/2010, recante modifiche al regolamento n. 2/2009, in materia di contributi alle unioni di comuni e alle comunità montane e incentivazione alla fusione dei piccoli comuni di cui alla LR 19/2008; il regolamento Piemonte n. 14/2010, recante modifiche al regolamento n. 13/2009 sull'utilizzo del demanio idrico della navigazione interna di cui alla LR 2/2008;

La manutenzione degli atti normativi (leggi e regolamenti) non è di per sé un elemento negativo anche se, quando è ravvicinata nel tempo, induce a riflettere sull'ipotesi che non sia stata prestata la dovuta attenzione all'analisi di "fattibilità" dell'atto in sede di predisposizione.

Vi è, poi, una serie di regolamenti che può, invece, essere considerata di "giusto" adeguamento alle trasformazioni ed al sopravvenire di eventi nuovi perché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni[13].

Nel 2010 – v. tabella F – i regolamenti di manutenzione sono 160 su 430, pari cioè al 37,2% del totale: 48,1% nelle Regioni ordinarie (65 su 135) e 32,2% nelle specialità (95 su 295). Si registra, dunque, un aumento rispetto al 2009 quando i regolamenti di manutenzione erano 143 su 500, pari cioè al 28,6% del totale: 32,5% nelle Regioni ordinarie (54 su 166) e 26,6% nelle specialità (89 su 334)[14]. L'aumento dei regolamenti di mera modifica è evidente, dunque, soprattutto nelle Regioni ordinarie.

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella Provincia autonoma di Trento su 21 regolamenti emanati 8, pari al 38,1% del totale, sono di manutenzione. Così come nella Provincia autonoma di Bolzano, dove, su 167 regolamenti emanati, 47, pari al 28,1% del totale, sono di modifica di precedenti atti. Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. Il Lazio, ad esempio, su 11 regolamenti ne emana 10 di manutenzione, pari al 90,9% del totale, mentre il Piemonte su 22 regolamenti ne emana 18 di mera

---

il regolamento Puglia n. 22/2010, recante modifiche al regolamento n. 36/2009, di disciplina dei regimi di aiuto in esenzione per le imprese turistiche.

[13] Cfr., ad esempio, il regolamento Lombardia n. 4/2010, recante modifiche al regolamento n. 9/2003, di attuazione della LR 12/2001, contenente norme per l'incremento e la tutela del patrimonio ittico e l'esercizio della pesca; il regolamento della Provincia di Trento n. 1-33/2010, recante modifiche al regolamento n. 5-126/2003, dettato in attuazione della LP 10/2001, di disciplina dell'agriturismo e delle strade del vino e delle strade dei sapori; il regolamento Valle d'Aosta n. 4/2010, recante modifiche al regolamento n. 3/1987, di approvazione dei criteri di elaborazione, gestione e aggiornamento dell'elenco tipo comprendente i farmaci da utilizzare nei servizi dell'U.S.L. della Regione.

[14] Cfr. *I regolamenti regionali nel 2009*, in *Rapporto 2010*, cit., tabella F, p. 72.

modifica, pari all'81,8% del totale, e così la Puglia che, su 24 regolamenti ne conta 15 di manutenzione, pari al 62,5% del totale.

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

Quanto ai regolamenti attuativi di testi unici, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato 3 regolamenti ai sensi del testo unico in materia di sport e tempo libero[15], le Regioni Liguria e Lombardia hanno emanato, rispettivamente, 2 e 4 regolamenti, la prima, in attuazione del testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari[16], la seconda, in attuazione dei testi unici delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo[17], turismo[18] e protezione civile[19]. Infine, la Regione Toscana ha emanato un regolamento di attuazione del testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale[20].

Inoltre, per citare solo qualche esempio di regolamenti dettati in attuazione di leggi di riordino, nel 2010, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato 4 regolamenti attuativi della legge di disciplina organica in materia di promozione e vigilanza del comparto cooperativo[21].

---

[15] Si tratta dei regolamenti nn. 93, 284 e 287/2010 che hanno disciplinato, rispettivamente, la concessione dei contributi per la promozione dell'attività sportiva nelle scuole , quelli previsti a favore degli enti di promozione sportiva e quelli previsti dagli artt. 11, 16 e 18 della LR 8/2003.

[16] Si tratta dei regolamenti nn. 1 e 3/2010, che hanno disciplinato, rispettivamente, le strutture ricettive alberghiere e le altre strutture ricettive, in attuazione della LR 2/2008.

[17] Si tratta dei regolamenti nn. 3 e 8/2010, di disciplina della polizia idraulica il primo, per l'individuazione dei lavori di mera manutenzione forestale il secondo, in attuazione della LR 31/2008.

[18] Si tratta del regolamento n. 5/2010, che ha definito i requisiti strutturali e igienico-sanitari dei rifugi alpinistici ed escursionistici, in attuazione della LR 15/2007.

[19] Si tratta del regolamento n. 9/2010, di attuazione dell'Albo regionale del volontariato di protezione civile, ai sensi della LR 16/2004.

[20] Si tratta del regolamento n. 33/2010, in attuazione della l. n. 1/2009.

[21] Si tratta dei regolamenti nn. 255, 256, 257 e 258, emanati in attuazione della LR 27/2007.

In molti casi, poi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali che – pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino – rivestono, comunque, notevole rilevanza. Rientra, ad esempio, in quest'ultimo caso, il regolamento del turismo rurale della Regione Basilicata, emanato in attuazione della legge sull'agriturismo (LR 17/2005).

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che adottano finanziarie complesse con le quali si interviene su diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, dove fa eccezione soltanto la legge finanziaria 2008 (LR 31/2007), già segnalata nei Rapporti precedenti, che si connota come una "finanziaria snella", ma che è stata preceduta dalla legge strumentale n. 30/2007, tutt'altro che snella. A titolo di esempio, nel 2010, la Regione richiamata ha emanato diversi regolamenti, riguardanti varie materie di intervento regionale, previsti nelle finanziarie dei vari anni. Più in particolare, ha emanato un regolamento in attuazione della finanziaria 1997 (LR n. 10)[22], 3 previsti dalla finanziaria 2007 (LR n. 1)[23] e un regolamento in attuazione, rispettivamente, della finanziaria 2001(LR n. 4)[24] e 2010 (LR n. 24/2009)[25]. Ha emanato, infine, 2 regolamenti in attuazione di disposizioni contenute nella legge strumentale richiamata[26].

---

[22] Si tratta del regolamento n. 183/2010 per la gestione dei beni mobili regionali.

[23] Si tratta dei regolamenti: n. 102/2010 per la concessione di finanziamenti integrativi al PSR per investimenti a favore delle PMI per attività di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, nn. 226 e 228 recante la definizione di criteri e modalità per la concessione di finanziamenti per il rafforzamento della struttura finanziaria di imprese di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, ricadenti nei comuni danneggiati da gelate e trombe d'aria.

[24] Si tratta del regolamento n. 218/2010 di esecuzione della LR 6/2003 concernente i criteri e le modalità per la concessione delle garanzie integrative previste dalla LR 4/2001.

[25] Si tratta del regolamento n. 116/2010 concernente i requisiti delle iniziative di lavoro di pubblica utilità prestate a favore di amministrazioni pubbliche.

[26] Più in particolare, si tratta dei regolamenti n. 74/2010, recante criteri e modalità per la concessione di contributi alle associazioni professionali del settore della pesca professionale e dell'acquacoltura operanti nella Regione e n. 197/2010, sulla determinazione dei criteri di ripartizione e le modalità di concessione, erogazione e

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002[27], poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche esempio, nella rilevazione del 2010 risulta "vincolato" da tale tipo di norme il regolamento della Provincia autonoma di Bolzano (GP D 28) di attuazione della Sezione VII "Disposizioni speciali relative al settore dell'Apicoltura" del regolamento (CE) n. 1234/2007, che ha dettato criteri e modalità per la concessione di aiuti nella Provincia riguardante il programma annuale 2009-2010.

Poco significativo è, inoltre, il dato di regolamenti attuativi di fonti statali (molto diffuso, invece, prima delle riforme costituzionali). E' tale il regolamento Calabria n. 11/2010 di attuazione degli ambiti territoriali di caccia e statuto tipo degli organi di gestione, emanato ai sensi dell'art. 10 della legge 157/1992, il regolamento Campania n. 11/2010 per il conferimento degli incarichi dirigenziali, ai sensi dell'art. 19, co. 6, del Dlgs. 165/2001, il regolamento Piemonte n. 3/2010 di disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali, emanato in attuazione delle leggi 133/2008 e 33/2009, il regolamento Puglia n. 24/2010 recante l'individuazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili nel territorio della Regione, emanato ai sensi del Dlgs. 387/2003 e del DM (del Ministero dello sviluppo economico) 10 settembre 2010, nonché il regolamento della Provincia autonoma di Trento n. 19/51/2010 in materia di autorizzazione delle scuole nautiche, emanato ai sensi dell'art. 42 del DM 146/2008, regolamento di attuazione dell'art. 65 del Dlgs. 171/2005 recante il Codice della nautica da diporto.

---

rendicontazione dei contributi ai soggetti del privato sociale e privati gestori di nidi d'infanzia.

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

2.6. Per concludere

La rilevazione 2010 – pur con il permanere del divario quanto all'uso della fonte regolamentare tra regioni speciali e ordinarie - sembra consolidare alcune tendenze già messe in luce nei Rapporti degli ultimi anni.

Come più volte sottolineato, è innanzitutto sempre cospicuo l'utilizzo di regolamenti da parte delle specialità - pur registrando un lieve decremento (di 39 unità) rispetto alla rilevazione del 2009 - mentre la riscoperta dei regolamenti da parte delle Regioni ordinarie (e, in particolare, di alcune) – anche se anche in questo caso si registra un decremento di 31 unità rispetto all'anno precedente - è da attribuire, sicuramente, alle scelte fatte in sede di approvazione dei nuovi Statuti e, in particolare, all'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta.

Tale scelta, comunque, non ha prodotto risultati omogenei su tutto il territorio nazionale. Alcune Regioni ordinarie, infatti, continuano a ricorrere ai regolamenti in modo episodico (ad esempio l'Emilia-Romagna), mentre altre sembrano consolidare, di anno in anno, l'utilizzo della fonte richiamata. Tra queste sicuramente figurano le Regioni Puglia, Piemonte e Toscana che, già da alcuni anni, hanno incrementato la produzione regolamentare, mentre la Regione Calabria – così come rilevato per il 2009 - è ricorsa alla fonte secondaria altre 18 volte. Il dato più significativo tra le Regioni richiamate è, comunque, quello della Puglia che passa dai 72 regolamenti emanati negli anni 1972-2000 ai 216 del periodo 2001-2010, mentre il dato da monitorare è quello della Regione Calabria che, sia rispetto al passato meno recente, sia rispetto agli anni *post* riforme, sembra aver rivalutato sensibilmente la fonte secondaria (la Regione aveva, infatti, emanato, solo 4 regolamenti nel 2006 e nel 2008, 6 nel 2007 e 7 nel 2005).

Il dato delle altre Regioni è indicativo con molta probabilità di quanto si legge nel Rapporto sulla legislazione della Lombardia, vale a dire che non sono inclusi nel conteggio dei regolamenti "gli altri provvedimenti di Giunta

e di Consiglio che, pur non avendo formalmente il *nomen juris* di regolamenti, ne potrebbero assumere le caratteristiche per ragioni sostanziali e di contenuto"[28]. Un esempio in tal senso è fornito dalla Provincia autonoma di Bolzano che, accanto ai regolamenti formali approvati con decreto del Presidente della Provincia, ha nei vari anni indicato anche il dato dei regolamenti sostanziali, approvati con deliberazione della Giunta e recanti "criteri e direttive" per l'applicazione di leggi provinciali. Non si hanno dati certi come quelli della Provincia richiamata per le altre Regioni ma, sicuramente, come si ricava dalle tabelle allegate al capitolo sulla qualità della normazione,[29] molti rinvii ad atti di Giunta (e, in minor misura di Consiglio) nascondono di fatto la presenza di atti sostanzialmente regolamentari che, in quanto tali, meriterebbero analisi più approfondite, anche al fine di completare l'analisi sullo sviluppo della potestà regolamentare. A tal proposito, confortano le considerazioni della Regione Toscana che attribuisce il ridimensionamento del fenomeno descritto dalla dottrina come "fuga dalla fonte, consistente nella proliferazione di atti paranormativi nella forma di deliberazioni di Giunta e di Consiglio"[30], alla crescita dei regolamenti che, oltre ad aver favorito "lo spostamento dalla normazione primaria a quella secondaria di un buon numero di precetti", avrebbe anche ridotto drasticamente il numero dei c.d. regolamenti "travestiti"[31].

---

[28] Regione Lombardia – Il Consiglio, *Rapporto 2010 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del consiglio regionale, aprile – dicembre 2010*, 2011, p. 34.

[29] In questo *Volume*.

[30] Cfr. il capitolo su *L'attività regolamentare*, in Consiglio regionale della Toscana, *Rapporto sulla legislazione – gennaio 2009-febbraio 2010 e sintesi dell'ottava legislatura*, in www.parlamentiregioanli.i>Documenti e ricerche<Rapporti sulla legislazione.

[31] A. D'Atena, *Introduzione*, *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, in Camera dei deputati-Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, Roma, 2003, p. 227.

TABELLE

TAB. A – Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa 2010

Regioni e Province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	62	0	62	0,0
Basilicata	34	2	36	5,6
Calabria	36	18	54	33,3
Campania	20	11	31	35,5
Emilia-Romagna	15	1	16	6,3
Lazio	9	11	20	55,0
Liguria	24	3	27	11,1
Lombardia	22	9	31	29,0
Marche	22	1	23	4,3
Molise	23	4	27	14,8
Piemonte	27	22	49	44,9
Puglia	20	24	44	54,5
Toscana	50	20	70	28,6
Umbria	27	9	36	25,0
Veneto	30	0	30	0,0
Totale Regioni ordinarie	*421*	*135*	*556*	*24,3*
Friuli Venezia Giulia	23	92	115	80,0
P.a. Bolzano**	16	167	183	91,3
P.a. Trento	28	21	49	42,9
Sardegna	16	0	16	0,0
Sicilia	23	1	24	4,2
Trentino-Alto Adige	5	10	15	66,7
Valle d'Aosta	46	4	50	8,0
Totale Regioni spec. e P.a.	*157*	*295*	*452*	*65,3*
TOTALE	578	430	1.008	42,7

* Nel "totale leggi" delle Regioni Calabria, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Provincia autonoma di Bolzano e Sicilia sono comprese anche quelle statutarie.
** I 167 regolamenti sono: 33 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali) e 134 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tab. B - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli 2010

Regioni e Province autonome	Totale articoli leggi* A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	735	0	735	0,0
Basilicata	316	16	332	4,8
Calabria	406	235	641	36,7
Campania	111	237	348	68,1
Emilia-Romagna	281	12	293	4,1
Lazio	73	72	145	49,7
Liguria	181	117	298	39,3
Lombardia	315	55	370	14,9
Marche	268	6	274	2,2
Molise	272	68	340	20,0
Piemonte	345	146	491	29,7
Puglia	241	122	363	33,6
Toscana	627	443	1.070	41,4
Umbria	494	97	591	16,4
Veneto	349	0	349	0,0
Totale Regioni ordinarie	5.014	1.626	6.640	24,5
Friuli Venezia Giulia	466	962	1.428	67,4
P.a. Bolzano	267	362	629	57,6
P.a. Trento	459	307	766	40,1
Sardegna	132	0	132	0,0
Sicilia	315	12	327	3,7
Trentino-Alto Adige	27	78	105	74,3
Valle d'Aosta	639	42	681	6,2
Totale Regioni spec. e P.a.	2.305	1.763	4.068	43,3
TOTALE	7.319	3.389	10.708	31,6

*Nel “totale articoli leggi” delle Regioni Calabria, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Provincia autonoma di Bolzano e Sicilia sono compresi anche quelli delle leggi statutarie.

Tab. C - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi 2010

Regioni e Province autonome	Totale commi leggi*	Totale commi regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	1.592	0	1.592	0,0
Basilicata	779	40	819	4,9
Calabria	883	839	1.722	48,7
Campania	398	903	1.301	69,4
Emilia-Romagna	609	55	664	8,3
Lazio	361	103	464	22,2
Liguria	476	351	827	42,4
Lombardia	1.031	207	1.238	16,7
Marche	677	17	694	2,4
Molise	786	219	1.005	21,8
Piemonte	869	424	1.293	32,8
Puglia	580	219	799	27,4
Toscana	1.431	1.225	2.656	46,1
Umbria	1.237	309	1.546	20,0
Veneto	653	0	653	0,0
Totale Regioni ordinarie	12.362	4.911	17.273	28,4
Friuli Venezia Giulia	1.998	2.222	4.220	52,7
P.a. Bolzano	731	1.896	2.627	72,2
P.a. Trento	1.250	823	2.073	39,7
Sardegna	312	0	312	0,0
Sicilia	962	28	990	2,8
Trentino-Alto Adige	67	200	267	74,9
Valle d'Aosta	1.602	135	1.737	7,8
Totale Regioni spec. e P.a.	6.922	5.304	12.226	43,4
TOTALE	19.284	10.215	29.499	34,6

*Nel “totale commi leggi” delle Regioni Calabria, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Provincia di Bolzano e Sicilia sono compresi anche quelli delle leggi statutarie.

Tab. D - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in caratteri 2010

Regioni e Province autonome	Totale caratteri leggi* A	Totale caratteri regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	694.808	0	694.808	0,0
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	-
Calabria	418.177	443.329	861.506	51,5
Campania	212.481	387.906	600.387	64,6
Emilia-Romagna	281.864	23.361	305.225	7,7
Lazio	177.455	100.765	278.220	36,2
Liguria	n.d.	n.d.	n.d.	-
Lombardia	590.613	208.791	799.404	26,1
Marche	300.988	4.772	305.760	1,6
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	-
Piemonte	320.250	170.665	490.915	34,8
Puglia	195.815	131.262	327.077	40,1
Toscana	737.893	501.299.	1.239.192	40,5
Umbria	539.626	138.963	678.589	20,5
Veneto	288.794	0	288.794	0,0
Totale Regioni ordinarie	4.785.764	2.111.113	6.869.877	30,7
Friuli Venezia Giulia	976.063	1.061.667	2.037.730	52,1
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Trento	710.029	401.728	1.111.757	36,1
Sardegna	149.461	0	149.461	0,0
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	-
Trentino-Alto Adige	67.008	86.920	153.928	56,5
Valle d'Aosta	666.704	45.288	711.992	6,4
Totale Regioni spec. e P.a.	2.569.265	1.595.603	4.164.868	38,3
TOTALE	7.328.029	3.706.716	11.034.745	33,6

*Nel “totale caratteri leggi” delle Regioni Calabria, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Provincia autonoma di Bolzano e Sicilia sono compresi anche quelli delle leggi statutarie.

Tab. E - Classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie
Regioni ordinarie, speciali e Province autonome
2010

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	3
		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	1
		4	Personale e amministrazione	35
		5	Enti locali, decentramento	12
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	13
		7	Multimateria	0
			Totale	64
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	3
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	3
		3	Industria	1
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	7
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	4
		6	Miniere e risorse geotermiche	1
		7	Commercio, fiere e mercati	7
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	18
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	40
		10	Caccia, pesca e itticoltura	12
		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.)	19
		13	Multimateria	4
			Totale	119
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	27
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	14
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	3
		5	Viabilità	0
		6	Trasporti	12
		7	Protezione civile	4
		8	Altro (es.usi civici)	3
		9	Multimateria	0
			Totale	96

(segue tab. E)

4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	**30**
		2	Alimentazione	**1**
		3	Servizi sociali	**31**
		4	Istruzione scolastica e universitaria	**13**
		5	Formazione professionale	**17**
		6	Lavoro	**18**
		7	Previdenza complementare e integrativa	**5**
		8	Beni e attività culturali	**9**
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	**0**
		10	Ordinamento della comunicazione	**2**
		11	Spettacolo	**4**
		12	Sport	**3**
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	**4**
		14	Multimateria	**1**
			Totale	**138**
5	Finanza regionale	1	Bilancio	**1**
		2	Contabilità regionale	**5**
		3	Tributi	**4**
		4	Multimateria	**0**
			Totale	**10**
6	Multisettore*			**3**
			TOTALE	**430**

* Sono classificati in questa voce anche i regolamenti non ascrivibili agli altri settori come, ad esempio, regolamenti di semplificazione, regolamenti di abrogazione, ecc.

Tab. F - Incidenza dei regolamenti di manutenzione sulla produzione regolamentare

2010

Regioni e Province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A %
Abruzzo	0	0	-
Basilicata	2	1	50,0
Calabria	18	4	22,2
Campania	11	0	0,0
Emilia-Romagna	1	0	0,0
Lazio	11	10	90,9
Liguria	3	0	0,0
Lombardia	9	3	33,3
Marche	1	0	0,0
Molise	4	1	25,0
Piemonte	22	18	81,8
Puglia	24	15	62,5
Toscana	20	9	45,0
Umbria	9	4	44,4
Veneto	0	0	-
Totale Regioni ordinarie	135	65	48,1
Friuli Venezia Giulia	92	34	37,0
P.a. Bolzano*	167	47	28,1
P.a. Trento	21	8	38,1
Sardegna	0	0	-
Sicilia	1	0	0,0
Trentino-Alto Adige	10	6	60,0
Valle d'Aosta	4	0	0,0
Totale Regioni spec. e P.a.	295	95	32,2
TOTALE	430	160	37,2

* I 167 regolamenti sono: 33 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali) e 134 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

3. LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE

3.1 La manutenzione, la semplificazione e il riordino delle fonti normative*

3.1.1. Introduzione

Come messo in luce nei Rapporti sulla legislazione dei vari anni, le Regioni – anche se non in modo diffuso come sarebbe auspicabile – hanno investito e continuano ad investire molto sul tema della qualità della normazione.

La buona redazione, la semplificazione e la razionalizzazione della normativa sono obiettivi in parte realizzati, in parte da perseguire e, comunque, oggetto di specifiche politiche legislative. Quelle adottate a livello statale si integrano con quelle avviate in sede comunitaria e nelle singole Regioni. Sono soprattutto queste ultime che, per molti aspetti relativi alla qualità della regolazione, sono state pioniere sia rispetto all'Unione europea sia rispetto allo Stato.

Lo sono state, in primo luogo, con iniziative dirette alla buona qualità redazionale degli atti. Le Regioni sono, infatti, intervenute sul d*rafting* legislativo, vale a dire sull'applicabilità di regole e suggerimenti per la redazione dei testi, al fine di produrre una normazione chiara, comprensibile, che non dia luogo ad equivoci o interpretazioni fuorvianti. E così hanno adottato formalmente il Manuale sulle tecniche di buona redazione delle leggi o, comunque, lo utilizzano in via di prassi, nell'edizione aggiornata nel 2007. Sul modello del Manuale di *drafting* alcune Regioni hanno partecipato, inoltre, anche alla elaborazione del Manuale di "Regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi", predisposto da un gruppo di lavoro coordinato dall'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR di Firenze, allo scopo di fornire una guida alla redazione degli atti per tutti i funzionari

---

* Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice di diritto pubblico, ISSiRFA–CNR.

della P.A., e al fine di dare ai cittadini, veri beneficiari dell'iniziativa, atti amministrativi più chiari, più efficaci e facilmente accessibili[1].

Ma le Regioni sono impegnate anche in prima linea con iniziative di semplificazione normativa, favorendo l'abrogazione della normativa considerata desueta, sia in leggi di settore, sia in vere e proprie leggi (e regolamenti) di abrogazione generale.

Sono attente, inoltre, anche alla promozione di interventi di razionalizzazione della normativa, favorendo l'elaborazione di leggi di riordino e, in alcuni casi (e, in modo significativo in alcune Regioni) di testi unici.

Sono, infine, costanti nel ricorso ad altri strumenti per la qualità degli atti. Come, ad esempio, nella previsione – a volte nelle schede per l'istruttoria legislativa di leggi di particolare rilevanza, a volte in via informale durante l'analisi tecnico-normativa curata dagli uffici legislativi prima dell'assegnazione dei progetti di legge alla Commissione consiliare competente – di controlli sulla coerenza ai principi dell'ordinamento costituzionale e, in particolare, a quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione[2]; di controlli sulla coerenza normativa rispetto alla restante disciplina normativa regionale e rispetto alla legislazione nazionale di principio[3]; di controlli sulla coerenza economico-finanziaria nel caso che il progetto di legge preveda oneri a carico del bilancio regionale[4].

Tutti questi strumenti, pur incidendo alcuni sulla qualità della singola legge, altri sull'intero complesso normativo, da soli non bastano. Diventa una esigenza sempre più pressante prevedere strumenti che intervengano sulla nuova produzione normativa, soprattutto per limitare il ricorso ad ulteriori atti di difficile applicazione. Per realizzare questo obiettivo bisogna puntare - come in effetti sta già avvenendo - sulla valutazione e sul controllo degli effetti delle politiche promosse con gli interventi legislativi.

---

1 Il Manuale si può leggere su www.ittig.cnr.it>ricerca>testi>manuale.
2 Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto.
3 Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, Provincia autonoma di Bolzano.
4 Abruzzo, Basilicata, Liguria, Marche, Molise, Toscana, Veneto, Province autonome di Bolzano e di Trento, Sicilia.

L'indagine che segue si sofferma, in particolare, sui profili concernenti la manutenzione tanto dei singoli atti quanto dell'ordinamento nel suo complesso e, dunque, sulle iniziative di semplificazione normativa, nonché sugli strumenti di razionalizzazione e riordino della normativa regionale.

3.1.2. La manutenzione normativa

Un indicatore della "buona" qualità delle leggi è l'analisi del ricorso alla tecnica delle novelle. Nella maggior parte dei casi il legislatore ricorre alla tecnica delle sostituzioni[5] o integrazioni[6] per esigenze di economicità procedurale, senza tener conto degli svantaggi che queste tecniche spesso producono per gli operatori e per i cittadini.

Infatti, la manutenzione normativa da un lato è necessaria al coordinamento delle vecchie regole che continuano a far parte dell'ordinamento giuridico con le nuove che costantemente vengono in esso introdotte, dall'altro, proprio perché avviene in tempi ravvicinati e spesso con interventi ripetuti sulla stessa legge, diventa, di fatto, un elemento di "inquinamento" non solo della legge oggetto di revisione, ma anche dell'intero complesso normativo. Inoltre, la manutenzione di leggi, emanate nel corso dell'anno o in tempi relativamente recenti, porta anche a riflettere sull'insufficiente attenzione prestata alla fattibilità della legge in fase di predisposizione del testo[7]. E' un fenomeno quest'ultimo comune alle Regioni ordinarie ed alle Regioni speciali ma sembra interessare molti ordinamenti statuali ed anche l'Unione europea.

---

5 Vengono sostituite una o più parole, una frase, una partizione di articolo o l'articolo intero di un precedente atto normativo con una o più parole, con una frase, con una partizione di articolo o dell'articolo intero.

6 L'atto successivo aggiunge ad un precedente testo una o più parole al posto di una o più parole.

7 Per citare solo qualche esempio di leggi emanate e modificate nel corso dell'anno, v. LR Basilicata 21/2010, di modifica della LR 1, recante norme in materia di energia; LR Marche 18/2010, di modifica della LR 2, che ha disciplinato l'istituzione della rete escursionistica della Regione; LR Molise 12/2010, di modifica della LR 9, recante la disciplina delle attività agrituristiche; LR Piemonte 20/2010, di modifica della LR 3, recante norme in materia di edilizia sociale. Così come numerosi sono i casi di leggi modificate l'anno successivo a quello di emanazione. Basti citare per tutte, la LR Lazio 1/2010, di modifica della LR 21/2009, recante misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale; LR Toscana 25/2010, di modifica della LR 46/2009, recante disposizioni di edilizia residenziale pubblica.

Quando, poi, la manutenzione degli atti normativi avviene anche in sede di legge finanziaria o di leggi di settore, si generano grandi difficoltà nell'individuare il testo effettivamente vigente della legge.

Nel 2010, su 578 leggi emanate, 268 sono testi nuovi, 209 sono novelle e 68 sono leggi redatte secondo tecnica mista (v. tabella A). Più in particolare, le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate sono pari al 36,2%: 37,8% nelle Regioni ordinarie e 31,8% nelle specialità.

Si registra, quindi, un aumento delle novelle rispetto al 2009 - secondo una tendenza per altro già presente negli anni precedenti - quando su 709 leggi emanate, 412 erano testi nuovi, 214 erano novelle e 69 erano leggi redatte secondo tecnica mista. Più in particolare, le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate erano pari al 30,2%: 30,5% nelle Regioni ordinarie e 28,8% nelle Regioni speciali[8]. Mentre nel 2009 a registrare la percentuale più alta di novelle sul totale delle leggi emanate erano la Regione Abruzzo con il 59,4% e la Provincia autonoma di Bolzano con il 41,7%, nel 2010 sono la Regione Calabria con il 58,3% e la Provincia autonoma di Trento con il 50,0%.

Come già messo in luce a partire dal Rapporto 2007, il superamento o, almeno, la riduzione del ricorso a leggi di manutenzione dovrebbe essere un altro obiettivo per migliorare la qualità delle singole leggi e dell'intero complesso normativo. Alcune Regioni percorrono la strada della legge annuale di manutenzione che, però, non sempre (o non ancora) ha dato i risultati sperati. Come messo in luce, in particolare, per la Toscana, pur utilizzando tale strumento già da alcuni anni, non si assiste ad un contenimento radicale delle leggi di novellazione. Nel 2010 la Regione richiamata non ha emanato leggi di manutenzione ma, come la legge del 2009, anche quella del 2011 (LR n. 10), intervenuta a modificare ben 38 leggi regionali, è stata preceduta e/o seguita (fino all'8 agosto 2011) da altre 15 leggi di modifica. Un caso da segnalare è quello del Friuli Venezia Giulia che con un'unica legge di manutenzione generale (LR 17/2010)

[8] Cfr. *La qualità della normazione tra conferme e novità*, in *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2010, in particolare tabella A, p. 96.

modifica 117 leggi (in più articoli) in materia di assetto istituzionale, sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture, salute, politiche sociali, servizi pubblici alla persona, lavoro, beni culturali. La legge in esame, pur preceduta da altre 3 leggi di modifica, ha portato ad una riduzione delle leggi di manutenzione rispetto all'anno precedente, passando da più del 30% al 13% nel 2010.

Accanto alle esperienze della legge generale di manutenzione, altre Regioni – oltre che attraverso singole leggi che si limitano a modificare la normativa vigente in una data materia – operano la manutenzione del sistema con le leggi finanziarie, con quelle di assestamento del bilancio e con i c.d. collegati.

Per restare alle ultime finanziarie emanate, in più dell'80% dei provvedimenti relativi al 2011, si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente[9]. Per citare solo qualche esempio, la legge finanziaria per il 2011 (LR 1/2010) della Regione Abruzzo ha modificato 20 leggi regionali. E lo stesso vale per la Regione Marche che ha modificato 16 leggi con l'ultima legge di bilancio (LR 20/2010). Come già sottolineato nei Rapporti precedenti, la scelta di un'unica legge disomogenea (quale appunto la finanziaria) per operare la manutenzione del *corpus* normativo è – ad esempio, per la Provincia autonoma di Trento – addirittura da preferire alla scelta di più leggi disomogenee, spesso dal contenuto parzialmente sovrapponibile e con più disposizioni autonome. Questa scelta comporta anche un'economia procedurale (meno sessioni dedicate, più tempo per esaminare provvedimenti con oggetto definito)[10]. Come già avvenuto nelle finanziarie dei vari anni, anche in quella relativa al 2011 (LP 27/2010), infatti, sono state operate ben 57 modifiche di leggi vigenti, anche se quest'anno – a differenza dell'anno precedente – si deve segnalare la presenza di altre 14 leggi di mera modifica.

---

9 V. in questo Volume il capitolo sulle finanziarie per il 2011.

10 Le valutazioni della Provincia sopra riportate sono richiamate nel capitolo su *Le leggi finanziarie regionali per il 2007*, in *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2007, p. 217, nota 277.

Per quanto riguarda i collegati, nel 2010 la Regione Calabria ne ha emanati 2 (LR 8 e LR 34) modificando, rispettivamente, 17 e 20 leggi regionali. La Regione Lombardia, invece, ha modificato 9 leggi regionali con la LR 19/2010, collegato alla finanziaria 2011 e altre 14 con la LR 11/2010, contenente anche interventi di razionalizzazione del *corpus* normativo. Analogamente ha provveduto la Regione Liguria che, con le disposizioni collegate alla finanziaria per il 2011 (LR 23/2010), ha modificato e integrato 8 leggi nei vari settori di intervento regionale. Ma la Regione è intervenuta ad apportare modifiche a numerose leggi in vigore anche con il provvedimento (LR 2/2010) di adeguamento della normativa regionale.

Come già sottolineato nel Rapporto dell'anno precedente, tutti questi esempi sono la prova che la manutenzione degli ordinamenti non passa solo attraverso le leggi di mera modifica ma, spesso, è molto significativa in altri provvedimenti. Il dato delle leggi di manutenzione è puramente indicativo di un fenomeno che, per essere studiato nella sua complessità, necessita di essere integrato con l'analisi di tutte le leggi modificanti e del numero delle leggi modificate. Leggi che contengono modifiche, infatti, oltre a quelle di mera manutenzione, sono anche quelle classificate come "tecnica mista", contenenti sia norme di modifica (e/o di abrogazione), sia disposizioni nuove. Come si ricava dalla tabella A, nel 2010 le leggi redatte secondo questa tecnica redazionale sono 68 (una in meno rispetto al 2009), il che vuol dire che sono state modificate nel corso dell'anno disposizioni contenute in almeno altre 68 leggi. Questo dato deve essere sommato alle 209 novelle indicate nella medesima tabella che, solo limitandosi ad una interpretazione restrittiva, rappresentano modifiche di un ugual numero di leggi. Ma anche quest'ultima somma non rappresenta ancora il complesso delle leggi che contengono modifiche perché gli interventi "manutentivi" sono inseriti non soltanto nelle leggi finanziarie e nei collegati, ma spesso anche nelle leggi di settore.

3.1.3. La semplificazione normativa e il riordino

La semplificazione normativa e il riordino sono obiettivi inseriti già da tempo nell'agenda politica delle Regioni che, anche nel 2010, si sono fatte carico di combattere l'eccesso di regolazione soprattutto attraverso le

leggi regionali di settore, i testi unici, le leggi finanziarie e i collegati. In tutte le tipologie di leggi richiamate sono frequenti abrogazioni esplicite (totali o parziali) di leggi e regolamenti in luogo di formule "generiche" di abrogazione, che sicuramente non facilitano l'individuazione della regola da applicare.

L'uso di abrogazioni implicite – tanto diffuso in passato – è però ancora presente in alcuni ordinamenti regionali. Ad esempio, contengono una clausola di abrogazione "innominata" (sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili o in contrasto) la LR 9 (art. 14) e la LR 14 (art. 3) della Regione Puglia, che dettano norme, rispettivamente, in materia di istituzione dell'autorità idrica e di collocamento a riposo e trattenimento in servizio dei dipendenti regionali.

Il 2010 è l'anno in cui si assiste alla ripresa delle leggi di semplificazione legislativa: si segnala, infatti, la presenza di ben 5 leggi di abrogazione espressa di normativa tacitamente abrogata o priva di efficacia.

Il primo intervento da segnalare è quello della Regione Friuli Venezia Giulia che, con la LR 11/2010, ha abrogato ben 379 leggi e numerose disposizioni di leggi settoriali riguardanti i diversi settori di intervento regionale.

Il secondo (LR Lombardia 11/2010) abroga 143 leggi e 16 regolamenti regionali. La legge persegue la finalità di semplificare e razionalizzare il *corpus* normativo – in continuità con i precedenti interventi in materia della Regione[11] – questa volta non solo mediante l'abrogazione di leggi, ma anche – come messo in luce in precedenza - attraverso la manutenzione di leggi vigenti con "il contestuale recupero, prevalentemente in forma di integrazione a leggi organiche di settore, di disposizioni non abrogabili".

Il terzo (LR Molise 13/2010) che definisce anche le modalità per il riordino, la semplificazione e l'aggiornamento periodico della normativa regionale attraverso l'abrogazione espressa di atti normativi tacitamente

[11] La Regione ha emanato altre 3 leggi di semplificazione normativa. Si tratta, in particolare, delle LLRR 15/1999, 15/2002 e 15/2005.

abrogati o, comunque, privi di efficacia e la redazione di testi unici, abroga 434 leggi e 22 regolamenti riguardanti tutti i settori di intervento regionale.

Il quarto (LR Piemonte 21/2010), che abroga 5 leggi regionali, è il terzo provvedimento di semplificazione e coincide con quella esigenza di razionalizzazione del complesso normativo alla quale la Regione aveva già risposto negli anni passati[12].

Il quinto provvedimento (LR Umbria 4/2010), infine, abroga 154 leggi e 6 regolamenti regionali in varie materie di intervento regionale.

Prosegue, dunque, l'opera di "disboscamento", monitorata nei Rapporti degli anni precedenti ed evidente sia dai dati riportati nella tabella B relativa alle abrogazioni dell'anno in esame, sia dalla tabella B1 relativa agli interventi abrogativi dalla prima legislatura alla fine del 2010.

Più in particolare, nel 2010, su 578 leggi approvate sono state abrogate 1.404 leggi per intero (v. tabella B), alcune partizioni (interi capi) e numerose disposizioni e di esse il numero maggiormente significativo si rinviene soprattutto nell'ambito delle leggi di semplificazione normativa.

Come si vede, poi, dalla tabella B1 laddove il totale delle leggi abrogate risulta essere molto alto, sono evidenti massicci interventi abrogativi avvenuti nel corso dei vari anni. Ad esempio, per quanto riguarda le Regioni ordinarie, in Lombardia su 2.114 leggi emanate ne sono state formalmente abrogate 1.698; in Piemonte su 2.086 ne sono state abrogate 1.112; in Toscana su 2.914, 2.057 e in Veneto su 2.005, 1.231; per quanto riguarda le specialità, invece, in Friuli Venezia Giulia su 2.262 leggi ne sono state abrogate 1.206, nella Provincia autonoma di Trento su 1.267, 844 e in Valle d'Aosta su 2.726, 1.796. Un po' meno significativi sono gli interventi abrogativi sui regolamenti. I casi più rilevanti riguardano la Regione Piemonte che, su 293 regolamenti, ne ha abrogato espressamente 107 e di questi 67 solo con il regolamento di semplificazione n. 6/2006 e la Provincia autonoma di Trento che, su 877

[12] La Regione ha, infatti, emanato altre due leggi di abrogazione generale. Si tratta, in particolare, delle LLRR 13/2005 e 15/2008, nonché del regolamento di semplificazione 6/2006.

regolamenti, ne ha abrogato espressamente 481 e di questi 380 solo nel 2008 con il regolamento di semplificazione n. 14-121/Leg.

Inoltre, molte leggi del 2010 contengono abrogazioni espresse di leggi, di parti significative di esse e di numerose disposizioni. In alcuni casi si tratta di abrogazioni "differite". Le Regioni Marche, Toscana, Umbria e la Provincia autonoma di Bolzano, ad esempio, hanno indicato, rispettivamente, 31, 17, 9 e 8 abrogazioni "condizionate" al verificarsi di un evento o a data certa. Talora, l'abrogazione è condizionata all'approvazione di un atto della Giunta (regolamento, programma, etc.): si tratta, in questo caso di un chiaro sintomo di delegificazione della materia.

Altro dato rilevante è quello delle abrogazioni espresse contenute soprattutto nell'ambito delle leggi di riordino e/o comunque in leggi settoriali di notevole rilevanza e nei testi unici.

Per fare solo qualche esempio, sono abrogate 4 leggi per intero e numerose disposizioni nella LR Abruzzo 37/2010, legge organica in materia di confidi, 7 leggi nella LR Piemonte 3/2010, in materia di edilizia sociale e 99 leggi per intero dalla legge della Regione Calabria recante misure di razionalizzazione e riordino della spesa pubblica (LR 22/2010).

Come più volte sottolineato, il ricorso alle leggi di riordino – vale a dire di leggi che recano la nuova disciplina di settore, che abrogano contestualmente buona parte della normativa preesistente e che prevedono l'emanazione di norme di attuazione demandate ad un regolamento - è ancora un intervento occasionale e non sistematico. Nel 2010 (v. tabella C), su 578 leggi emanate, 64, pari all'11,1% del totale, sono leggi ascrivibili a tale categoria: il 23,6% sul totale di quelle emanate nelle specialità (37 su 157) e il 6,4% sul totale di quelle emanate nelle Regioni ordinarie (27 su 421).

Il dato del 2010 registra, dunque, un lieve aumento rispetto al 2009, quando su 709 leggi emanate, 40, pari al 5,6% del totale, erano leggi di riordino: l'11,5% sul totale di quelle emanate nelle specialità (16 su 139

leggi) e il 4,2% sul totale di quelle emanate nelle Regioni ordinarie (24 su 570 leggi)[13].

Il dato maggiormente significativo dell'anno in esame – tra l'altro già presente nella rilevazione del 2009 - risulta essere quello della Regione Valle d'Aosta, dove sembra prevalere l'impegno a disciplinare o a ridisciplinare in modo completo e con unica legge una data materia. Infatti, le leggi di riordino sono il 56,5% del totale delle leggi emanate: 26 su 46.

Come più volte ripetuto, è ancora poco rilevante – almeno nella generalità delle Regioni - il ricorso ai testi unici.

Nell'anno in esame ne sono stati approvati 4, rispettivamente, dalle Regioni Abruzzo, Lombardia, Toscana e Valle d'Aosta. Più in particolare, si tratta della LR Abruzzo 40/2010, testo unico in materia di trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali, che abroga 39 leggi per intero e numerose disposizioni; della LR Lombardia 6/2010, testo unico in materia di commercio e fiere, che ha riorganizzato le norme che si trovavano sparse in numerose leggi regionali, abrogandone 16 per intero insieme ad altre disposizioni sparse in varie leggi che disciplinavano la materia. Tale testo unico è il decimo ad essere stato predisposto dopo l'entrata in vigore della LR 7/2006 che, al fine del riordino e della semplificazione della normativa regionale vigente, ha disciplinato le modalità e le procedure per la redazione e l'approvazione di testi unici, disponendo che questi devono essere compilativi e ricognitivi della normativa esistente e non possono avere contenuti innovativi. Si tratta, inoltre, della LR Toscana 21/2010, testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali, che ha abrogato 17 leggi e varie disposizioni che regolavano la materia; della LR Valle d'Aosta 23/2010, testo unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale, che abroga 3 leggi per intero, un regolamento e numerose altre disposizioni legislative.

[13] Cfr. per il 2009, *La qualità della normazione tra conferme e novità*, in *Rapporto 2010,* cit., in particolare tabella C, p. 98.

Infine, sempre con l'obiettivo dell'alleggerimento e della semplificazione del *corpus* normativo, continua ad essere presente nella legislazione regionale, e in modo più marcato nelle leggi di riordino settoriale, la tendenza a rinviare a successivi atti attuativi di Giunta e/o di Consiglio. Tale tendenza, già evidenziata a partire dal Rapporto sulla legislazione 2007[14], è maggiormente evidente in alcuni ordinamenti regionali.

Anche nelle leggi regionali del 2010, gli atti cui il legislatore rinvia maggiormente sono quelli di Giunta. Il dato complessivo sembrerebbe comunque in diminuzione rispetto all'anno precedente[15]. Su 578 leggi emanate nel 2010, 242, pari al 41,9% del totale, prevedono, infatti, rinvii ad atti dell'Esecutivo[16] e solo 38, pari al 6,6% del totale, prevedono rinvii ad atti non legislativi dell'Assemblea[17]. Il numero totale di atti di Giunta da emanare ammonta a 779, mentre quelli di Consiglio sono solo 70 (v. tabelle D ed E).

Naturalmente anche in questo caso le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Tra quelle ordinarie, ad esempio, il Molise, il Veneto, il Piemonte e la Liguria presentano il maggior numero di atti di Giunta da adottare, (rispettivamente, 81, 60, 55 e 54), ma anche il dato delle Regioni Emilia-Romagna (50), Umbria (46) e Puglia (43) è molto significativo. Tra le specialità, invece, il dato più rilevante è quello delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia con, rispettivamente, 94 e 75 atti di Giunta dei quali è prevista l'adozione. Quanto, infine, agli atti di Consiglio, il dato più significativo è rappresentato dalla Regione Lombardia, con 13 atti da emanare e dalla Sardegna con 17 (v. tabelle D ed E).

---

[14] *Leggi "ben fatte" e buone politiche: esperienze regionali a confronto*, in *Rapporto 2007*, cit., p. 86.

[15] Nel 2009, su 709 leggi emanate, 312, pari al 44,0% del totale, prevedevano, infatti, rinvii ad atti dell'Esecutivo e solo 51, pari al 7,2% del totale, prevedevano rinvii ad atti non legislativi dell'Assemblea. Il numero totale di atti di Giunta da emanare ammontava a 1.210, mentre quelli di Consiglio erano solo 78.

[16] Si tratta di rinvii a delibere, direttive e atti con cui la Giunta definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari.

[17] Si tratta di atti di approvazione di piani, indirizzi e programmi, direttive.

3.1.4. Conclusione

Come evidenziato nei Rapporti sulla legislazione dei vari anni, le Regioni – anche se non in modo generalizzato – manifestano grande attenzione al tema delle qualità della normazione. Nelle pagine che precedono si è dato conto, in particolare, degli strumenti di manutenzione, semplificazione e razionalizzazione delle fonti regionali.

Quanto alla manutenzione, molto è stato fatto ma molto resta ancora da fare. L'utilizzazione di un linguaggio chiaro e "accessibile" è, come sopra sottolineato, un obiettivo perseguito e quasi generalizzato. Ma non dovrebbe includere anche il "divieto" di scrivere leggi dal titolo "muto" che, invece, continuano ad essere presenti, in particolare, in alcuni ordinamenti regionali? Interventi di manutenzione su leggi senza descrizione del contenuto delle stesse obbligano chi amministra, e chi è amministrato, a fare una ricerca ulteriore per individuare la materia oggetto della modifica e, dunque, la regola da applicare.

Per restare solo ad alcuni esempi del 2010, appartengono a tale categoria alcune leggi di manutenzione della Regione Basilicata (LLRR 7, 10, 16, 19) – dove per altro la qualità da questo punto di vista è migliorata dato che nell'anno precedente tutte le leggi di manutenzione avevano un titolo muto - ma anche le LLRR 2, 6, 14, 30, 32, 33, della Regione Calabria.

In alcuni casi, forse, quando cioè si interviene contemporaneamente con una sola legge per modificarne tante, si rinuncia alla qualità tecnica per non avere titoli troppo lunghi. Comunque, anche in ipotesi del genere, sarebbe auspicabile avere un titolo "parlante", che faccia cioè comprendere tutti gli ambiti toccati dalle modifiche, invece di un titolo "muto" e, dunque, incomprensibile.

Quanto ai temi del riordino e della semplificazione normativa, le Regioni continuano a manifestare grande impegno e interesse. Più in particolare, quanto alle leggi di riordino, pur avendone rilevato un lieve aumento rispetto al 2009, si assiste da alcuni anni ad una certa stabilizzazione (e, in alcuni casi riduzione) del ricorso a tale tipologia di leggi. Si tratta – come messo in luce nel capitolo sulla competenza legislativa – di un fenomeno fisiologico legato, prima, al maggior impegno regionale nella produzione di

leggi nuove e di riordino (o, comunque, di leggi settoriali di notevole rilevanza) a seguito delle riforme amministrative e costituzionali, poi, come già accennato, all'ampliamento degli interventi manutentivi su tali leggi.

Quanto al tema del "disboscamento" normativo, dopo le corpose abrogazioni segnalate nei vari anni e l'arresto, soprattutto nel 2007, dell'emanazione di leggi e/o regolamenti generali di abrogazione della normativa considerata "desueta", nel 2010, come già esposto, si registra la presenza di ben cinque leggi di semplificazione normativa plurisettoriale. La presenza di un numero elevato di leggi ascrivibili a tale categoria (anche e soprattutto in Regioni che non le avevano mai emanate) porta a concludere che si sta verificando quel "trasferimento" di modelli da una Regione all'altra tante volte auspicato anche per altri strumenti.

Come, ad esempio, la predisposizione di leggi sulla qualità della normazione. Nel Rapporto sulla legislazione 2009 si dava conto della legge della Regione Toscana (LR 55/2008) auspicandone il "trasferimento" del modello anche alle altre Regioni. Di fatto ancora poche hanno intrapreso questa strada: nel 2010, l'Abruzzo con la LR n. 26 e nel 2011 la Liguria con la LR n. 13. Entrambe le leggi individuano tra i princìpi per il miglioramento della qualità della normazione: l'analisi tecnico-normativa, l'analisi di impatto della regolamentazione, l'analisi di fattibilità, la consultazione, la verifica di impatto della regolamentazione, le clausole valutative, la semplificazione, la manutenzione, il riordino del sistema normativo e il *drafting* normativo. In più, la legge ligure stabilisce la disciplina generale della semplificazione amministrativa individuando le modalità operative e gli strumenti per: rimuovere o ridurre gli oneri e gli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese; ridurre i tempi burocratici; garantire l'omogeneità sul territorio regionale nella conduzione delle procedure e dei procedimenti amministrativi sia nelle modalità di accesso, sia nell'*iter* istruttorio; facilitare l'accesso ai servizi della P.A. da parte dei cittadini e delle imprese favorendo la modalità dell'interlocutore unico; estendere l'uso dell'innovazione tecnologica nei rapporti fra P.A., cittadini ed imprese; favorire la rilevazione e la diffusione delle buone pratiche.

Manca, però, nelle due leggi richiamate, l'istituto della motivazione degli atti normativi (leggi e regolamenti), istituto noto a livello comunitario ma sconosciuto a livello nazionale e regionale che, invece, costituisce ancora la novità di maggiore impatto nella legge toscana[18].

[18] Si parla di motivazione delle leggi e dei regolamenti nell'art. 9 della LR 55/2008. La norma in esame è entrata in vigore il 1° gennaio 2009 e a partire dalla legge n. 4 e dal regolamento n. 5 di tale anno, tutte gli atti normativi della Regione Toscana contengono, nel preambolo, la motivazione (composta dai "visto" e dai "considerato").

TABELLE

TAB. A - Produzione legislativa e leggi di manutenzione 2010

Regioni e Province autonome	Totale leggi*	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	C/A %
	A	B	C	D	
Abruzzo**	62	29	30	2	48,4
Basilicata	34	23	11	0	32,4
Calabria	36	10	21	5	58,3
Campania	20	9	11	0	55,0
Emilia-Romagna	15	13	2	0	13,3
Lazio	9	7	2	0	22,2
Liguria	24	16	8	0	33,3
Lombardia***	22	9	6	6	27,3
Marche	22	8	8	6	36,4
Molise	23	13	8	2	34,8
Piemonte	27	16	4	7	14,8
Puglia	20	14	6	0	30,0
Toscana°	50	21	26	2	52,0
Umbria	27	8	6	13	22,2
Veneto	30	18	10	2	33,3
Totale Regioni ordinarie	421	214	159	45	37,8
Friuli Venezia Giulia	23	9	3	1	13,0
P.A. Bolzano	16	8	4	4	25,0
P.A. Trento	28	12	14	2	50,0
Sardegna	16	11	4	1	25,0
Sicilia	23	10	7	6	30,4
Trentino-Alto Adige	5	0	2	3	40,0
Valle d'Aosta°°	46	4	16	6	34,8
Totale Regioni spec. e P.A.	157	54	50	23	31,8
TOTALE	578	268	209	68	36,2

* Le 578 leggi comprendono anche 8 leggi statutarie.
** 1 delle 62 leggi è un testo unico.
*** 1 delle 22 leggi è un testo unico.
° 1 delle 50 leggi è in testo unico.
°° 1 delle 46 leggi è un testo unico.

Tab. B - Normativa approvata e abrogata nel 2010*

Regioni e Province autonome	Leggi			Regolamenti		
	Emanate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12	Emanati	Abrogati	Variazione reg.vigenti al 31/12
Abruzzo	62	46	16	0	0	0
Basilicata	34	3	31	2	0	2
Calabria	36	102	-66	18	0	18
Campania	20	0	20	11	0	11
Emilia-Romagna	15	3	12	1	0	1
Lazio	9	0	9	11	0	11
Liguria	24	3	21	3	0	3
Lombardia	22	160	-138	9	18	-9
Marche	22	1	21	1	1	0
Molise	23	436	-413	4	4	0
Piemonte	27	14	13	22	2	20
Puglia	20	3	17	24	0	24
Toscana	50	8	42	20	0	20
Umbria	27	145	-118	9	7	2
Veneto	30	3	27	0	0	0
Totale Regioni ordinarie	421	927	-506	135	32	103
F.V.G.	23	393	-370	92	n.d.	n.d.
P.A. Bo.*	16	10	6	167	n.d.	n.d.
P.A. Tre.	28	39	-11	21	3	18
Sardegna	16	2	14	0	0	0
Sicilia	23	n.d.	n.d.	1	n.d.	n.d.
T.A.A.	5	0	5	10	0	10
V.d.A.	46	33	13	4	2	2
Totale Regioni spec. e P.A.	157	477	-343	295	5	30
TOTALE	578	1.404	-849	430	37	133

* I 167 regolamenti sono: 33 decreti del Presidente della Provincia(regolamenti formali) e 134 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tab. B1 - Normativa vigente al 31 dicembre 2010*

Regioni e Province autonome	Leggi			Regolamenti		
	Emanate	Abrogate	Leggi vigenti al 31/12	Emanati	Abrogati	Reg. vigenti al 31/12
Abruzzo**	3.240	365	2.875	117	12	105
Basilicata	1.679	958	721	103	3	100
Calabria***	1.145	398	747	84	4	80
Campania	1.355	112	1.243	43	1	42
Emilia-Romagna	1.604	639	965	90	46	44
Lazio	2.211	95	2.116	189	29	160
Liguria	1.793	835	958	116	47	69
Lombardia	2.114	1.698	416	159	59	100
Marche	1.560	738	822	96	37	59
Molise	1.256	646	610	65	10	55
Piemonte	2.086	1.112	974	293	107	186
Puglia	1.460	527	933	288	34	254
Toscana	2.914	2.057	857	255	94	161
Umbria	1.689	742	947	163	50	113
Veneto	2.005	1.231	774	73	39	34
Totale Regioni ordinarie	28.111	12.153	15.958	2.134	572	1.562
F.V.G.	2.262	1.206	1.056	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Bo.	1.348	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Tre.	1.267	844	423	877	481	396
Sardegna	2.101	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	140	n.d.	n.d.
T.A.A.	1.085	32	1.053	784	n.d.	n.d.
V.d.A.	2.772	1.796	976	127	66	61
Totale Regioni spec. e P.A.	10.835	3.878	3.508	1.928	547	457
TOTALE	38.946	16.031	19.466	4.062	1.119	2.019

* La normativa vigente comprende anche le leggi di bilancio e le leggi e i regolamenti di mera modifica. Nei Rapporti sulla legislazione di alcune Regioni, il dato differisce da quello qui riportato perché tali leggi e regolamenti non vengono considerati.
** I regolamenti della Regione Abruzzo sono conteggiati a partire dal 1981.
*** I regolamenti della Regione Calabria sono conteggiati a partire dal 1983.

Tab. C - Produzione legislativa e leggi di riordino 2010

Regioni e Province autonome	Totale leggi* A	Leggi di riordino B	B/A %
Abruzzo**	62	5	8,1
Basilicata	34	0	0,0
Calabria	36	3	8,3
Campania	20	0	0,0
Emilia-Romagna	15	0	0,0
Lazio	9	0	0,0
Liguria	24	0	0,0
Lombardia***	22	0	0,0
Marche	22	4	18,2
Molise	23	1	4,3
Piemonte	27	0	0,0
Puglia	20	0	0,0
Toscana°	50	1	2,0
Umbria	27	3	11,1
Veneto	30	10	33,3
Totale Regioni ordinarie	421	27	6,4
Friuli Venezia Giulia	23	1	4,3
P.A. Bolzano	16	4	25,0
P.A. Trento	28	4	14,3
Sardegna	16	0	0,0
Sicilia	23	2	8,7
Trentino-Alto Adige	5	0	0,0
Valle d'Aosta°°	46	26	56,5
Totale Regioni spec. e P.A.	157	37	23,6
TOTALE	578	64	11,1

* Le 578 leggi comprendono anche 8 leggi statutarie.
** 1 delle 62 è un testo unico.
*** 1 delle 22 leggi è un testo unico.
° 1 delle 50 leggi è un testo unico.
°° 1 delle 46 leggi è un testo unico.

Tab. D - Atti di Giunta*
2010

Regioni e Province autonome	Totale leggi	Numero leggi che prevedono rinvii ad atti di Giunta	B/A %	Numero di atti di Giunta da adottare
	A	B	C	D
Abruzzo	62	16	25,8	24
Basilicata	34	9	26,5	7
Calabria	36	6	16,7	25
Campania	20	15	75,0	n.d.
Emilia-Romagna	15	9	60,0	50
Lazio	9	3	33,3	30
Liguria	24	11	45,8	54
Lombardia	22	12	54,5	27
Marche	22	13	59,1	31
Molise	23	13	56,5	81
Piemonte	27	15	55,6	55
Puglia	20	10	50,0	43
Toscana	50	2	4,0	2
Umbria	27	9	33,3	46
Veneto	30	19	63,3	60
Totale Regioni ordinarie	*421*	*162*	*38,5*	*535*
Friuli Venezia Giulia	23	15	65,2	75
P.A. Bolzano	16	5	31,3	16
P.A. Trento	28	19	67,9	n.d.
Sardegna	16	10	62,5	41
Sicilia	23	11	47,8	18
Trentino-Alto Adige	5	n.d.	-	n.d.
Valle d'Aosta	46	20	43,5	94
Totale Regioni spec. e P.A.	*157*	*80*	*51,0*	*244*
TOTALE	578	242	41,9	779

* Ad esclusione dei regolamenti.

Tab. E - Atti di Consiglio*
2010

Regioni e Province autonome	Totale leggi A	Numero leggi che prevedono rinvii ad atti di Consiglio B	B/A % C	Numero di atti di Consiglio da adottare D
Abruzzo	62	2	3,2	3
Basilicata	34	0	0,0	0
Calabria	36	3	8,3	3
Campania	20	n.d.	-	n.d.
Emilia-Romagna	15	0	0,0	0
Lazio	9	1	11,1	1
Liguria	24	1	4,2	3
Lombardia	22	4	18,2	13
Marche	22	4	18,2	7
Molise	23	3	13,0	3
Piemonte	27	1	3,7	3
Puglia	20	0	0,0	0
Toscana	50	0	0,0	0
Umbria	27	2	7,4	2
Veneto	30	1	3,3	1
Totale Regioni ordinarie	421	22	5,2	39
Friuli Venezia Giulia	23	0	0,0	0
P.A. Bolzano	16	0	0,0	0
P.A. Trento	28	0	0,0	0
Sardegna	16	6	37,5	17
Sicilia	23	8	34,8	12
Trentino-Alto Adige	5	0	0,0	0
Valle d'Aosta	46	2	4,3	2
Totale Regioni spec. e P.A.	157	16	10,2	31
TOTALE	578	38	6,6	70

* Ad esclusione dei regolamenti.

3.2 Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali*

3.2.1. Introduzione

Il tema della valutazione delle politiche legislative regionali e degli strumenti ad essa dedicati si colloca all'interno del più ampio tema della qualità della legislazione, nel cui ambito sono comprese e dibattute molteplici problematiche[1].

Come già riscontrato negli anni passati[2], le Regioni mostrano una certa attenzione all'utilizzo degli strumenti di valutazione: difatti, il dovere di emanare buone leggi reca in sé, quale immediata conseguenza, il dovere di valutare e verificare gli effetti prodotti dall'entrata in vigore e dalla concreta applicazione delle medesime. Ciò in quanto la corretta redazione, la semplificazione e la razionalizzazione normativa sono divenuti – a partire dalla loro cristallizzazione legislativa – allo stesso tempo principi ispiratori ineludibili e mete da raggiungere. Per questo le Regioni le hanno poste all'interno del programma di politica legislativa, non potendo prescindere dalla loro rilevanza sia formale, sia sostanziale. Difatti, l'esperienza degli anni passati ha mostrato come, per potersi dire concretamente efficace, l'attività di semplificazione necessiti di essere accompagnata da una serie di attività di analisi da svolgersi nelle diverse fasi in cui si snoda l'*iter* di formazione delle leggi. Più propriamente, si tratta, in primo luogo, dell'AIR, ovvero dell'analisi preventiva di impatto della regolamentazione sui cittadini, sulle imprese e sulla P.A.; in secondo luogo, dell'ATN, ossia dell'analisi tecnico-normativa, da svolgersi *ex ante*, cui si ricorre durante il procedimento di formazione degli atti normativi,

---

* Di Claudia Sperandii, collaboratore di ricerca, ISSiRFA-CNR.

1 Com'è noto, queste riguardano, in linea generale, le difficoltà connesse con due tra i "mali" principali che affliggono il nostro ordinamento: l'inflazione legislativa e l'inquinamento legislativo, che concorrono a rendere assai onerosa l'individuazione delle disposizioni vigenti, la loro applicazione da parte dei destinatari, nonché il rispetto del principio della certezza del diritto e della coerenza dell'ordinamento giuridico nel suo insieme: v., più nel dettaglio, *supra*, *La manutenzione, la semplificazione e il riordino delle fonti normative*.

2 Cfr. Gli strumenti di controllo dell'attuazione delle leggi e delle politiche, in Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Tomo II, 2010, in particolare p. 87 ss.

prima della loro entrata in vigore; infine, si tratta della VIR, cioè della valutazione di impatto della regolamentazione *ex post*, volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi previsti con l'emanazione dell'atto, ad effettuare una stima dei costi sostenuti e degli effetti prodotti sui medesimi cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

In tal modo, è stata avviata una vera e propria politica della qualità, attraverso il ricorso a strumenti e tecniche non solo raccomandati dall'OCSE, ma già da tempo utilizzati da altri Paesi.

E ancora: si pensi al ricorso alle clausole valutative. Com'è ormai ampiamente noto, si tratta di articoli di legge contenenti uno specifico mandato informativo, attraverso il quale i soggetti deputati all'attuazione delle disposizioni sono incaricati di raccogliere, elaborare e comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni utili a conoscere modalità e tempi di attuazione della legge stessa; gli impedimenti o gli inconvenienti riscontrati nella fase di implementazione; le conseguenze che ne sono derivate a favore o meno di singoli destinatari e della popolazione regionale nel suo complesso. A ciò, si aggiunga la pubblicazione periodica delle cosiddette note informative sulle politiche regionali, ovvero di documenti – elaborati dalle strutture tecniche di talune Assemblee legislative a beneficio dei Consiglieri – contenenti una sintesi relativa allo "stato dell'arte" dell'attuazione legislativa e degli obiettivi raggiunti. Le note informative sintetiche sono per la maggior parte tratte dalle relazioni richieste alla Giunta dal mandato informativo contenuto nelle clausole valutative.

Tuttavia, nonostante l'attenzione riservata dalle Regioni alle problematiche connesse alle conseguenze applicative della regolamentazione, ad oggi, la presenza di alcuni ostacoli rende oggettivamente complesso e faticoso il processo di razionalizzazione normativa. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle difficoltà che si registrano nell'attivazione di proficui confronti e scambi informativi tra Giunta e Consiglio – a parte qualche eccezione di cui si darà conto nei paragrafi successivi –, alla insufficienza di risorse umane e/o alla ristrettezza di quelle economiche.

3.2.2. Le analisi di valutazione ex ante ed ex post

Nel corso del 2010, due Regioni hanno emanato leggi che prevedono al loro interno disposizioni relative alla valutazione degli atti normativi *ex ante* (dunque, analisi di fattibilità, AIR, ATN) ed *ex post* (controllo sull'attuazione delle leggi e delle politiche pubbliche, in particolare VIR): si tratta dell'Abruzzo e del Friuli Venezia Giulia. Per quanto concerne l'Abruzzo, la LR n. 26[3], dopo aver elencato gli strumenti finalizzati al miglioramento qualitativo delle scelte di politica legislativa[4], attribuisce al Consiglio regionale, in attuazione dell'art. 26 dello Statuto, la funzione di controllo e di valutazione sugli effetti e sui risultati degli atti normativi e delle politiche pubbliche in rapporto agli scopi perseguiti, sia in via preventiva – attraverso l'AIR, l'analisi di fattibilità e la consultazione – sia in via successiva – attraverso la VIR (e le clausole valutative, di cui si darà conto nel paragrafo successivo)[5]. Mentre l'ATN è svolta dagli uffici del Consiglio e della Giunta preposti all'assistenza tecnico-giuridica, mediante la redazione di una relazione tecnico-normativa che accompagna la proposta normativa[6], dell'AIR si incarica di norma la Giunta, o di propria iniziativa o su richiesta del Consiglio[7]. Per quanto concerne, poi, le attività di VIR, il Regolamento interno del Consiglio indica le modalità di programmazione e svolgimento da parte del Consiglio medesimo e delle Commissioni permanenti, nonché le modalità di valutazione delle politiche regionali nel loro complesso[8]. Peraltro, in seno al Consiglio regionale abruzzese è stata istituita una struttura appositamente dedicata alle procedure di valutazione e di controllo dell'attuazione della

---

3 "Disciplina generale sull'attività normativa regionale e sulla qualità della normazione".

4 V. art. 3 della legge citata.

5 Cfr. art. 5.

6 V. art. 4, co. 2. Inoltre, Il Regolamento interno del Consiglio regionale individua il contenuto della scheda ATN predisposta dalla competente struttura consiliare, nonché le modalità ed i tempi di trasmissione della medesima al Presidente della Commissione competente per la materia oggetto dell'intervento normativo, al proponente ed ai Consiglieri regionali (co. 3).

7 V. art. 6, co. 4: i Regolamenti interni del Consiglio e della Giunta disciplinano, per i rispettivi ambiti di competenza, gli elementi da considerare nell'AIR, i criteri di inclusione e i casi di esclusione, nonché le modalità di effettuazione dell'AIR e dell'analisi di fattibilità, anche sulla base di metodi di analisi e modelli condivisi con lo Stato, le altre Regioni e le Province autonome.

8 V. art. 8, con particolare riferimento al co. 5, lett. b.

regolamentazione, ovvero l'Ufficio Monitoraggio, sito a sua volta all'interno del Servizio Analisi Economica Statistica e Monitoraggio, il quale si occupa, per l'appunto, di verificare l'impatto della legislazione vigente nei diversi settori di attività[9].

La Regione Friuli Venezia Giulia, con LR n. 20[10], prevede specifici procedimenti valutativi relativamente alle attività di rendicontazione sociale nelle pubbliche amministrazioni, quali strumenti con cui rendere noti alla comunità i risultati e gli effetti sociali raggiunti, in considerazione degli impegni assunti e delle risorse impiegate, al fine di migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa e di potenziare la partecipazione dei cittadini[11]. Nell'ambito di queste attività, il Comitato per la legislazione[12], procede al monitoraggio delle forme di rendicontazione sociale attuate dalle amministrazioni pubbliche, di cui redige un rapporto da presentare annualmente al Consiglio regionale, sentito il Consiglio delle autonomie locali. Tale rapporto contiene una stima dei processi di rendicontazione sociale attuati dalle amministrazioni pubbliche, nonché

---

9 In particolare, l'Ufficio in questione: effettua l'analisi *ex post* degli interventi regionali, prendendo in considerazione i processi di attuazione e gli effetti delle politiche cui le leggi danno impulso; fornisce, in concorso con altri Servizi ed Uffici interessati, valutazioni utili alla formazione di leggi organiche di revisione dell'ordinamento esistente. E ancora, riceve ed elabora informazioni complesse al fine di: analizzare approfonditamente gli effetti prodotti dall'approvazione di una legge regionale; di verificare se le soluzioni adottate si sono rivelate adeguate alla risoluzione di problematiche collettive che hanno dato luogo all'intervento della Regione; di evidenziare ed analizzare le cause di eventuali malfunzionamenti o inefficienze dell'apparato amministrativo preposto all'attuazione delle politiche regionali; di predisporre relazioni a beneficio delle Commissioni Consiliari ed del Consiglio, finalizzate, da un lato, allo svolgimento della funzione di controllo nei confronti dell'Esecutivo, dall'altro, al confronto con gli altri attori, istituzionali e non, presenti nel territorio regionale. Sempre all'interno del Servizio Analisi Economica Statistica e Monitoraggio del Consiglio regionale, l'Ufficio Analisi Economica e Statistica effettua, tra l'altro, su richiesta delle Commissioni consiliari, ricerche ed analisi di fattibilità (*ex ante*) delle pdl sotto il profilo economico, finanziario e sociale.V.http://consiglio.regione.abruzzo.it/strutture/aapl/2_An_Econ_Monit/2_Monitor/Ufficio_Monitoraggio_Homenew2.asp.

10 Intitolata alle "Misure per la promozione della rendicontazione sociale nelle amministrazioni del Friuli Venezia Giulia".

11 V. art. 1, co.1.

12 Organo interno permanente deputato ad esercitare attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche regionali e a curare il Rapporto annuale sulla legislazione regionale e sulle altre attività consiliari, al fine di produrre conoscenza circa l'attuazione delle leggi e gli esiti delle politiche regionali e delle scelte legislative.

una serie di elementi per la valutazione della loro efficacia in relazione agli obiettivi prefissati[13].

In altre Regioni, le norme sulla valutazione delle politiche legislative sono contenute direttamente negli Statuti. E' il caso, ad esempio, della Liguria[14], del Piemonte[15], della Toscana[16] e dell'Umbria[17]. E' il caso anche

[13] Cfr. artt. 5 e 6.

[14] L'art. 16 dello Statuto ligure dispone che il Consiglio proceda al monitoraggio dell'attività regionale ed alla verifica della sua efficacia. Inoltre, è opportuno ricordare che già la LR n. 25 del 2006, all'art. 6 co. 2, attribuiva all'Assemblea il compito di esercitare il controllo sull'attuazione delle leggi e di promuovere la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati, in armonia con quanto stabilito dalle norme statutarie.

[15] I compiti di controllo sull'attuazione delle leggi e di predisposizione degli strumenti per la valutazione degli effetti delle politiche legislative regionali sono attribuiti al Consiglio Regionale *ex* art. 71 dello Statuto (nonché dal nuovo Regolamento interno del Consiglio regionale in vigore dalla IX Legislatura, con il quale è stato, peraltro, istituito un apposito organo, ovvero il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche), al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti. La norma richiamata dispone, inoltre, che il Consiglio definisce gli strumenti e le misure idonee a consentire l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative. Nessuna novità si registra, per l'anno 2010, per quanto concerne l'AIR, la quale resta disciplinata dall'art. 3 della LR n. 13 del 2005, sulla semplificazione e disciplina dell'analisi d'impatto della regolamentazione.

[16] A norma dell'art. 19, co. 2 dello Statuto toscano, le Commissioni permanenti hanno, nelle materie di propria competenza, funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo anche economico-finanziario sugli effetti prodotti dalle politiche regionali e sull'attuazione degli atti consiliari di indirizzo e di programmazione. Inoltre, (v. art. 45 dello Statuto) esse esercitano i controlli preventivi e di fattibilità sulle pdl e promuovono la valutazione degli effetti delle leggi sui destinatari delle medesime.

[17] Il rinvio è all'art. 53, co. 3 dello Statuto umbro, secondo il quale "Nell'ambito delle materie di rispettiva competenza le Commissioni, secondo le modalità stabilite dal Regolamento interno del Consiglio regionale, esercitano funzioni di controllo sull'attuazione delle leggi regionali e sulla azione dell'amministrazione regionale, ne verificano i risultati e ne riferiscono al Consiglio. In particolare verificano lo stato di attuazione delle delibere consiliari, dei piani e programmi regionali, degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, delle intese con altre Regioni e delle intese con enti territoriali interni ad altro Stato. Controllano la gestione del bilancio, del patrimonio e del personale"; nonché all'art. 61.1: "Il Consiglio regionale valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati, ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi (…). 2. La Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità. 3. Il Regolamento consiliare disciplina il funzionamento del Comitato per la legislazione (…). 4. Il Comitato esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente. 5. (…). 6. Il Comitato presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione sulla propria attività". Si segnala, inoltre, che gli artt. 33, 34 e 39 del Regolamento interno regionale disciplinano rispettivamente: il controllo sullo stato di

della Regione Lombardia, la quale, a far data dal settembre 2008, ha adottato un nuovo Statuto, con il quale sono state ridefinite le funzioni di controllo anche in termini di controllo "dell'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali" (art. 14, co. 2). Per facilitare l'esercizio di tale funzione, è stata prevista l'istituzione di un Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, all'interno del quale maggioranza ed opposizione sono rappresentati da un numero eguale di componenti[18]. L'istituzione del Comitato è avvenuta con Deliberazione del Consiglio regionale n. 47 del 14 settembre 2010, in armonia con una delle principali innovazioni statutarie; composto da otto consiglieri, si è insediato il 21 ottobre 2010 ed ha svolto quattro sedute dedicate ad approfondire il tema della valutazione delle politiche legislative e del controllo dell'attuazione normativa[19]. Il Regolamento generale del Consiglio regionale prevede, inoltre, che il Comitato sia supportato, da un punto di vista tecnico-specialistico ed amministrativo, da una struttura consiliare. Tale struttura è stata individuata nel Servizio Valutazione Processo legislativo e Politiche regionali – Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali[20]. Nel corso del 2010, esso ha operato prevalentemente per predisporre gli strumenti di supporto necessari alla fase di *start up* del Comitato Paritetico, per sperimentare nuove attività la cui competenza è

---

attuazione delle leggi e delle deliberazioni consiliari; la valutazione delle politiche pubbliche; le funzioni attribuite al Comitato per la legislazione.

[18] Gli artt. 108-111 del Regolamento generale individuano le attività di seguito riportate come di competenza del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione: formulazione di proposte per l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative, per l'effettuazione di missioni valutative su politiche promosse con leggi regionali ed esame degli esiti; formulazione di pareri alle Commissioni in merito alla formulazione delle norme finalizzate al controllo sull'attuazione delle leggi ed alla valutazione degli effetti delle politiche regionali contenute nei progetti di legge; verifica del rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale e delle Commissioni ed esame delle relazioni di rendicontazione previste da clausole valutative e da altre norme di rendicontazione contenute nelle leggi regionali; comunicazione ai Consiglieri e alle Commissioni delle informazioni sugli esiti delle attività di controllo e valutazione.

[19] I primi atti approvati riguardano la proposta dell'inserimento di una clausola valutativa all'interno di un progetto di legge relativo al governo del Servizio idrico integrato e l'emanazione di un parere sulla formulazione delle norme di rendicontazione contenute nei progetti di legge per l'istituzione del Consiglio per le Pari Opportunità.

[20] In linea generale, dal 2004 sia il Servizio sia l'Ufficio hanno il compito di coadiuvare il Legislatore fornendo sostegno informativo tanto per quanto riguarda l'istruttoria dei progetti di legge, quanto per agevolare le funzioni di controllo e valutazione.

attribuita dal Regolamento a questo organismo e per fornire sostegno informativo a favore delle Commissioni consiliari e dei Consiglieri. In particolare, per quanto riguarda più specificamente le attività di valutazione *ex ante* ed *ex post*, nel giugno del 2010, ha fornito una rendicontazione sull'attuazione delle leggi regionali[21] e l'analisi delle politiche regionali[22].

Bisogna, infine, segnalare due Regioni, ovvero la Calabria e la Toscana, le quali hanno inserito, nei nuovi rispettivi Regolamenti regionali[23], disposizioni relative sia alla disciplina dell'AIR sia a quella della VIR. L'art. 4, lett. a) e c) del Regolamento calabrese attribuisce all'Ufficio legislativo della Giunta regionale (di nuova istituzione) le competenze inerenti alle attività sopraindicate, mentre gli artt. 144 e 145 del Regolamento toscano stabiliscono che l'effettuazione dell'AIR può essere richiesta dalle Commissioni consiliari, le quali indicano le strutture interne e quelle della Giunta, le collaborazioni con l'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) o altri istituti di ricerca scientifica da attivare per effettuare l'AIR. Ai fini della valutazione di impatto della regolazione, l'Ufficio di Presidenza ha il compito di individuare, annualmente e sulla base del programma predisposto dalle Commissioni, una o più leggi o politiche legislative regionali sulle quali effettuare la verifica volta all'analisi dei risultati e degli effetti sui destinatari degli interventi, definendone gli ambiti, le modalità, gli strumenti, le collaborazioni e le relative risorse.

3.2.3. Le clausole valutative

Per quanto riguarda la previsione legislativa di clausole valutative, l'anno 2010 registra una forte diminuzione rispetto al 2009, ben oltre il

---

[21] Dal 2004, è stata avviata la periodica ricognizione, da un lato, delle leggi regionali vigenti che prevedono forme di rendicontazione all'organo legislativo, dall'altro, delle relazioni pervenute al Consiglio. La ricognizione è aggiornata al termine della VIII legislatura.

[22] Si tratta di una rassegna dei maggiori studi realizzati nel corso dell'VIII legislatura dal Servizio Valutazione Processo legislativo e Politiche regionali.

[23] Calabria: Regolamento regionale del 10 maggio 2010, n. 18, "Istituzione dell'Ufficio legislativo della Giunta regionale della Calabria"; Toscana: "Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale" del 27 gennaio 2010, n. 12.

50%: difatti, mentre nell'anno precedente in totale erano state previste 30 clausole (23 dalle Regioni ordinarie, 7 dalle Regioni speciali e Province autonome), nel corso del 2010 complessivamente ne sono state previste 13: 10 emanate dalle Regioni ordinarie (e precisamente: Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria), 3 dalle Regioni speciali e Province autonome (ovvero: Friuli Venezia Giulia, Valle D'Aosta, Provincia autonoma Trento)[24].

Così, l'Abruzzo ha previsto una clausola valutativa di carattere generale e procedurale. Precisamente, la LR n. 26[25], all'art. 8, co. 3 e 4, disciplina modalità e criteri in base ai quali redigere le suddette clausole, disponendo che, nel caso di una loro previsione, il soggetto attuatore debba fornire le informazioni richieste, stilando una relazione da inviare alla Commissione consiliare competente per materia, la quale, una volta esaminata, la trasmette al Consiglio ed alla Giunta, corredata da eventuali osservazioni. Di norma, poi, l'inserimento di clausole valutative è effettuato avvalendosi di formule *standard* condivise con lo Stato, le altre Regioni e le Province autonome.

In Campania, la LR n. 6[26] contiene una clausola valutativa all'art. 8, il quale prevede che, con cadenza triennale, la Giunta regionale, avvalendosi dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione, valuta l'efficacia delle azioni poste in essere in attuazione della legge stessa, mediante l'analisi costi-benefici, dal punto di vista finanziario, economico, culturale, sanitario, socio-assistenziale e formativo. Tale valutazione è volta a verificare gli effetti prodotti nei confronti degli stranieri che si trovano sul territorio regionale, in relazione ai fenomeni di discriminazione e di sfruttamento e, in generale, di inserimento e partecipazione nella vita socio-culturale-lavorativa della comunità regionale. La valutazione, infine, ha l'obiettivo di accertare l'efficacia delle azioni finalizzate ad incrementare il processo di integrazione linguistica e culturale nelle comunità di

[24] Cfr. Tabella A – Clausole valutative 2010, in *questo Capitolo*.
[25] Già citata a proposito delle disposizioni in materia di AIR e VIR.
[26] "Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania".

accoglienza. I dati così emersi vengono trasmessi dalla Giunta al Consiglio regionale.

Probabilmente a causa del cambio di legislatura, anche la Lombardia, nel corso del 2010, ha limitato questa attività rispetto agli anni precedenti[27], prevedendo una sola clausola, precisamente all'art. 51-*bis* della LR n. 21[28]. In essa, si prevede espressamente che la Giunta regionale informi il Consiglio sugli esiti progressivamente ottenuti dalla riorganizzazione del Servizio Idrico Integrato. A tal fine, presenta una relazione annuale, anche avvalendosi dei dati raccolti dall'Osservatorio regionale sulle risorse idriche. Gli enti responsabili del sistema idrico integrato e i Comuni forniscono alla Regione tutti i dati e le informazioni utili ad acquisire l'adeguata conoscenza del funzionamento del servizio in vista del suo perfezionamento.

Per quel che riguarda la Regione Molise, all'interno della LR n. 18[29], è stato inserito l'art. 15, appositamente dedicato alla previsione di una clausola valutativa, a norma della quale la Giunta, entro il 30 giugno di ogni anno, presenta alla Commissione consiliare una relazione dalla quale emergano i risultati delle attività di monitoraggio e gli effetti prodotti dalle azioni di assistenza personale autogestita sul sistema dei servizi territoriali.

La clausola valutativa prevista dalla Regione Toscana è contenuta nell'art. 54 della LR n. 21[30]. Anch'essa prevede che annualmente – precisamente entro il 30 giugno, a partire dal 2012 – la Giunta dovrà

---

[27] V. Tabella F – Clausole valutative 2009, in *Gli strumenti di controllo dell'attuazione delle leggi e delle politiche*, in *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in part. p. 101: nel 2009, infatti, la Lombardia aveva previsto tre clausole, rispettivamente, all'art. 9, LR n. 6; all'art. 5, LR n. 8; all'art. 10, LR n. 15.

[28] "Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), in attuazione dell'articolo 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191".

[29] "Interventi regionali per la vita indipendente".

[30] "Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali".

presentare una relazione descrittiva dello stato di attuazione della legge e di realizzazione degli obiettivi[31].

Da segnalare, come clausola valutativa particolarmente dettagliata – probabilmente a motivo della delicatezza della materia trattata – quella contenuta nell'art. 39 della LR n. 3[32] della Regione Umbria. Essa, difatti, dispone che la Giunta regionale, sulla base delle elaborazioni dell'Osservatorio regionale, debba presentare alla Commissione consiliare competente una relazione annuale sull'andamento del settore dei lavori pubblici. La relazione deve contenere, precipuamente, informazioni in ordine alle procedure di scelta del contraente, ai criteri ed ai ribassi di aggiudicazione, ai tempi effettivi di realizzazione dei lavori, alle varianti in corso d'opera, ai subappalti, all'eventuale insorgenza di posizioni dominanti nel mercato, alla mobilità delle imprese, al contenzioso. L'Osservatorio deve, inoltre, comunicare le attività svolte, con particolare riguardo alle azioni di monitoraggio, all'esercizio del potere di impulso e di comunicazione per gli interventi ritenuti di singolare rilevanza per lo sviluppo del territorio. Infine, a far data dal giugno 2012, la Giunta regionale presenterà annualmente al Consiglio una relazione sui risultati da essa ottenuti nel garantire la qualità della realizzazione dell'opera pubblica, nel promuovere l'accessibilità e la fruibilità dell'ambiente costruito e non costruito, nel promuovere la tutela dei diritti e della salute dei lavoratori, nel garantire la massima trasparenza nelle procedure relative alla realizzazione dell'opera pubblica nel suo ciclo di vita[33].

Così per il Friuli Venezia Giulia, così anche per la Valle D'Aosta. Le regole sono le medesime: la clausola valutativa *ex* art. 18 della LR n. 14,

---

[31] V., in particolare, il co. 1. Il co. 2 del medesimo art. 54 prevede un'attività di relazione da parte della Giunta, da effettuarsi entro il 30 giugno 2011, circa la costituzione degli organismi tecnico-consultivi previsti dalla legge e le eventuali criticità riscontrate.

[32] "Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici".

[33] L'art. 42 del Regolamento interno prevede che le informazioni così prodotte, in attuazione delle clausole valutative, vengono "esaminate dalla struttura operante all'interno del processo legislativo", per essere poi presentate alla Commissione competente ai fini della valutazione.

per quanto riguarda la prima Regione[34], e l'art. 25 della LR n. 23, per quanto riguarda la seconda[35], prevedono una relazione annuale da presentarsi, entro il mese di giugno, da parte della Giunta regionale al Consiglio.

Infine, bisogna segnalare la LP n. 14, art. 17, della Provincia autonoma di Trento[36]. Essa prevede l'inserimento dell'art. 14-*bis* nella legge provinciale sulla promozione turistica, dedicato specificamente all'introduzione di una clausola valutativa, secondo la quale, con cadenza biennale, la Giunta riferisce al Consiglio l'andamento del settore del mercato turistico, ai fini di valutare l'impatto della legislazione ed i risultati ottenuti.

Restano le Regioni che, a differenza delle altre, hanno prodotto due clausole valutative nel corso del 2010: l'Emilia Romagna ed il Piemonte. L'Emilia Romagna conta una prima clausola, contenuta nell'art. 18 della LR n. 3[37], con la quale è stabilito che, a distanza di un quinquennio dall'approvazione della legge stessa, l'Assemblea legislativa, tenendo conto di una relazione appositamente predisposta dalla Giunta, esaminerà l'esperienza maturata, anche alla luce di quella delle altre Regioni e delle disposizioni europee. Una seconda, contenuta nell'art. 14 della LR n. 11[38], prevede un'attività di controllo e valutazione da parte dell'Assemblea legislativa, volta a verificare l'idoneità delle azioni poste in essere per reprimere comportamenti illeciti che alterano il mercato del settore edile e

---

[34] La legge in questione è intitolata alle "Norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione della mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo". V., per un approfondimento, le lett. a-d dell'art. 18.

[35] "Testo unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale. Abrogazione di leggi regionali".

[36] "Modificazioni della legge provinciale sulla promozione turistica, della legge provinciale sulla ricettività turistica, della legge provinciale sull'agricoltura e della legge provinciale 13 novembre 2009, n. 14 (Valorizzazione degli itinerari naturalistici, storico-archeologici, lacustri, religiosi, nonché dei siti celebri e dei mestieri tradizionali)".

[37] "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

[38] "Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata".

delle costruzioni a committenza pubblica e privata, nonché l'adeguatezza delle azioni medesime nel favorire la trasparenza, la semplificazione e la razionalizzazione dell'attività amministrativa. La Giunta, pertanto, presenta annualmente una relazione alle competenti Commissioni assembleari, contenente informazioni sullo stato di attuazione della medesima legge.

Il Piemonte, dal suo canto, vanta una clausola valutativa inserita nell'art. 56 della LR n. 3[39], ed una contenuta nell'art. 7 della LR n. 13[40]. Con la prima clausola si dispone che la Giunta, trascorso un biennio dall'entrata in vigore della legge, e successivamente con cadenza biennale, dovrà rendere conto al Consiglio delle modalità attuative della legge stessa e dei risultati raggiunti relativamente al fabbisogno abitativo delle fasce della popolazione a basso reddito e della gestione del patrimonio di edilizia sociale. A tal fine, presenterà una relazione documentata alla competente Commissione consiliare; allo stesso tempo, i soggetti attuatori, sia pubblici sia privati, dovranno fornire tutte le informazioni a loro disposizione, utili ad espletare le attività previste a tale scopo. Medesimi modalità e termini sono previsti dalla seconda clausola, per quanto concerne la rendicontazione delle attività svolte e dei risultati raggiunti nell'ambito della pratica sportiva degli sport olimpici e paraolimpici.

3.2.4. Le note informative

Le note informative elaborate nel corso del 2010 sono in totale 13: 1 dell'Emilia Romagna; 2 della Lombardia; 1 del Molise; 5 della Toscana; 3 del Veneto; 1 del Friuli Venezia Giulia[41].

Volendole analizzare un po' più da vicino: la nota informativa n. 1 dell'Emilia Romagna riguarda l'attuazione della LR 15/2007[42], relativa al diritto allo studio universitario nella Regione. A distanza di un triennio dalla sua entrata in vigore, è stato ritenuto congruo effettuare un primo bilancio

---

39 "Norme in materia di edilizia sociale".
40 "Interventi a favore della pratica degli sport olimpici e paraolimpici invernali".
41 V. Tabella B – Note informative 2010, in *questo Capitolo*.
42 Recante "Sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e l'alta formazione" e contenente una clausola valutativa all'art. 28.

degli effetti prodotti sulla comunità universitaria regionale, a seguito delle novità introdotte dalla legge. Tale bilancio è stato effettuato dal Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione dell'Assemblea, sulla scorta degli elementi forniti dalla Giunta circa lo stato di attuazione della legge ed emersi nel Piano regionale degli interventi e dei servizi per il diritto allo studio universitario.

Le note informative della Lombardia riguardano, l'una, le strategie e gli strumenti di innovazione della formazione professionale – il rinvio è alla nota n. 15, la quale a sua volta rimanda alla LR n. 19/2007[43] –. La nota rappresenta un *report* contenente i risultati di un'analisi effettuata per valutare come i soggetti incaricati di gestire i corsi triennali di formazione professionale stiano operando, compatibilmente con le esigenze dei giovani e delle imprese site sul territorio. L'altra – la n. 16, intitolata alle "Misure anticrisi. Le agevolazioni per il credito e gli investimenti per la imprese" – è occasionata dalla necessità di fare il punto dello stato di attuazione delle misure intraprese a sostegno delle imprese, delle famiglie e dei lavoratori, a partire dall'elaborazione del cd. "pacchetto anticrisi" nell'ottobre 2008, al fine di sostenere gli investimenti ed agevolare l'accesso al credito. Le misure di supporto prese in considerazione dalla presente nota riguardano, nella specie, alcuni settori produttivi particolarmente sensibili, come ad esempio quello manifatturiero, composto in larga parte dalle piccole industrie e dalle imprese artigiane.

La nota informativa sull'attuazione delle politiche legislative n. 1 della Regione Molise verte su "La politica regionale a sostegno dell'agriturismo (…)"[44]. L'indagine sulle politiche regionali volte a favorire lo sviluppo di questo settore produttivo è stata realizzata sia sulla base di dati già disponibili e forniti da diversi enti – ad esempio, la Regione, l'Istat, Istituti di ricerca – sia mediante interviste raccolte tra gli operatori del settore e tra i funzionari delle P.A. molisane interessate – ad esempio, la Regione, i Comuni, l'E.P.T. di Campobasso e di Isernia, le Associazioni di categoria.

---

[43] "Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia".

[44] Essa fa riferimento alla LR n. 13/2001, "Interventi a favore dell'agriturismo e per lo sviluppo delle aree rurali".

Come anticipato, le note informative elaborate dalla Toscana sono cinque: la nota n. 15 – su "Le politiche regionali in materia di difesa dei consumatori e di educazione al consumo: i primi risultati dell'attuazione della LR 9/2008"[45] – sottopone al vaglio il conseguimento di obiettivi preliminari nella materia considerata, sulla scorta delle informazioni contenute nella relazione della Giunta regionale, risalente al 21 dicembre 2009, e presentata al Consiglio, come disposto dalla clausola valutativa prevista all'art. 11 della legge n. 9. La nota n. 16 – sui "Servizi postali e di prossimità nei comuni disagiati: conclusione della fase transitoria della LR 66/2007 ed avvio di quella a regime" – fornisce un aggiornamento dei dati risultanti dalla precedente nota n. 12 del marzo 2009[46]; la nota n. 17, intitolata alle "politiche regionali a favore dei piccoli comuni in situazione di disagio: cinque anni di attuazione della LR 39/2004"[47], contiene un aggiornamento parziale della ricerca realizzata nel 2007 dall'IRPET sulle politiche regionali volte a favorire i Comuni disagiati; la nota n. 18 – "Il Fondo regionale per la non autosufficienza: primi risultati dell'attuazione della LR 66/2008" – presenta il quadro di attuazione della legge richiamata[48]; da ultimo, la nota n. 19 fornisce un aggiornamento della nota n. 15.

La Regione Veneto, nel corso del 2010, ha presentato tre note informative – pubblicate, nella specie, dall'Osservatorio sulla spesa regionale del Veneto –: la n. 1 – "La politica regionale sulla cultura: un'analisi parallela di tre leggi" – con la quale si dà conto dello stato di attuazione di tre differenti leggi regionali che regolamentano gli interventi a sostegno delle attività culturali; la n. 2 – "Disciplina della ricerca,

---

45 La legge regionale richiamata dalla nota informativa reca "Norme in materia di tutela e difesa dei consumatori e degli utenti".

46 Difatti, terminata la fase transitoria della LR n. 66, "Servizi postali e di prossimità. Interventi di sostegno ai comuni disagiati", è stata avviata la fase a regime, la quale prevede l'erogazione di contributi solo per iniziative gestite in forma associata.

47 La LR 39/2004 riguarda le "Norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio. Modifiche alla legge regionale 7 maggio 1985, n. 57 (Finanziamenti per la redazione e l'attuazione di piani di recupero del patrimonio edilizio esistente). Modifiche alla legge regionale 2 novembre 1999, n. 58 (Norme sulla tutela dell'artigianato artistico e tradizionale toscano e disposizioni in materia di oneri contributivi per gli apprendisti artigiani)".

48 "Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza".

coltivazione e utilizzo delle acque minerali e termali" – dedicata alle politiche per l'attribuzione dei permessi di ricerca e delle concessioni di imbottigliamento delle acque minerali e di sorgente[49]; la n. 4 – "Interventi nel settore della difesa idrogeologica" – oltre a contenere una ricognizione delle necessità idrogeologiche della Regione, offre un'analisi degli interventi realizzati dal 2003 al 2005 in specifiche aree, quali la rete idraulica di interesse regionale e quella minore; il delta del Po; i laghi, i serbatoi ed il sistema idraulico della montagna bellunese. Inoltre, l'indagine comprende gli interventi realizzati negli anni 2006-09, anche se, per tale periodo, occorre riferirsi al programma triennale delle opere pubbliche, introdotto dalla LR 27/2003[50], con valenza triennale e straordinaria[51].

Infine, il Friuli Venezia Giulia ha predisposto una nota informativa – la n. 1, su "Le politiche di revisione della rete ospedaliera in Friuli Venezia Giulia" – nella quale sono stati esposti i risultati della missione valutativa condotta sull'attuazione della LR n. 13/1995[52]. Lo studio è svolto sulla base delle informazioni fornite dalla Direzione Centrale Salute, Integrazione Sociosanitaria e Politiche Sociali della Regione Friuli Venezia Giulia e sulla documentazione prodotta dall'Amministrazione regionale. Si tiene conto, inoltre, delle informazioni reperite, durante la missione, attraverso alcune interviste a soggetti che hanno partecipato al progetto di riorganizzazione del sistema ospedaliero, nonché alla gestione delle relative politiche.

3.2.5. Conclusioni

Come si evince dalle pagine che precedono, nel corso del 2010 sono state diverse le iniziative poste in essere dalle Regioni, ormai attente al tema della qualità della legislazione e, per quel che qui ci riguarda più da

---

[49] Queste prime due note sono state presentate alla I Commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali, bilancio, controllo, enti locali, personale e programmazione.

[50] "Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche".

[51] Il monitoraggio è stato presentato alle Commissioni Settima e Prima in seduta congiunta il giorno 22 novembre 2010.

[52] "Revisione della rete ospedaliera regionale".

vicino, al tema della valutazione delle politiche legislative. Difatti, anche se non può non auspicarsi una diffusione maggiore dell'interesse mostrato per questo settore, le Regioni non trascurano di verificare lo stato di attuazione delle loro leggi, nonché la loro validità ed efficacia, attraverso la valutazione degli obiettivi prefissati e dei risultati effettivamente ottenuti.

Gli strumenti posti a disposizioni per l'effettuazione delle valutazioni e delle rendicontazioni non mancano: ciò che manca – è ben noto – è la istituzione di strutture idonee a coadiuvare il Consiglio regionale nella realizzazione delle competenze assunte in materia. Consapevoli di ciò, alcune Regioni si sono adoperate in questo senso, prevedendo e predisponendo appositi uffici e personale, addetti al riordino normativo, alla verifica della qualità della legislazione, alla valutazione *ex ante* ed *ex post*. In particolare, si pensi all'istituzione del Servizio legislativo del Consiglio regionale in Calabria; del Servizio legislativo e qualità della legislazione e del Servizio coordinamento Commissioni consiliari in Emilia Romagna; del Comitato paritetico di controllo e valutazione in Lombardia; del Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche in Piemonte. E ancora: si pensi al Settore analisi della normazione in Toscana; al Comitato per la valutazione in Umbria; alla Direzione affari legislativi, studi e documentazione in Valle D'Aosta ed, infine, agli uffici della Provincia autonoma di Trento. All'interno delle rispettive amministrazioni, gli uffici sopraindicati ed il personale addetto sono considerati numericamente e qualitativamente adeguati ai compiti da svolgere.

Ai fini della massimizzazione dei risultati prefissati, spesso sono previsti accordi e forme di collaborazione tra gli uffici del Consiglio e della Giunta regionali, tuttavia, nella maggior parte dei casi, in via informale e non istituzionale[53]. In alcuni casi, invece, la formalizzazione avviene o di

[53] Ovvero, senza sottoscrizione di intese o protocolli. Forme di collaborazione informali ricorrono nelle seguenti Regioni: Campania (accordo tacito in attesa di protocollo d'intesa), Lombardia, Molise, Umbria, Valle D'Aosta, Provincia autonoma di Trento.

volta in volta, nelle singole disposizioni[54], o è prevista a monte una volta per tutte[55].

Va da sé che, l'istituzione di nuove strutture, la riorganizzazione di quelle preesistenti, la loro reciproca collaborazione comportano, quale diretta conseguenza, il maggior rilievo assunto, sotto questo profilo, dalla formazione del personale, strumento e, allo stesso tempo, obiettivo prezioso.

A tal proposito, molte Regioni hanno ormai da tempo aderito al progetto CAPIRe, iniziativa promossa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, il cui fine consiste nel promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche in seno alle Assemblee legislative, dotando la funzione di controllo di quest'ultime di maggior efficacia, attraverso l'adozione di nuovi strumenti sia legislativi sia organizzativi.

Nell'ambito delle attività del progetto, il 2010 presenta alcune interessanti iniziative volte ad approfondire la formazione dei soggetti incaricati di svolgere i compiti di analisi e di valutazione delle politiche regionali[56].

Così, ad esempio, l'Umbria ha proseguito l'attività formativa che, nel 2008-2009, ha interessato tre unità di personale, costituendo un Laboratorio di pratiche professionali che, tra l'altro, coinvolge più Regioni.

---

[54] E' il caso dell'Emilia Romagna: di norma, le clausole valutative approvate prevedono in maniera esplicita un'attività di raccordo tra le competenti strutture dell'Assemblea e della Giunta, per la migliore realizzazione del monitoraggio e per la valutazione dell'impatto delle politiche legislative, attraverso la condivisione di metodi, strumenti e scambi informativi. Nel 2010, il Gruppo di lavoro tecnico Assemblea-Giunta ha realizzato un *focus group* con alcuni Comuni, per effettuare la valutazione partecipata dei *voucher* per i nidi d'infanzia, come previsto dalla clausola valutativa inserita nella LR 17/2005, recante "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro".

[55] In Toscana è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa per la redazione del preambolo alle leggi e ai regolamenti, come disposto dall'art. 20 della LR 55/2008, mentre nella Provincia autonoma di Bolzano, gli artt. 41 e 45 del Regolamento interno prevedono la possibilità, da parte delle commissioni legislative competenti, di richiedere pareri ed informazioni agli Assessori ed agli Uffici dell'amministrazione provinciale, nonché invitarli ad audizioni.

[56] Per una rassegna completa delle iniziative del 2010, v. il sito http://www.capire.org/news/formazione/anno/2010/.

Il medesimo Laboratorio è stato costituito dalla Toscana e dall'Emilia Romagna (in quest'ultima Regione, nell'ambito della convenzione tra ASVAPP – Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e dell'Analisi delle Politiche Pubbliche – e la Conferenza dei Presidenti, al fine di creare una comunità professionale di analisti delle politiche regionali: al Laboratorio partecipano due funzionari del Servizio legislativo). Il Piemonte, dal suo canto, ha istituito un "Laboratorio giuridico", ovvero una struttura interattiva del Consiglio e della Giunta regionali, che mette a disposizione manuali, vocabolari, guide, flussi, griglie e schede, consultabili sul sito web del Consiglio[57], non solo dagli addetti ai lavori ma anche dai cittadini. Il Laboratorio vuole rappresentare uno spazio di formazione e scambio di conoscenze, informazioni ed esperienze sulle tecniche legislative, nonché un utile strumento di monitoraggio e di valutazione della normazione. Altre Regioni, infine, come la Liguria e la Toscana partecipano all'OLI, l'Osservatorio Legislativo Interregionale, mezzo di connessione e formazione tra gli uffici legislativi dell'Assemblea, dei Consigli e delle Giunte regionali e provinciali, costituito per rispondere alla necessità di dirigenti e funzionari di confrontarsi sulle problematiche che accomunano le Regioni nello svolgimento delle loro attività.

[57] http://www.consiglioregionale.piemonte.it/labgiuridico/index.htm.

TABELLE

Tabella A - Clausole valutative 2010

Regioni e Province autonome	Clausole valutative	
	n.	Estremi
Abruzzo	1	(art. 8, l.r. n. 26)
Basilicata		
Calabria		
Campania	1	(art. 8, l.r. n. 6)
Emilia- Romagna	2	(art. 18, l.r. n. 3; art. 14, l.r. n. 11)
Lazio		
Liguria		
Lombardia	1	(art. 1, l.r. n. 21)
Marche		
Molise	1	(art. 15, l.r. n. 18)
Piemonte	2	(art. 56, l.r. n. 3; art. 7, l.r. n. 13)
Puglia		
Toscana	1	(art. 54, l.r. n. 21)
Umbria	1	(art. 39, l.r. n. 3)
Veneto		
Totale Regioni ordinarie	10	
Friuli Venezia Giulia	1	(art. 18, l.r. n. 14)
P.a. Bolzano		
P.a. Trento	1	(art. 17, l.p. n. 14)
Sardegna		
Sicilia		
Trentino-Alto Adige		
Valle d'Aosta	1	(art. 25, l.r. n. 23)
Totale Regioni spec. e p.a.	3	
TOTALE	13	

Tabella B – Note informative 2010

Regioni e Province autonome	Note informative	
	n.	Estremi
Abruzzo		
Basilicata		
Calabria		
Campania		
Emilia- Romagna	1	(n. 1)
Lazio		
Liguria		
Lombardia	2	(n. 15; n. 16)
Marche		
Molise	1	(n. 1)
Piemonte		
Puglia		
Toscana	5	(n. 15; n. 16; n. 17; n. 18; n. 19)
Umbria		
Veneto	3	(n. 1; n. 2; n. 4)
Totale Regioni ordinarie	12	
Friuli Venezia Giulia	1	(n. 1)
P.a. Bolzano		
P.a. Trento		
Sardegna		
Sicilia		
Trentino-Alto Adige		
Valle d'Aosta		
Totale Regioni spec. e p.a.	1	
TOTALE	13	

4. ISTITUZIONI REGIONALI AD INIZIO LEGISLATURA*

4.1. I nuovi Consigli

Nel 2010 è cominciata una nuova legislatura – la IX - per tredici Regioni a Statuto ordinario (con l'esclusione di Abruzzo e Molise), con conseguente nuova formazione dei Consigli e delle Giunte.

Sebbene l'attività generale svolta dai Consigli dipenda molto di più dal contesto politico che dai dati istituzionali di organizzazione e funzionamento degli stessi, il passaggio di legislatura impone di offrire una panoramica delle novità salienti dei nuovi Consigli. Dal momento che in Abruzzo e in Molise i Consigli erano già stati rinnovati, si può avere un quadro complessivo di tutte le Assemblee a Statuto ordinario.

Accanto a quest'analisi istituzionale si prenderanno in considerazione alcuni aspetti dei rapporti tra le nuove Giunte e i Consigli regionali. Si incroceranno, infine, tali indicazioni con i dati forniti da vari indicatori di produttività e efficienza dei Consigli per saggiare la qualità dell'attività generale dei Consigli, anche alla luce del loro rapporto con le Giunte.

L'attività che si analizzerà riguarderà, quindi, in particolare l'avvio della IX legislatura, anche se si ritiene opportuno fare in chiusura alcune rilevazioni sull'operato dei Consigli in tutto il 2010. Con L'avvio della IX legislatura, invece, quasi tutte le Regioni hanno definito per lo più atti di controllo, solo in due assemblee si sono approvati soprattutto atti di indirizzo (Basilicata e Lombardia) e in altre due atti amministrativi (Calabria e Campania). Soprattutto si è tornati al consueto rapporto tra atti normativi e altri atti del Consiglio, in cui i primi rappresentano sempre la voce numericamente meno rilevante dell'attività delle assemblee regionali, regola infranta in chiusura della VIII legislatura.

Anche con l'inizio della legislatura infine si conferma che, se il reale atteggiarsi del rapporto tra Giunta e Presidente con il Consiglio riveste

---

* Di Laura Ronchetti, ricercatrice di diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.

un'importanza fondamentale, la composizione e la strutturazione interna ai Consigli, invece, sembrerebbero essere piuttosto una variabile, importante per la funzionalità dell'organo, ma non decisiva per la produttività assembleare.

Deve darsi atto ai Consigli che, con decisioni da loro stessi assunte, con il passaggio alla IX legislatura, a fronte di una lieve diminuzione del numero complessivo dei consiglieri, si è registrata una forte riduzione del numero dei gruppi consiliari in genere, con una proporzionale diminuzione di quelli monocratici.

4.2. Consigli a composizione variabile

Concentrando la nostra attenzione sui Consigli regionali eletti nel 2010, c'è da notare che il numero prefissato di consiglieri è sceso, grazie essenzialmente alla legge statutaria approvata poco prima delle elezioni in Toscana: si è ridotto il numero dei consiglieri rispetto alla VIII legislatura, prevedendo in Statuto che il Consiglio regionale sia composto da 53 membri, fatti salvi gli effetti dell'applicazione della legge elettorale[1]. In tal modo la Toscana ha operato un ripensamento rispetto al più sostanzioso aumento di seggi consiliari compiuto con il nuovo Statuto che nel 2005 aveva aumentato i consiglieri da 50 a 65. Tale ripensamento è stato compiuto anche dall'Umbria e dall'Emilia-Romagna, dove però le norme degli Statuti che avevano innalzato il numero dei consiglieri non sono mai state applicate.

Si tenga presente, tuttavia, che il numero effettivo dei consiglieri è una questione delicata, relativa al rapporto tra statuto regionale e legge elettorale, configurando il Consiglio "un organo a composizione variabile" (Mannozzi 2011).

Il sistema elettorale transitorio disciplinato dalla legislazione statale (l. n. 108/1968 e l. n. 43/1995) infatti prevede, come è noto, che il numero dei consiglieri possa essere aumentato nell'ipotesi che neppure con

[1] La legge statutaria regionale n. 1/2010 ha così modificato l'art. 6 dello Statuto toscano.

l'attribuzione dei seggi della quota maggioritaria la coalizione vincente ottenga una maggioranza pari almeno al 55% dei seggi.

In assenza di una legge elettorale regionale, con la IX legislatura, ad esempio in Piemonte non si è superato il numero di 60 consiglieri previsto in Statuto, mentre nell'VIII si erano aggiunti 3 consiglieri per il premio di governabilità previsto dalla legge elettorale nazionale.

La questione permane anche laddove la Regione abbia già adottato una propria legge elettorale. Delle otto leggi elettorali regionali sulla cui base si è votato nel 2010 (nel 2005 erano 4)[2], tutte più o meno (tranne Marche e Toscana) hanno confermato quanto stabilito dalla legge statale.

Basti pensare che il rinvio alla legge elettorale regionale contenuto nello Statuto toscano ha consentito al Consiglio di essere composto da 55 membri, e non da 53. Sul punto recentemente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 188/2011[3], ha chiarito che "la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi (…) La Regione che intenda introdurre nel proprio sistema di elezione il meccanismo del «doppio premio» deve prevedere espressamente nello statuto la possibilità di aumentare il numero di consiglieri (ciò è avvenuto, da ultimo, nelle Regioni Calabria e Toscana)"[4]. Nel caso di specie la legge elettorale della Regione Puglia n. 2 del 2005 – che esplicitamente s'ispira alla

---

[2] Campania, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana. In Basilicata, la legge 3/2010, impugnata dal Consiglio dei Ministri dinanzi la Corte costituzionale che ha deciso in proposito con la sentenza n. 45/2011, entrerà in vigore con la prossima legislatura, dal momento che la Basilicata non ha ancora approvato un nuovo Statuto.

[3] Sul tema cfr. anche le recenti pronunce del Consiglio di Stato, sez. V, 13 gennaio 2011, n. 163 e 165, riguardanti le elezioni regionali nel Lazio, con le quali il giudice amministrativo ha negato in via interpretativa l'applicabilità del premio aggiuntivo di maggioranza (cosiddetto «doppio premio») in presenza di disposizione statutaria che indica un numero fisso di consiglieri regionali. Di conseguenza, confermando la sentenza del Tar Lazio, Sez. II *bis*, del 27.09.2010, n. 32495, è stato annullato il verbale dell'Ufficio elettorale centrale nelle parti in cui assegnava tre ulteriori seggi, riportando il numero dei consiglieri a 70+1.

[4] Oltre alla già citata legge statutaria della Toscana n.1/2010, cfr. St. Calabria, art. 15.1. "Il Consiglio è composto da 50 membri, salvo quanto stabilito dalla legge elettorale per agevolare la formazione di maggioranze stabili ed assicurare la rappresentanza delle minoranze", così modificato dalla LR 3/2010.

vigente legislazione statale in materia di elezioni regionali[5] – è stata dichiarata illegittima perché lo Statuto regionale prevede che il Consiglio regionale sia composto da 70 componenti e non da 78, come invece accadrebbe qualora si applicasse il meccanismo di rafforzamento della maggioranza attraverso l'elezione di un numero di consiglieri anche superiore a quello previsto.

La necessità di indicare un numero effettivamente compatibile con l'ipotetico risultato elettorale ottenuto sulla base della normativa vigente ha convinto alcune assemblee legislative, come ad esempio quella della Liguria, a prevedere un'indicazione di principio in Statuto (art. 15), laddove si stabilisce che il Consiglio regionale sia composto "da non più di cinquanta Consiglieri oltre al Presidente della Giunta" ed in seguito alle elezioni vanta soli 40 membri.

Si tenga presente che, a parte i citati casi della Toscana e della Calabria, alcuni Statuti prevedono un numero fisso di componenti dei Consigli al quale aggiungono espressamente il Presidente della Giunta (ad esempio nel Lazio dove il Consiglio è composto da 70 consiglieri e dal Presidente della Giunta, per un totale di 71 secondo l'art. 19 St.), in altri invece il Presidente della Giunta è da considerarsi ricompreso nel numero prestabilito di seggi consiliari (ad esempio in Piemonte il numero di 60 membri comprende anche il Presidente della Giunta).

Si consideri, inoltre,che alcune Regioni (legge elettorale in Toscana e in Umbria nel 2010[6]) hanno esteso l'ottenimento di un seggio in Consiglio, non solo al secondo arrivato come prevede la legge costituzionale 1/1999, ma a tutti i capilista.

In alcuni casi, infine, ad esempio in Toscana, sono state adottate di recente leggi che disciplinano il trattamento indennitario, i rimborsi spese, l'assegno vitalizio, l'assicurazione sugli infortuni e l'invalidità permanente,

---

[5] Cfr. art. 15, co. 13, nn. 6, 7 e 8, della legge 108/1968 «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale», come modificato dall'art. 3 della legge 43/1995 «Nuove norme per la elezione dei consigli delle Regioni a statuto ordinario».

[6] Regione Umbria, LR 2/2010, *Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*.

anche derivante da malattia, il trattamento economico di missione, e le altre competenze funzionali all'esercizio del mandato spettanti ai consiglieri, al presidente della Giunta ed ai componenti della Giunta[7].

4.3. La nuova organizzazione dei Consigli regionali

L'organizzazione dei Consigli ha conosciuto varie novità con il passaggio di legislatura, a causa di modifiche alle norme sia statutarie che regolamentari nonché adottando scelte organizzative del tutto nuove.

Non va sottovalutato, tuttavia, il ruolo che potrebbero aver svolto in proposito le nuove leggi elettorali regionali.

Come è noto, l'articolazione in gruppi consiliari nel corso della VIII legislatura ha manifestato una spiccata frammentazione politica a livello regionale. Da questo punto di vista la IX legislatura può essere salutata per un più razionale rispecchiamento delle formazioni politiche nelle assemblee.

Guardando esclusivamente alle Regioni a Statuto ordinario, nella IX legislatura i 774 consiglieri[8] compongono 15 assemblee di circa 52 membri, al cui interno i membri si suddividono in circa 160 gruppi. Ogni Consiglio è composto, quindi, in media da 11 gruppi e mediamente ogni gruppo consiliare è formato da 5 consiglieri. Si conferma, tuttavia, che un terzo dei gruppi consiliari è composto da un solo membro.

Rispetto al 2007 - anno apice per la frammentazione politica dei Consigli - quindi, ogni nuovo Consiglio regionale ha mediamente 4 gruppi in meno. Per raggiungere tale risultato si sono costituiti, infatti, ben 47 gruppi in meno, in particolare in Puglia con ben 10, in Lombardia con 8 e in Veneto con 7 gruppi in meno. Significativa riduzione dei gruppi si è registrata anche in Campania, Emilia-Romagna e Campania, con 5 gruppi in meno, in Calabria, Liguria e Piemonte con 4 gruppi in meno. In Basilicata e in Molise si è registrato, invece, solo un gruppo in meno.

---

[7] Regione Toscana, LR 3/2009, *Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale*, modificato dalla LR 10/2011.

[8] Cfr. quanto detto *supra* sul numero dei seggi nel Lazio e in Toscana.

In controtendenza devono indicarsi i Consigli dell'Abruzzo e delle Marche, con 3 gruppi in più rispetto al 2009. In particolare il Consiglio della Regione Abruzzo – dove le elezioni regionali si sono svolte il 14 ed il 15 dicembre 2008 – era passato da 19 a 9 gruppi, che invece nel 2010 sono diventati 12. In altri termini le uniche Regioni dove non è cambiata la proiezione delle forze politiche in Assemblea sono il Lazio e l'Umbria. Nel Lazio, quindi, si continua a detenere il primato del numero di gruppi, ben 16.

Come si è già segnalato in passato, la frammentazione interna ai Consigli è connessa alla diffusione di gruppi formati da un solo consigliere. Anche se i gruppi monocratici sono diminuiti in modo proporzionale alla riduzione dei gruppi, contando 15 gruppi in meno, continuano a rappresentare un terzo dei gruppi stessi: se in Veneto ne sono stati eliminati ben 7, nelle Marche al contrario ne sono stati costituiti 6 in più rispetto alla precedente legislatura.

Raggiungono in termini assoluti il numero più alto nelle Marche, che vanta 9 gruppi monocratici, con un'incidenza percentuale sul totale dei gruppi consiliari pari a oltre il 60% (9 su 14). In altre quattro assemblee, peraltro, rapprentano almeno la metà dei gruppi presenti in Consiglio (Abruzzo, Molise, Piemonte, Umbria).

In altri termini, attualmente esistono circa 60 consiglieri presidenti di un gruppo consiliare formato da un solo membro. Ne sono immuni solo la Campania e la Toscana.

Mentre la Campania è l'unica che non consente in Statuto la formazione di un gruppo monocratico, in Toscana invece si è modificato la norma statutaria sui gruppi consiliari, passando dal minimo di 1 al requisito che ogni gruppo sia formato da almeno due consiglieri, salvo che sia l'unico eletto di una lista presentata alle elezioni regionali.

Nelle altre Regioni, di fatto, è sempre possibile la deroga – in sei casi prevista nel regolamento, in altre due ipotesi in Statuto (Emilia-Romagna e Umbria) - al numero minimo standard di consiglieri per gruppo. Questa disciplina così permissiva è stata sempre considerata la causa della eccessiva parcellizzazione dei Consigli.

Deve darsi atto, tuttavia, che sembrerebbe ottenere risultati in questo senso l'intervento a monte, vale a dire attraverso la limitazione normativa nell'accesso in Consiglio, con l'introduzione di soglie di sbarramento più elevate.

In Puglia, ad esempio, sebbene lo Statuto rinvii la disciplina dei gruppi consiliari al regolamento e questo sostanzialmente consenta senza condizioni la formazione di un gruppo con un unico membro, si è costituito un solo gruppo monocratico. In questo, come in altri casi (Calabria e Toscana), probabilmente la scarsa incidenza dei gruppi monocratici è imputabile ai meccanismi della legge elettorale, con particolare riferimento alla soglia di sbarramento del 4%.

Nel chiarire che un'articolazione complessa delle Assemblee intesa come coerente proiezione dei soggetti politici presenti sul territorio è elemento qualificante la rappresentatività delle stesse, si è constatato nelle analisi degli anni precedenti che a una maggiore frammentazione possa corrispondere un'inferiore funzionalità dell'istituzione, soprattutto in termini di durata dell'*iter* di approvazione delle leggi, ma non necessariamente comporti una minore produttività dei Consigli.

La maggiore frammentazione politica anche in questo avvio di legislatura non pare incidere necessariamente sulla produttività stessa delle Assemblee: tra i 6 Consigli con più gruppi hanno adottato un numero complessivo di atti inferiore alla media nazionale solo la Basilicata e il Lazio.

Con il passaggio di legislatura il dato relativo alla funzionalità, con particolare riferimento alla durata dell'*iter* legislativo, sembrerebbe tuttavia trovare giovamento dalla forte riduzione dei gruppi consiliari, visto che tutte le Regioni, tranne la Campania, hanno approvato il maggior numero di leggi entro i primi 30 giorni.

Contemporaneamente i Consigli sono stati impegnati a ripensare tutta la loro organizzazione interna, per non parlare dei nuovi rapporti da stabilire con la Giunta appena insediata.

L'articolazione interna ai Consigli in Commissioni permanenti, peraltro, avviene secondo modalità differenziate. In Lombardia, in base al

Regolamento interno, all'inizio della legislatura il Consiglio con deliberazione istituisce il numero delle commissioni permanenti, che nel 2010 sono state aumentate da 7 a 8. Altrove, per esempio in Piemonte , le Commissioni sono previste direttamente nel Regolamento interno (art. 22) nel numero di 6.

Se il numero complessivo delle commissioni permanenti è restato invariato rispetto alla precedente legislatura, quello delle commissioni speciali è chiaramente molto ridotto, quasi della metà.

4.4. Nuovi Presidenti e composizione delle Giunte

In 8 delle 13 Regioni in cui si è votato i Presidenti uscenti sono stati ricandidati e il Presidente è stato confermato in ben 6 Regioni. In due Regioni (Emilia-Romagna e Lombardia[9]) addirittura la riconferma è avvenuta per il terzo mandato. Il divieto di rieleggibilità dei presidenti eletti a suffragio diretto dopo il secondo mandato, previsto dall'art. 2 della l. n. 165/2004, infatti, secondo l'interpretazione che ne è stata data, produrrà i suoi effetti solamente alla fine della IX legislatura.

Sono state elette Presidente di Regione solo due donne, in Umbria e nel Lazio.

Le Giunte sono complessivamente formate, esclusi i Presidenti, da 171 assessori e nessun Presidente ha ritenuto di nominare un numero inferiore ai massimi consentiti per Statuto. In alcune Regioni, in particolare in Campania e Lazio, tuttavia, il Presidente della Regione esercita anche l'*interim* di un assessorato.

Se di media ogni Giunta è formata da 11 assessori, di questi mediamente 6, quindi la maggioranza, sono di origine non elettiva.

Dei 171 assessori, quindi, circa 90 sono di origine non elettiva, circa 80 sono quelli eletti in Consiglio. Si ha notizia solo di poco più di una decina di assessori esterni in più rispetto al numero degli assessori di origine non

[9] Il Presidente della Lombardia era in carica anche nel mandato 1995-2000, ma secondo il vecchio sistema di elezione.

elettiva, si deduce quindi che si siano dimessi dalla carica di consigliere. In particolare, in Piemonte, come già era avvenuto nella VIII legislatura, si è deciso che i 3 consiglieri nominati assessori si dimettessero, risultando in tal modo una Giunta composta interamente da 12 assessori esterni. In Toscana, dove peraltro esiste l'unica norma scritta sull'incompatibilità[10], gli assessori sono tutti, tranne uno, di origine non elettiva. Di origine non elettiva sono anche tutti i componenti delle Giunte della Campania, tenuto conto che un assessorato è tenuto *ad interim* dal Presidente direttamente eletto, e della Emilia-Romagna. Al contrario in Veneto dei 12 assessori solo 1 non è di origine elettiva.

In nove Giunte su 15, infine, sono previsti i vicepresidenti, 3 di origine non elettiva e 6 elettiva.

4.5. La Giunta in Consiglio ad inizio legislatura

Anche con l'inizio della IX legislatura si conferma – almeno tendenzialmente – la costante partecipazione di almeno un membro della Giunta ai lavori consiliari. La partecipazione degli assessori ai lavori consiliari si caratterizza, inoltre, per un alto tasso di intervento, intorno all'90%, un po' più frequente dunque rispetto alla media della precedente legislatura.

In Calabria e in Liguria, addirittura, il Presidente ha partecipato più spesso degli assessori alle sedute di Consiglio, mentre in Basilicata il Presidente ha comunque sempre presenziato ai lavori consiliari.

In media i Presidenti di Giunta hanno partecipato a circa il 60% delle sedute del Consiglio, prendendo la parola più di una volta su due, dimostrando comunque una volontà di ascolto delle istanze dei Consigli. Fanno eccezione i Presidenti della Campania e del Piemonte che hanno partecipato a poco del più del 10% delle sedute. In Campania peraltro, come anche in Basilicata, sia il Presidente che gli assessori hanno preso la parola tutte le volte che hanno partecipato ai lavori.

[10] Art. 24*bis*, L.R. n. 50 del 2009.

Si tenga presente, inoltre, che gli interventi in Consiglio dei membri della Giunta hanno riguardato l'attività normativa solo in relazione ad alcuni *iter legis,* in particolare quelli relativi al bilancio e alla finanziaria, e in generale sulle principali e sui principali disegni e pdl.

Nell'analisi pluriennale dei rapporti tra Giunte e Consigli regionali è emersa, infatti, l'esistenza di una stretta correlazione tra il concreto atteggiarsi dei rapporti interistituzionali e la capacità delle Assemblee di intervenire con i loro poteri e strumenti sulla qualità della vita che si svolge nei loro territori.

4.6. Nuovo vigore dell'attività legislativa regionale

La capacità dei Consigli di perseguire un indirizzo politico, non solo assecondando le direttive delle Giunte ma anche orientando queste ultime, sembrerebbe particolarmente spiccata in questo inizio di legislatura.

Già l'VIII legislatura si era caratterizzata per uno spazio di autonomo indirizzo politico da parte delle Assemblee, ancora più elevato di quello dimostrato dal Parlamento nazionale, sebbene le differenze relative alla forma di governo avrebbero suggerito il contrario: si consolida, infatti, un tasso di approvazione dei disegni di legge dell'esecutivo a livello regionale meno schiacciante di quanto avvenga a livello statale.

Su 188 leggi approvate nei primi mesi della IX legislatura, 125 sono di iniziativa di Giunta, pari al 66%, mentre quelle di iniziativa consiliare sono 60, pari a circa il 32%. Già nella precedente legislatura in media la percentuale di successo si è attestata, per le Regioni interessate, al 67% per le Giunte e al 29% per i Consigli.

In altri termini a livello regionale si rafforza il ruolo delle Assemblee legislative, confermando che una legge su tre è stata di iniziativa consiliare.

Per ottenere questi risultati, tuttavia, i consiglieri hanno dovuto faticare più che in passato: se nella VIII legislatura hanno presentato la metà delle iniziative legislative, mentre le Giunte solo un terzo delle stesse, all'inizio della IX hanno presentato quasi l'80% delle iniziative legislative. L'attività

di formulazione di proposte legislative da parte dei consiglieri si è conclusa, infatti, con esito positivo solo nel 6% dei casi. Le Giunte, al contrario, riescono a trasformare in legge i loro disegni quasi nel 60% dei casi.

La Giunta che ha ottenuto il tasso di approvazione più alto dei propri disegni di legge è quella dell'Emilia-Romagna, dove sono stati presentati però poche iniziative di Giunta. Probabilmente si tratta di poche iniziative – in numero inferiore alla media - già ponderate con tutte le forze politiche e sociali ancor prima di essere presentate.

Il Consiglio che, invece, ha approvato il maggior numero di proprie pdl - sia in termini assoluti che percentuali - è quello della Toscana, anche in questo caso a fronte di un esercizio del potere di iniziativa da parte dei consiglieri contenuto, ma evidentemente ben ponderato. Al contrario uno dei Consigli (Campania, Calabria e Lazio) che ha presentato il maggior numero di proposte è quello che non ne ha approvata neanche una, quello del Lazio.

Proseguendo una strada già intrapresa nella VIII legislatura – nel corso della quale l'approvazione delle leggi regionali ha conosciuto un continuo aumento, passando dalle 492 leggi del 2006 fino alle 569 del 2009 - nei nove mesi del 2010 riferibili alla IX legislatura sono state adottate 188 leggi regionali.

Con il progressivo aumento del numero delle leggi approvate annualmente, peraltro, si sono consolidate alcune tendenze dell'attività legislativa regionale.

Innanzitutto quasi tutte le Regioni interessate hanno approvato il maggior numero di leggi in soli trenta giorni. Il Consiglio più celere si conferma anche quest'anno quello della Calabria che ha approvato ben 25 leggi nei primi 30 giorni. L'Assemblea meno celere è quella campana che è l'unica ad aver approvato il maggior numero di leggi tra i trenta e sessanta giorni. Contrariamente alle precedenti rilevazioni, tuttavia, il Presidente della Calabria è stato assiduamente in Consiglio, Assemblea che come in passato si è riunita meno frequentemente della media (17 sedute rispetto a una media di 26). Il Presidente della Campania, invece,

ha partecipato molto di rado alle numerose sedute del Consiglio (4 sedute su 32).

I due Consigli, tuttavia, vantano un'articolazione per gruppi e commissioni molto simile. Ciò sembrerebbe confermare che l'attività dei Consigli dipende molto di più dal contesto politico piuttosto che dai dati istituzionali di organizzazione e funzionamento.

Così come nel corso della precedente legislatura, nelle tredici Regioni interessate più di un terzo delle leggi conteneva rinvii ad atti di Giunta. In attuazione di questi rinvii le Giunte dovranno adottare – non un numero di atti pressoché equivalente a quello delle leggi come nella VIII legislatura – ma un numero molto più consistente: per 188 leggi sono previsti 236 atti di attuazione di Giunta. Solo in metà delle Regioni, invece, si è rinviato a successivi atti di Consiglio.

4.7. I regolamenti in Consiglio

Tra gli atti di Consiglio cui rinviano le leggi certamente alcun regolamento di Consiglio è stato adottato nei primi 9 mesi della IX legislatura.

Nell'ambito della produzione normativa dei Consigli, d'altra parte, a fronte di una ripresa della produzione legislativa, quella regolamentare ha conosciuto un progressivo rallentamento (dai 33 regolamenti del 2006, ai 32 del 2007, ai 18 del 2008, ai 16 del 2009, fino ai 7 del 2010).

Se i regolamenti dei Consigli rappresentano nel 2009 l'8% dell'intera produzione regolamentare regionale, nel 2010 ne rappresentano solo il 5%.

La partecipazione consiliare alla formazione dei regolamenti della Giunta attraverso l'attività consultiva – contrariamente a quanto verificatosi nell'VIII legislatura quando a fronte di 583 regolamenti di Giunta sono stati resi ben 380 pareri dai Consigli, pari al 65% dei casi – si è attestata su circa un parere ogni due regolamenti di Giunta (73 pareri su 128 regolamenti). Si tenga presente, peraltro, la forte differenziazione tra Regioni: nelle tre Regioni in cui la Giunta ha adottato il maggior numero di regolamenti (in Puglia 24, in Piemonte 22 e in Toscana 20) i Consigli

hanno adottato un numero di pareri del tutto disomogeneo, passando da un parere ogni regolamento (in Puglia) o quasi (in Toscana) fino a un parere ogni 6 regolamenti (in Piemonte).

4.8. Attività consultiva del Consiglio

La partecipazione al potere regolamentare da parte dei Consigli attraverso l'attività consultiva nel 2010 ha, quindi, subito una forte contrazione in termini sia assoluti che percentuali, attività che invece nel 2009 era stata particolarmente frequente rispetto agli anni precedenti. Valutando infatti l'intero 2010, per la prima volta l'attività consultiva dei Consigli è stata inferiore a quella legislativa. Guardando, tuttavia, all'inizio di legislatura si conferma la prevalenza dell'attività consultiva su quella normativa.

Mentre in passato, però, quasi un quarto dell'attività consultiva dei Consigli consisteva in pareri resi su regolamenti di Giunta, con i primi 9 mesi della IX legislatura questi rappresentano un numero molto esiguo del totale dei pareri con 30 pareri su regolamenti a fronte di 215 pareri su atti di Giunta di tipo diverso. Questo diverso rapporto tra i tipi di pareri deve attribuirsi in particolare al numero registrato in Veneto, con ben 70 pareri su atti non regolamentari. Deve ricordarsi che il Veneto si è sempre distinto come il Consiglio maggiormente impegnato nell'attività consultiva nei confronti della Giunta.

Nel complesso del 2010, comunque, si è registrata una significativa flessione di questa attività per le venti Regioni e Province speciali, con un'inversione di tendenza rispetto al suo progressivo aumento negli anni scorsi: si è passati dai 641 del 2008 ai 671 del 2009 per scendere poi nel 2010 ai 500 pareri su atti di Giunta.

4.9. Attività di controllo sulle Giunte

Con Il 2010 l'attività di controllo, in termini di atti definiti, è tornata a rappresentare la voce più sostanziosa dell'attività generale dei Consigli, posizione nel 2009 conquistata invece dagli atti amministrativi. Impressionanti differenze esistono, tuttavia, tra le diverse realtà politiche:

con l'avvio della IX legislatura si può passare dai 9 atti definiti in Basilicata ai più di 600 atti di controllo a cui ha risposto la Giunta dell'Emilia-Romagna. Il dato della Basilicata, tuttavia, corrisponde al 100% degli atti di controllo presentati, per cui sono i consiglieri a fare un uso moderato del sindacato ispettivo sulla Giunta, mentre la Giunta ha assolto in pieno alla propria responsabilità politica di rispondere tempestivamente alle interrogazioni e alle interpellanze dei consiglieri. Al tempo stesso anche in Emilia-Romagna, seppure a fronte di ben altri numeri, non può negarsi un'attenzione particolare della Giunta rispetto all'attività di controllo del Consiglio, avendo dato risposta a circa il 95% degli atti.

Le percentuali più basse di definizione degli atti di controllo si sono registrate in Piemonte e in Puglia, ma solo in Puglia il numero di atti definiti è più basso della media anche in termini assoluti.

Guardando all'insieme delle Regioni, dopo la significativa flessione del 2008, quando erano stati definiti circa il 30% in meno di atti di sindacato ispettivo rispetto all'anno precedente, il controllo nei confronti delle Giunte continua a costituire l'attività di principale svolta in questi anni dai Consigli (dai 6741 del 2007 ai 4555 del 2008, dai 6446 del 2009 ai 5600 del 2010).

Si conferma complessivamente il dato della VIII legislatura, in base al quale in termini assoluti il rapporto tra atti presentati e quelli che hanno ottenuto risposta è del 60%. È vero che gli atti presentati sono tantissimi, ma è pur vero che un 60% di atti definiti segnala una certa sottovalutazione da parte delle Giunte di questa delicata funzione di raccordo tra esecutivi e legislativi.

4.10. Attività di indirizzo sulle Giunte

In termini assoluti anche gli atti di indirizzo presentati all'avvio della legislatura, confermando il dato della VIII legislatura, sono stati approvati circa nel 60% dei casi. In media, infatti, ogni Consiglio ha almeno presentato circa 130 atti e ne ha approvati un po' più di 70. Ragionando in termini assoluti, e non percentuali, si conferma quanto rilevato in passato, vale a dire che i Consigli che presentavano il maggior numero di atti fossero anche quelli che ne approvavano in numero più alto, come nel

caso di inizio legislatura delle Marche. Il Consiglio che, invece, ha presentato in termini assoluti il numero più basso di atti di indirizzo e ne ha approvati ancor meno è quello della Toscana (23 e 13).

4.11. Attività amministrativa

L'attività amministrativa dei Consigli regionali continua a crescere. Anche non considerando il dato della Puglia, non disponibile nel 2010 e invece tutto eccezionale nel 2009, quando risultavano approvati quasi 2000 atti amministrativi solo dall'Assemblea pugliese, tra il 2009 e il 2010 si contano tra le Regioni a Statuto ordinario 250 atti in più, passando da 1220 a 1470 atti amministrativi.

Se i Consigli hanno complessivamente adottato nella VIII legislatura pressoché il doppio di atti amministrativi rispetto alle leggi, nel 2010 i rapporto è più alto di 1 a 3, all'inizio della IX legislatura anche più alto di 1 a 4.

È vero che in questo dato sono ricompresi gli atti di autonomia contabile e organizzativa, quasi sempre adottati dalla Presidenza dei Consigli, ma ciò non impedisce di riconoscere che è stata insoddisfatta ogni aspettativa di progressiva differenziazione delle funzioni tra istituzioni regionali. Non può escludersi, tuttavia, che tale differenziazione avvenga all'interno dello stesso organo grazie a una maggiore qualità sostanziale delle leggi regionali, da intendersi come idoneità a regolare diritti e doveri dei componenti della comunità regionale.

Sembrerebbe confortare tale ipotesi la constatazione che anche nel 2010 le Regioni più produttive dal punto di vista legislativo sono anche le più prolifiche di atti amministrativi (se nel 2009 in Toscana si hanno 65 leggi e 168 atti amministrativi, nel 2010 in Abruzzo si hanno 62 leggi e 249 atti amministrativi, numero inferiore solo a quello del Molise di 351): se ne può dedurre che si tratta di due attività profondamente diverse.

Interessante notare anche che non tutti i Consigli esercitano attività amministrativa, in particolare nelle Marche e in Piemonte nel 2010 sono stati approvati 15 e 16 atti amministrativi.

Nel corso della VIII legislatura la categoria di atti amministrativi più consistente è stata quella degli atti di autonomia contabile e amministrativa, mentre con l'avvio della IX legislatura hanno svolto un ruolo determinante gli atti di nomina.

4.12. Peculiarità del 2010

La produttività annuale dei Consigli regionali a statuto ordinario nel 2010 è invariata rispetto a quanto rilevato come media annuale nell'VIII legislatura, assestandosi intorno ai 5700-5900 atti approvati in un anno. Rispetto al 2009, invece, il numero complessivo di atti approvati dai Consigli è decisamente diminuito, confermando la chiusura di legislatura come un periodo di grande produttività delle Assemblee.

Di interesse specifico è la peculiarità del 2010 come l'unico anno in cui l'esercizio della potestà legislativa ha smesso di essere l'attività meno svolta dai Consigli, superando quella consultiva su atti della Giunta. Resta, invece, anche nel 2010 decisamente superiore al numero degli atti normativi quello degli atti sia amministrativi che di indirizzo e di controllo.

Deve notarsi un'inversione di tendenza nella partecipazione all'esercizio della potestà regolamentare attraverso l'attività consultiva: nel 2010 è aumentata la forbice tra il numero complessivo dei regolamenti di Giunta e quello dei pareri consiliari su di essi, tranne in Puglia dove il parere è obbligatorio (art. 44.2, St. Puglia).

Anche nel 2010 il rapporto tra atti normativi e quelli amministrativi - ricompresi gli atti di autonomia contabile e organizzativa - è particolarmente favorevole ai secondi. Dal punto di vista quantitativo, tuttavia, l'attività principale dei Consigli resta quella di indirizzo e di controllo sulle Giunte.

Emerge comunque un quadro decisamente variegato dell'attività svolta dai Consigli nel 2010. Nell'intero 2010 solo la metà delle Regioni superano il numero medio annuale di circa 390 atti. Mentre il Consiglio dell'Emilia-Romagna ha approvato 888 atti, quello della Basilicata 136.

Otto Regioni hanno adottato prevalentemente atti di controllo, cinque Regioni atti amministrativi (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania e

Molise), una sola soprattutto atti di indirizzo (Lombardia) e un'altra pareri su atti non regolamentari della Giunta (Veneto).

Una diversificazione che attesta una realtà delle Assemblee regionali multiforme.

TABELLE

TABELLA 1 – Composizione dei Consigli regionali 2010 (IX legislatura)

Regioni e province autonome	numero consiglieri	gruppi	commissioni permanenti	commissioni speciali
abruzzo	45	12	7	3
basilicata	30	11	5	0
calabria	50	9	6	4
campania	61	9	8	4
emilia	50	8	6	0
lazio	71	16	16	0
liguria	40	10	8	0
lombardia	80	7	8	0
marche	43	14	6	2
molise	30	14	4	0
piemonte	60	13	6	0
puglia	70	10	7	0
toscana	53	7	8	2
umbria	31	10	3	1
veneto	60	9	7	1
TOT	**774**	**159**	**105**	**17**
valore medio	52	12	7	1,1

TABELLA 2 – Gruppi consiliari IX legislatura

Regioni e province autonome	consiglieri	gruppi	g. monocratici	incidenza % monocratici sul tot
abruzzo	45	12	6	50
basilicata	30	11	6	55
calabria	50	9	1	11
campania	61	9	0	0
emilia	50	8	1	13
lazio	71	16	7	44
liguria	40	10	2	20
lombardia	80	7	2	29
marche	43	14	9	64
molise	30	14	8	57
piemonte	60	13	7	54
puglia	70	10	1	10
toscana	53	7	0	0
umbria	31	10	5	50
veneto	60	9	3	33
tot	**774**	**159**	**58**	**36**

TABELLA 3 – Composizione Giunte IX legislatura

Regioni a statuto ordinario	n. assessori	n. assessori di origine non elettiva	n. assessori consiglieri	n. assessori esterni dichiarati dai consigli	vicepresidenti
abruzzo	10	2	8	2	1
basilicata	6	3	3	4	0
calabria	13	4	9	5	0
campania	12	11	1	11	1
emilia	12	12	0	12	1
lazio	16	14	2	14	1
liguria	12	6	6	6	1
lombardia	16	4	12	4	1
marche	10	3	7	3	0
molise	9	4	5	8	0
piemonte	12	9	3	12	1
puglia	14	7	7	7	1
toscana	10	9	1	10	1
umbria	7	2	5	2	0
veneto	12	1	11	1	0
tot	171	91	80	**101**	9
media	11	6	5,3	6,7	

TABELLA 4
Attività generale dei Consigli IX legislatura

	2010 IX LEGISLATURA							
	Atti normativi		pareri		altri atti			
Regioni a statuto ordinario	n. leggi	n. regolamenti di consiglio	n. pareri su regolamenti di Giunta	n. pareri su atti di Giunta	n. atti amministrativi	n. atti di indirizzo conclusi	n. atti di controllo conclusi	TOTALE
abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0
basilicata	10	0	0	0	29	32	9	48
calabria	25	0	2	34	151	21	27	271
campania	14	0	1	0	233	36	100	369
emilia	10	0	1	43	34	53	609	733
lazio	7	0	1	38	20	38	118	237
liguria	18	0	0	2	30	122	257	345
lombardia	10	0	2	11	36	238	166	347
marche	14	0	2	0	25	135	213	492
molise	0	0	0	0	0	0	0	0
piemonte	14	0	1	11	79	107	174	414
puglia	13	0	12	3	1	13	114	168
toscana	30	0	5	0	126	135	231	415
umbria	12	0	3	3	19	18	68	240
veneto	11	0	0	70	50	18	90	239
tot	188	0	30	215	833	966	2176	4408
tot complessivo	190		245		833	3142		4408

5. APPROVAZIONE E ATTUAZIONE DELLO STATUTO E APPLICAZIONE DELLE NORME COSTITUZIONALI IN MATERIA DI INTESE INTERTERRITORIALI*

5.1. Procedimento di formazione e approvazione dello Statuto e delle sue successive modifiche

Con l'avvento della nona legislatura regionale, il procedimento di approvazione dei nuovi statuti d'autonomia potrebbe – il condizionale è d'obbligo – giungere finalmente a compimento anche nelle tre Regioni in cui la stagione statutaria, inaugurata dalla legge costituzionale 1/1999, non si è ancora conclusa.

Infatti, eccezion fatta per la Basilicata, dove la discussione sulla proposta di un nuovo Statuto è a uno stadio ancora preliminare, ma è comunque tornata all'attenzione del Consiglio regionale a partire dal settembre 2011, sia in Veneto sia in Molise si registrano significative novità.

Il 22 febbraio 2011 il Consiglio regionale molisano ha approvato, in seconda lettura, il nuovo "Statuto della Regione Molise", che era già stato votato in prima lettura il 19 luglio 2010.

La deliberazione statutaria, tuttavia, è stata impugnata dal Governo, che ne contesta l'illegittimità costituzionale limitatamente agli artt. 30, co. 4; 53, co. 4 e 67, co. 1, per violazione degli artt. 117, co. 2, lett. l); 117, co. 5; 121, co. 2, e 123 della Costituzione.

In particolare, secondo il ricorrente, prevedendo l'art. 30, co. 4, – fra le altre cose – che le commissioni consiliari permanenti possano convocare funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti che, in seduta pubblica, sono esonerati dal segreto d'ufficio, questa sarebbe in contrasto con la disciplina statale in materia di segreto.

---

* Di Luca Castelli, ricercatore di diritto pubblico, Università di Perugia.

L’art. 53, co. 4, invece, equiparando il personale degli enti pubblici non economici a quello regionale, invaderebbe una materia riservata alla contrattazione, in violazione della legge quadro sul pubblico impiego e dunque si porrebbe in contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. l), che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la potestà legislativa in materia di ordinamento civile.

L’art. 67, co. 1, infine, disponendo che sia la Giunta regionale a realizzare la partecipazione alla c.d. fase ascendente dell'attività normativa europea e a provvedere, nella c.d. fase discendente, all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, riserverebbe la competenza in materia alla Giunta regionale quando l'art. 117, co. 5, della Costituzione, la attribuisce alla Regione e quindi a tutti i suoi organi.

Per quanto riguarda la Regione Veneto, il 1° agosto 2011 la Commissione per lo Statuto ha concluso dopo 38 sedute il lungo *iter* che l'ha tenuta impegnata per circa un anno, approvando, a larga maggioranza, la nuova bozza statutaria.

Il testo si compone di 64 articoli che delineano i principi fondamentali cui si conforma l’attività della Regione e definiscono le modalità di partecipazione dei cittadini e delle autonomie sociali, l'autonomia della Regione, i suoi rapporti con le autonomie locali e con l'Unione Europea, i poteri e le competenze degli organi regionali, l’organizzazione della Regione e dei suoi enti strumentali.

Tra le novità introdotte si segnala l’affermazione del principio di responsabilità che deve ispirare l’operato della Regione; l'incentivazione all'associazionismo tra enti locali; la specificità dei territori montani, delle aree svantaggiate e l'autonomia della Provincia di Belluno; i diritti e doveri del contribuente; la valorizzazione del Consiglio regionale, la sua composizione (60 consiglieri) e quella della Giunta (non più di 1/5 dei consiglieri con un massimo del 50% di assessori esterni), un'adeguata rappresentanza dei territori provinciali (almeno 3 consiglieri).

Il nuovo Statuto passa ora all'esame dell'Aula del Consiglio regionale, che dovrà pronunciarsi con due successive deliberazioni a maggioranza assoluta, a distanza di almeno due mesi.

Sul versante delle modifiche apportate agli Statuti vigenti la Regione Calabria, con la LR 27/2010, ha abrogato il co. 4 *bis* dell'art. 35 dello Statuto, che era stato precedentemente aggiunto dalla LR 3/2010, ai sensi del quale la nomina ad assessore di un componente del Consiglio regionale determina la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere e la sua sostituzione con un supplente.

La Regione Umbria, dal canto suo, ha istituito una Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari[1], con il compito di predisporre gli atti necessari a ultimare l'attuazione dello Statuto regionale e di elaborare le proposte di revisione dello Statuto e del Regolamento interno del Consiglio regionale. La legge disciplina l'organizzazione della Commissione, le sue modalità di funzionamento e la durata in carica.

Sempre in Umbria, alla data del 31 dicembre 2010, risultano giacenti due proposte di modifica statutaria: l'atto n. 222, concernente "Ulteriore modificazione della LR 21/2005 (Nuovo Statuto della Regione Umbria)", d'iniziativa dei consiglieri Goracci e Stufara e l'atto n. 236, recante "Ulteriori modificazioni della LR 21/2005 (Nuovo Statuto della Regione Umbria)", d'iniziativa del consigliere Monacelli.

In Puglia, invece, era stato presentato un progetto di legge di modifica dell'art. 7 dello Statuto che, al 31 dicembre 2010, risulta ancora all'esame della competente Commissione consiliare.

5.1.1. Lo stato di avanzamento dei procedimenti di revisione degli statuti speciali

Ben diversa appare la situazione nelle Regioni ad autonomia differenziata, dove l'adeguamento degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V, prefigurato dall'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, è ancora una "promessa" non realizzata.

Al 31 dicembre 2010, infatti, né in Friuli Venezia Giulia, né in Trentino-Alto Adige è in atto alcun processo di revisione dello Statuto. La

[1] LR 20/2010, recante "Istituzione di una Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari".

medesima situazione di stallo si registra in Valle D'Aosta e nelle due Province autonome di Trento e di Bolzano.

In Sardegna il Consiglio regionale ha approvato l'ordine del giorno n. 41 del 18 novembre 2010 nel quale si dà mandato alla I Commissione consiliare permanente, integrata con i Presidenti dei gruppi consiliari e con i rappresentanti di tutte le forze politiche non presenti nella sua ordinaria composizione, di elaborare un percorso di riforma dello Statuto speciale con il coinvolgimento delle diverse espressioni della società civile.

In Sicilia la Commissione speciale per la revisione dello Statuto, che era stata costituita all'inizio della XV legislatura con un ordine del giorno approvato dall'Assemblea nella seduta del 25 giugno 2008, è stata dichiarata cessata dalle funzioni alla fine del 2010[2]. Si è dunque proceduto, ai sensi dell'art. 29-*bis* del Regolamento interno, al deferimento alla I Commissione legislativa di tutti i disegni di legge già assegnati alla Commissione speciale.

La Commissione, al momento del suo scioglimento, era impegnata nell'esame del ddl n. 52 di iniziativa parlamentare (a firma Barbagallo), recante "Schema di progetto di legge costituzionale da proporre al Parlamento nazionale ai sensi dell'art. 41-*ter*, co. 2, dello Statuto", nel quale si proponeva una riduzione del numero dei deputati regionali da novanta a settanta.

5.1.2. Le leggi statutarie delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Bolzano e Trento

La Provincia di Bolzano ha approvato la LP 2/2011, recante "Modifica della LP 4/2010, «Istituzione e disciplina del Consiglio dei Comuni», riguardo alla richiesta di *referendum* abrogativo".

La disciplina nasce dal disegno di LP 76/2010, che era stato presentato dal Presidente Steger in data 17 settembre 2010 e proponeva una modifica all'art. 1 della legge 4/2010. Nella seduta del 23 settembre 2010 il

[2] Nota della Presidenza dell'Assemblea, prot. 1004/SG del 30 dicembre 2010, comunicata nella seduta d'Aula n. 216 del 12 gennaio 2011.

ddl è stato esaminato e approvato dalla I Commissione legislativa del Consiglio. L'Aula ha poi approvato il progetto in data 7 ottobre 2010 con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio.

L'8 ottobre 2010 la legge è stata inviata al Presidente della Provincia per la prima pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione ai fini della richiesta di *referendum*; la pubblicazione è avvenuta in data 19 ottobre 2010. In assenza di richiesta referendaria da parte di un quindicesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio provinciale entro 3 mesi dalla pubblicazione, la legge è stata promulgata il 24 gennaio 2011 e quindi pubblicata il 1° febbraio 2011.

Anche la Sicilia ha approvato una legge statutaria in materia di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di componente del consiglio delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura[3].

La relativa delibera legislativa, approvata dall'Assemblea regionale il 18 febbraio 2010, era stata pubblicata senza formula di promulgazione, a soli fini notiziali, nella GURS n. 11 del 5 marzo 2010 per l'eventuale richiesta, entro tre mesi, di referendum confermativo ai sensi della LR 14/2001.

In Provincia di Trento, invece, sono giacenti due pdl statutarie: una in materia di *referendum* – il ddl 98/2010 – e una in materia elettorale – il dd.l 114/2010 – entrambe assegnate alla I Commissione permanente e in attesa di trattazione.

Anche in Sardegna pendono una serie di pdl statutarie concernenti "Incompatibilità tra le cariche di assessore e consigliere regionale"; "Promozione delle pari opportunità. Introduzione della quota di genere nella composizione della Giunta regionale"; "Promozione delle pari opportunità nell'accesso al Consiglio regionale della Sardegna. Introduzione della quota massima di genere nelle liste per l'elezione del Consiglio regionale. Introduzione della doppia preferenza di genere per

[3] LR Sicilia 13/2010, recante "Norme in materia di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di componente del consiglio delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura".

l'elezione del Consiglio regionale"; "Disposizioni per l'introduzione delle pari opportunità nell'ordinamento regionale".

Con l'ordine del giorno n. 41 del 18 novembre 2010 il Consiglio regionale della Sardegna ha dato mandato alla I Commissione consiliare permanente, integrata con i Presidenti dei gruppi consiliari e con i rappresentanti di tutte le forze politiche non presenti nella sua ordinaria composizione, di avviare un confronto per l'individuazione dei temi riguardanti la legge statutaria.

Sembra altresì opportuno segnalare in questa sede una serie di leggi che, pur non rientrando in senso tecnico nel *genus* di quelle statutarie, hanno un carattere, per così dire, istituzionale.

Anzitutto quelle con le quali le Regioni speciali disciplinano, a vario titolo, le loro attività di rilievo internazionale[4] e adempiono agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea[5].

Per il resto, la Provincia di Trento ha dettato norme sulle nomine di sua competenza[6] e ha introdotto una serie di modifiche alla sua disciplina

---

[4] LR Sardegna 13/2010, recante "Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12".

[5] LR Sicilia 10/2010, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee"; LR Valle d'Aosta 12/2011, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva servizi). Modificazioni alle leggi regionali 6 agosto 2007, n. 19 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e 17 gennaio 2008, n. 1 (Nuova disciplina delle quote latte). Legge comunitaria regionale 2011; LR Valle d'Aosta 16/2010, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno. Legge comunitaria regionale 2010".

[6] LP Trento 10/2010, recante "Disciplina delle nomine e delle designazioni di competenza della Provincia autonoma di Trento e modificazione della legge provinciale 12 febbraio 1996, n. 3 (Disposizioni sulla proroga degli organi amministrativi)".

generale in materia di autonomia[7], volte tra l'altro alla costituzione di un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)[8].

La Sardegna, invece, ha istituito il Garante per l'infanzia e l'adolescenza[9], mentre il Trentino-Alto Adige ha disciplinato la partecipazione dei Consigli delle Autonomie locali all'attività legislativa e amministrativa della Regione[10].

5.2. Attuazione dello Statuto regionale

Si dà conto in questo capitolo della normativa di attuazione degli statuti con particolare riguardo, in coerenza con l'impostazione adottata nel precedente *Rapporto*, ai nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali, alle leggi istitutive degli organi di garanzia statutaria, alle "altre" leggi di attuazione degli statuti, nonché alle nuove leggi elettorali.

5.2.1. La revisione dei regolamenti interni dei Consigli

Il Consiglio regionale dell'Abruzzo, con deliberazione n. 56/2 del 12 ottobre 2010, ha approvato il nuovo regolamento interno, pubblicato sul BURA del 1° dicembre 2010, n. 76 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2011.

Nelle Marche, con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 67 del 19 maggio 2010, è stata istituita una Commissione straordinaria con il compito di elaborare una proposta complessiva di modifica del regolamento interno da sottoporre all'esame dell'Ufficio di Presidenza.

In Veneto, all'inizio della nona legislatura, erano state presentate tre proposte di revisione del regolamento consiliare: proposta n. 1, d'iniziativa dei consiglieri Caner e Bond, presentata in data 2 luglio 2010 e

---

7 LP Trento 26/2010, recante "Modificazioni della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)".

8 LP Trento 10/2011, recante "Modificazione della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino): costituzione del gruppo europeo di cooperazione territoriale 'Euregio Tirolo - Alto Adige - Trentino'".

9 LR Sardegna 8/2011, recante "Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza".

10 LR Trentino-Alto Adige 1/2011, recante "Partecipazione dei Consigli delle Autonomie Locali all'attività legislativa e amministrativa della Regione".

successivamente ritirata; proposta n. 2, d'iniziativa dei consiglieri Caner, Bond e Cortelazzo, presentata in data 27 settembre 2010, licenziata dalla Commissione in data 7 ottobre 2010 e attualmente iscritta all'ordine del giorno del Consiglio; proposta n. 3 d'iniziativa del consigliere Ruzzante, presentata in data 7 ottobre 2010.

La Commissione per lo Statuto, che ha concluso i suoi lavori il 1° agosto 2011, ha licenziato insieme alla bozza di Statuto anche il nuovo regolamento del Consiglio, che disciplina la programmazione dei lavori d'Aula, la determinazione dei tempi degli interventi e della discussione nel suo complesso, il limite degli emendamenti e una serie di garanzie per le opposizioni.

Altre Regioni hanno emendato il regolamento interno del Consiglio. E' il caso della Puglia che ha introdotto modifiche parziali al regolamento con deliberazione del Consiglio regionale n. 14 del 2010, recante "Modifica degli artt. 11 e 20 del regolamento interno del Consiglio regionale".

Anche il regolamento umbro, già modificato con deliberazione n. 315 del 14 luglio 2009, è stato oggetto di ulteriori correttivi con deliberazione n. 3 del 10 giugno 2010, pubblicata in B.U.R 23 giugno 2010, n. 28.

Nel Lazio, invece, nel periodo compreso tra il 1° aprile 2010 e il 31 dicembre 2010, risultano pendenti 7 proposte di modifiche parziali al regolamento consiliare[11].

5.2.1.1. I regolamenti interni delle Assemblee legislative nelle Regioni a Statuto speciale

In Provincia di Bolzano la nuova Commissione per il regolamento interno, presieduta dalla Presidente Unterberger, ha deciso di recuperare il lavoro preliminare svolto dalla precedente Commissione consiliare, che era sul punto di votare le proposte di modifica sulle quali era stato espresso un parere favorevole unanime, ma che ha poi deciso di soprassedere per la richiesta di rinvio avanzata dalla SVP.

[11] La n. 1 del 20 maggio 2010, la n. 3 del 3 giugno 2010, la n. 9 del 5 agosto 2010, la n. 10 del 31 agosto 2010, la n. 11 del 24 settembre 2010, la n. 13 del 4 novembre 2010, la n. 20 del 2 dicembre 2010.

In data 11 aprile 2011 la Commissione ha comunque approvato all'unanimità gli emendamenti posti in votazione, che sono stati poi approvati dal Consiglio provinciale in data 4 maggio 2011.

In Sicilia l'Assemblea regionale, nella seduta del 18 maggio 2010, ha approvato la modifica dell'art. 153 del proprio regolamento interno, relativo alla lettura e discussione delle mozioni in Assemblea.

Anche in Valle d'Aosta il regolamento è stato recentemente oggetto di parziali modifiche introdotte con deliberazione del Consiglio regionale n. 973/XIII del 13 gennaio 2010 e n. 1301/XIII del 14 luglio 2010.

5.2.2. Gli organi di garanzia statutaria

In Abruzzo i componenti del Collegio regionale per le garanzie statutarie sono stati nominati dal Consiglio regionale con delibera n. 46/5 del 13 luglio 2010. Il Collegio ha cominciato ad operare nel 2011.

Nel Lazio l'organo non è stato ancora costituito, mentre in Umbria la Commissione è stata costituita con deliberazione Consiglio regionale n. 20 del 12 ottobre 2010.

La Toscana, con la LR 7/2011, ha modificato la legge istitutiva del Collegio di garanzia statutaria nel senso di ridurre i termini per il ricorso, al fine di non ritardare eccessivamente la promulgazione delle leggi e di attribuire al Collegio anche competenze consultive in materia giuridico-istituzionale nei confronti del Consiglio regionale, in modo da unificare in capo a quest'organo anche le funzioni in precedenza previste per il Comitato di consulenza tecnico-giuridica, che dunque non sarà costituito, determinando così una riduzione delle spese degli apparati pubblici.

5.2.3. Le "altre" leggi di attuazione statutaria

Per quanto riguarda le "altre" leggi che – a vario titolo – danno attuazione a disposizioni statutarie o che si autoqualificano come tali, sembra possibile distinguere, in particolare:

a) norme in materia di forma di governo[12];

b) norme in materia di amministrazione e di riduzione dei costi della politica[13];

c) norme che disciplinano altri organi previsti dagli statuti:

- il garante per l'infanzia e l'adolescenza[14];
- il centro per le pari opportunità[15];
- il difensore civico regionale[16];

d) norme che disciplinano istituti di partecipazione e di democrazia diretta[17];

---

[12] LR Calabria 12/2010, recante "Disciplina transitoria ed urgente in materia di incompatibilità statutaria"; LR Liguria 9/2010, recante "Modifiche a norme relative all'attribuzione di funzioni del Consiglio regionale - Assemblea legislativa della Liguria"; LR Liguria 10/2010, recante "Ulteriori modificazioni alla legge regionale 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria) e successive modificazioni e integrazioni"; LR Umbria 16/2010, "Modificazioni della legge regionale 12 giugno 2007, n. 21 (Struttura organizzativa e dirigenza del Consiglio regionale) e ulteriori modificazioni delle leggi regionali 11 gennaio 2000, n. 3 (Norme in materia di comunicazione e di emittenza radiotelevisiva locale e istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM)) e 23 gennaio 1996, n. 3 (Nuove norme sul funzionamento dei gruppi consiliari)"; LR Toscana 59/2010, recante "Modifiche alla legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale)";.

[13] LR Campania 8/2010, recante "Norme per garantire risparmio, trasparenza ed efficienza in Regione Campania"; LR Lazio 3/2010, recante "Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2010-2012 della Regione Lazio". L'art. 1, co. 12, istituisce l'Agenzia territoriale del turismo in attuazione dell'art. 54 dello Statuto; LR Toscana 55/2010, recante "Disposizioni in materia di permanenza in carica degli organi di alcuni enti e orgasmi regionali"; LR Umbria 25/2010, recante "Riduzione della spesa per gli apparati politici della Regione - Modificazioni di leggi regionali".

[14] LR Toscana 26/2010, recante "Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza; LR Umbria 24/2010, recante "Modificazioni delle leggi regionali 18 ottobre 2006, n. 13 (Istituzione del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale), 29 luglio 2009, n. 18 (Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza) e 27 novembre 2007, n. 30 (Nuova disciplina del Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 30 novembre 1995, n. 45)".

[15] LR Lombardia 8/2011, "Istituzione del Consiglio per le pari opportunità"; LR Emilia-Romagna 8/2011, recante "Istituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini"; LR Marche 13/2010, recante "Modifica alla legge regionale 18 aprile 1986, n. 9 'Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna'".

[16] LR Lombardia 18/2010, recante "Disciplina del Difensore regionale".

[17] LR Toscana 43/2010, "Modifiche alla legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina regionale dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto)"; LR Umbria 18/2010, recante "Modificazione della legge regionale 16 febbraio 2010, n. 14 (Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle

e) norme finalizzate a promuovere una serie di princìpi fissati dagli statuti:

- lo sviluppo dell'istruzione;[18]
- la pubblicità degli atti della Regione;[19]
- la trasparenza dell'attività politica e amministrativa;[20]
- la semplificazione normativa;[21]
- la sussidiarietà orizzontale;[22]

f) norme che danno attuazione al diritto comunitario.[23]

5.2.4. La legislazione in materia elettorale

Nel periodo considerato non si registrano interventi delle Regioni in materia elettorale. Si segnala soltanto, in Piemonte, la pdl regionale n. 65, presentata il 21 settembre 2010, avente ad oggetto "Norme per l'elezione del Consiglio regionale del Piemonte".

---

istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)"; LR Toscana 51/2010, "Norme sull'iniziativa popolare delle leggi".

[18] LR Lazio 9/2010, recante "Disposizioni collegate alla legge finanziaria regionale per l'esercizio finanziario 2011 (art. 12, co. 1, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25). L'art. 2, co. 60, dà attuazione all'art. 7, co. 2, lett. h), dello Statuto, ai sensi del quale "la Regione promuove lo sviluppo dell'istruzione in ogni sua forma e grado, della formazione professionale e della cultura, garantendo il diritto allo studio e la libertà di scelta educativa".

[19] LR Calabria 11/2011, recante "Istituzione del Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Calabria e norme per la pubblicazione degli atti"; LR Piemonte 22/2010, recante "Istituzione del Bollettino Ufficiale telematico della Regione Piemonte".

[20] LR Campania 9/2010, recante "Anagrafe pubblica degli eletti. Disposizioni sulla trasparenza e l'informazione"; LR Calabria 24/2010, "Norme per la pubblicità della situazione patrimoniale dei consiglieri regionali, degli assessori non consiglieri, dei Sottosegretari e dei soggetti indicati nell'art. 15 della legge 5 luglio 1982, n. 441"; LR Basilicata 32/2010, recante "Anagrafe pubblica degli eletti e degli amministratori"; LR Abruzzo 61/2010, recante "Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari".

[21] LR Piemonte 21/2010, recante "Terza legge regionale di abrogazione. Attuazione art. 48 dello Statuto".

[22] LR Campania 12/2011, recante "Autorizzazione del co. 4 dell'art. 118 della Costituzione sulla sussidiarietà orizzontale".

[23] LR Puglia 10/2010, recante "Attuazione dei programmi comunitari e nazionali e dei processi di stabilizzazione"; LR Abruzzo 59/2010, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2006/123/CE, 92/43/CEE e 2006/7/CE - (Legge comunitaria regionale 2010)".

5.2.5. Le norme di attuazione degli statuti speciali

Numerose, invece, sono state le norme di attuazione degli Statuti speciali intervenute nell'intervallo di tempo preso in esame. Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia è stato approvato il Dlgs 10 dicembre 2010, n. 255, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia concernenti il trasferimento di beni immobili e di impianti, a norma dell'art. 10 della legge 910/1966 e il Dlgs 23 dicembre 2010, n. 274, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di sanità penitenziaria".

In Sicilia è attualmente in corso la procedura per l'approvazione di nuove norme di attuazione dello Statuto regionale relative al trasferimento di beni immobili dallo Stato alla Regione. Il testo del provvedimento esitato dalla Commissione paritetica Stato-Regione, di cui all'art. 43 dello Statuto, si trova oggi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per le Province di Trento e di Bolzano sono state emanate quattro norme di attuazione, nessuna delle quali fa riferimento alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 3/2001.

Si tratta del Dlgs 14 maggio 2010, n. 86, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige sull'equipollenza degli attestati di conoscenza della lingua italiana e della lingua tedesca"; del Dlgs 19 novembre 2010, n. 252, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni in materia di assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati negli istituti penitenziari"; del Dlgs 19 novembre 2010, n. 262, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al Dlgs 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra della Provincia di Trento"; del Dlgs 21 gennaio 2011, n. 11, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche all'art. 33 del DPR 15 luglio 1988, n. 574, in materia di riserva di posti per i candidati in possesso dell'attestato di bilinguismo, nonché di esclusione dall'obbligo del servizio militare

preventivo, nel reclutamento del personale da assumere nelle forze dell'ordine".

Altre norme di attuazione sono state approvate in via provvisoria o definitiva dalla Commissione paritetica, ma sono relative alla recente riforma della parte finanziaria dello Statuto speciale, più che alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Per la Valle D'Aosta sono stati adottati: il Dlgs 5 ottobre 2010, n. 179, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti"; il Dlgs 26 ottobre 2010, n. 192, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste recanti il trasferimento di funzioni in materia di medicina e sanita' penitenziaria"; il Dlgs 26 ottobre 2010, n. 193, concernente "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di edilizia residenziale pubblica"; il Dlgs 26 ottobre 2010, n. 194, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di trasporto ferroviario".

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

Al 31 dicembre 2010 il CAL non risulta ancora costituito in Abruzzo, Calabria e Piemonte, Regione che ha nel frattempo modificato la disciplina istitutiva dell'organo approvando la LR 8/2011, recante appunto "Modifiche alla LR 30/2006, recante l'istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) e modifiche alla LR 34/1998, (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali)".

La Liguria ha approvato la LR 7/2010, con cui ha introdotto "Ulteriori modifiche alla LR 13/2006 (Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali)". Ha poi successivamente adottato la LR 1/2011, con cui ha ridisciplinato *ex novo* il Consiglio delle autonomie locali, disponendo altresì l'abrogazione della legge 7/2010.

In Sicilia all'inizio della XV legislatura è stato presentato un disegno di legge di iniziativa parlamentare (ddl n. 110), recante "Schema di progetto di legge costituzionale da proporre al Parlamento nazionale ai sensi dell'art. 41-*ter* co. 2 dello Statuto recante "Modifiche dello Statuto della Regione siciliana". L'art. 39 del provvedimento prevede l'istituzione del Consiglio regionale delle autonomie locali.

Al momento nella Regione è ancora attiva la Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali, istituita con LR. 34/1998. Entro trenta giorni dall'insediamento del nuovo Consiglio delle Autonomie locali la Conferenza verrà ricostituita nella composizione e con le funzioni stabilite dalla LR 30/2006.

La LR 24/2010, recante "Modifiche all'art. 8 della LR 34/1998 (Riordino dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali), stabilisce però che nelle more delle procedure di istituzione del Consiglio delle Autonomie locali, e comunque non oltre il 30 giugno 2011, la Conferenza eserciti anche le funzioni dello stesso Consiglio, elencate all'art. 11 della legge 30/2006.

Da segnalare altresì la pdl n. 106, recante "Modifiche alla LR 30/2006 (Istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (CAL)) e modifiche alla LR 34/1998 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali)", assegnata alla Commissione I in sede referente il 20 dicembre 2010 (e licenziata il 25 febbraio 2011), che è finalizzata a semplificare le operazioni di elezione dei componenti del CAL e a ridurre i costi connessi alle operazioni elettorali, nell'intento di rendere più brevi i tempi di insediamento dell'organo.

In Provincia di Bolzano, invece, il Consiglio dei Comuni è diventato operativo solo dopo le elezioni comunali del 16 maggio 2010. Il differimento della piena operatività dell'organo era stato disposto dall'art. 15 della LP 4/2010. La disciplina originaria, recata dalla LP 10/2003, è stata abrogata dall'art. 14 della legge 4/2010, che ha anche attribuito al Consiglio un potere di iniziativa legislativa.

Con specifico riguardo alle esigenze di consultazione delle forze sociali si segnala che l'Abruzzo, con LR 53/2010, recante "Norme per la tutela dei

consumatori e degli utenti", ha istituito la Consulta regionale degli utenti e dei consumatori.

5.4. Prima applicazione delle nuove norme del Titolo V della Costituzione in materia di intese interterritoriali

Si dà conto in questa sede del percorso per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia, secondo quanto previsto dall'art. 116, co. 3, della Costituzione; dello stato di avanzamento del procedimento concernente eventuali intese interregionali, ai sensi dell'art. 117, co. 8, della Costituzione; dello stato di avanzamento del procedimento concernente eventuali accordi con Stati o intese con enti territoriali interni ad altro Stato, ai sensi dell'art. 117, co. 9, della Costituzione.

Sul versante dell'attuazione del c.d. regionalismo differenziato, di cui all'art. 116, co. 3, non vi sono state novità significative rispetto a quanto indicato nel precedente *Rapporto*. La Lombardia ha comunque mantenuto i contatti con il Governo per l'implementazione di quella previsione costituzionale.

Per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 117, co. 8, sulle intese interregionali, l'Emilia-Romagna ha approvato la LR 9/2010, con cui ha ratificato l'intesa integrativa con la Regione Marche in ambito sanitario per l'attuazione della legge 117/2009.

Anche la Regione Friuli Venezia Giulia si è dimostrata molto attiva su questo fronte. Con deliberazione n. 1658 del 25 agosto 2010 ha approvato lo schema di convenzione con la Regione Piemonte per la realizzazione del progetto "Guadagnare salute negli adolescenti".

Ha poi approvato lo schema di protocollo d'intesa con la Provincia di Venezia, la Regione del Veneto, la Provincia autonoma di Trento, la Provincia autonoma di Bolzano, finalizzato alla costituzione del comitato fondatore per la candidatura della città di Venezia a capitale europea della cultura per l'anno 2019. E' stata altresì raggiunta un'intesa in materia di cooperazione interregionale nel settore sanitario con la Regione Lombardia.

Con riferimento invece all'attuazione dell'art. 117, co. 9, relativo alle intese con enti territoriali di altri Stati, il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, con deliberazione n. 10 del 20 luglio 2010, ha ratificato l'intesa interregionale con la Regione Aquitania (Repubblica francese), la cui procedura era stata avviata nel giugno del 2009, ma si era interrotta a causa della fine dell'VIII legislatura.

La richiesta di ratifica dell'intesa è stata successivamente ripresentata dal Presidente della Regione al Presidente del Consiglio regionale in data 10 giugno 2010 e nel corso della nuova legislatura il procedimento si è concluso con l'approvazione definitiva della deliberazione dell'Assemblea del 20 luglio 2010.

Si segnalano inoltre, ancora con riguardo alla Regione Friuli Venezia Giulia, l'intesa con la Repubblica Serba di Bosnia-Erzegovina (15 aprile 2010); l'accordo per promuovere lo sviluppo reciproco nei settori della sanità e dei sistemi informativi con il Ministero della salute della Repubblica di Bulgaria (27 maggio 2010); l'accordo con il Ministero della sanità della Repubblica di Albania (21 ottobre 2010).

In Provincia di Bolzano, invece, si è avviato l'*iter* della costituzione del gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) "Euroregione Alto Adige/Südtirol, Tirolo e Trentino", ai sensi del regolamento (CE) 1082/06.

La proposta di convenzione e di statuto del GECT è stata trasmessa ai tre Presidenti delle assemblee legislative della Provincia di Trento, di Bolzano e del Tirolo nell'ottobre 2010. Si è attualmente in attesa dell'autorizzazione da parte del Governo italiano.

6. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE*

6.1. Introduzione

Il presente capitolo è dedicato alla disamina delle tendenze regionali in materia di politiche per la sanità. Anche questa volta le azioni sono catalogate sotto le due macroaree della tutela della salute e del governo della spesa, a loro volta distinte ulteriormente secondo gruppi tematici. Due le tendenze che sembrano evidenziarsi: da un lato l'indubbia riduzione dello spazio d'azione delle Regioni nell'ambito delle scelte collegate con esigenze di controllo della spesa, specie per le realtà regionali impegnate nell'adempimento dei Piani di rientro; dall'altro il tentativo delle singole Regioni, non solo da parte di quelle con minori problemi finanziari, di dotarsi di una propria identità nell'ambito della politica della salute, mediante l'adozione di provvedimenti di regolamentazione in senso ampio.

Deve precisarsi che l'analisi si fonda sui dati forniti dalle Regioni riguardo alla loro attività normativa nell'anno 2010; pertanto, il quadro delle politiche regionali potrebbe anche risultare non completo, dato che le risposte al questionario distribuito ai fini della redazione del Rapporto non sono sempre chiare ed esaustive in relazione a tutte le Regioni. Nondimeno, nel 2010 si evidenzia un notevole impegno nel fornire i dati necessari, anche per molte di quelle realtà dove in passato essi apparivano meno copiosi.

6.2. Il *policy making* nel 2010

L'analisi delle politiche sanitarie delle Regioni si può quindi suddividere, come di consueto, nelle due grandi aree della "tutela della salute" e del "governo della spesa". Con la prima definizione vengono intesi, in senso

---

* Di Nicola Viceconte, ricercatore di diritto pubblico, ISSiRFA-CNR (par. 6.1, 6.2 e 6.2.1) e di Stefania Gabriele, dirigente di ricerca, ISSiRFA-CNR (par. 6.2.2 e 6.3).

ampio, tutti quegli interventi svolti dalle Regioni per tutelare e promuovere la salute delle proprie popolazioni; nella seconda voce, invece, rientrano le misure più direttamente poste da ciascuna Regione ai fini di contenere e regolamentare la spesa sanitaria, generalmente, come si vedrà, in virtù degli impegni intergovernativi contenuti nelle Intese e nei cosiddetti "Patti per la salute". Si tenga presente, tuttavia, che si tratta di una suddivisione di massima, poiché i provvedimenti regionali non sempre possono essere rigorosamente ascritti all'una o all'altra area, interessando settori ad esse trasversali. Inoltre, le politiche per la salute sono sovente condizionate dalle esigenze di bilancio, sia sul piano decisionale, sia sul piano della loro attuazione.

6.2.1. Tutela della salute

- Premessa

Come osservato, nel paragrafo in esame rientrano quelle azioni regionali più propriamente inerenti alle scelte di "politica della salute". Si tratta, più in particolare, dell'attività di pianificazione, che ha portata generale, delle misure di prevenzione e di tutti quei provvedimenti che si ricollegano alle prestazioni erogate dalle Regioni, tra cui, ovviamente, spiccano quelli concernenti i Livelli essenziali di assistenza, ma anche i singoli progetti tesi ad arricchire l'offerta di prestazioni sanitarie. Inoltre, ampio spazio è riservato alle norme recanti una regolamentazione di carattere generale, quali le linee guida, nonché a quelle sull'organizzazione sanitaria, quando esse possano produrre effetti sulle prestazioni erogate.

Si tratta, a ben vedere, di un insieme di azioni che più propriamente tende a caratterizzare le "identità" regionali in ambito sanitario, mostrando gli specifici settori in cui si orientano le attenzioni delle singole Regioni. Un ambito in cui emerge, pertanto, lo "spirito" del federalismo, inteso come quel grado di differenziazione che caratterizza i sistemi autonomistici, che però non deve mai compromettere l'unitarietà del sistema nel suo complesso. Non si dimentichi, da ultimo, che in ogni caso le scelte di politica sanitaria sono spesso condizionate, specie per gli aspetti organizzativi, dai vincoli di spesa, come nel caso del riordino di sistemi quale quello dell'urgenza/emergenza; in tali casi, tuttavia, sono le modalità

scelte dalle singole Regioni per conformarsi a tali vincoli a rilevare sul piano delle identità regionali. Né può trascurarsi che anche le azioni contenute negli atti d'indirizzo spesso richiedono provvedimenti attuativi e stanziamenti finanziari, nella cui assenza possono risolversi in petizioni di principio. Ciò non toglie, in ogni caso, che i settori cui si accennava e che saranno dettagliatamente analizzati contribuiscano a caratterizzare le politiche della salute delle Regioni e appaiono, tra l'altro, in forte crescita in molte realtà regionali.

- Pianificazione e programmazione

L'attività di pianificazione e programmazione ha costituito, nel 2010, una non indifferente voce delle politiche di tutela della salute.

Gli interventi di maggiore rilevanza hanno riguardato l'adozione dei nuovi piani sanitari e socio-sanitari, di cui alle norme delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Marche. Emilia-Romagna e Valle D'Aosta, invece, hanno dettato linee generali sull'intero settore della salute, mentre il Lazio ha provveduto alla modifica, all'integrazione e alla precisazione dei precedenti piani regionali. Più frequente è stata la previsione di piani per settori peculiari come: per il controllo sulla balneazione e sui prodotti fitosanitari (Umbria); per i soggetti non autosufficienti (Emilia-Romagna e Umbria); per i disturbi dell'apprendimento (Emilia-Romagna); per le azioni sulle droghe (Campania); per il contenimento dei tempi d'attesa (Provincia autonoma di Trento e Umbria); in materia di esposizione alle radiazioni ionizzanti (Piemonte, Toscana e Veneto), in conformità al Dlgs. n. 230 del 1995, attuativo di direttive Euratom; per l'area materno-infantile (Piemonte). Spiccano, da ultimo, i piani regionali per la prevenzione, di cui al paragrafo successivo.

Nell'ambito dell'attività di programmazione sanitaria, invece, rientra l'approvazione delle linee progettuali di attuazione dei piani sanitari regionali, come previsto in Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia e Umbria. Si segnalano anche le misure delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria in materia d'investimenti, specie quelli collegati alla rete ospedaliera, risoltesi nell'adozione di programmi regionali d'investimenti in sanità.

- Prevenzione e vigilanza

Più che per gli anni passati, il 2010 appare assai significativo per il settore della prevenzione, registrandosi l'adozione da parte di numerose Regioni dei rispettivi piani per la prevenzione sanitaria (così Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria), in attuazione di intese e accordi intervenuti in sede di Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome (da ultimo l'Intesa 29 aprile 2010).

Tra gli interventi più significativi possono sottolinearsi senz'altro quelli concernenti il controllo della filiera alimentare e la sicurezza degli alimenti, di cui alla normativa dell'Abruzzo, della Campania, della Liguria e dell'Umbria, anche in questo caso attuativi d'intese Stato-Regioni (specie l'Intesa 8 luglio 2010). Comuni a più Regioni sono stati anche i provvedimenti per la prevenzione del randagismo e delle aggressioni canine (Abruzzo, Lombardia, Sicilia e Umbria), nonché quelli recanti disposizioni inerenti l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale regionale (Abruzzo e Lazio), che svolge importanti compiti sul piano della prevenzione (anche in questo caso in adempimento a norme statali).

Molto attiva nel settore della prevenzione è stata la Regione Umbria, la quale ha adottato misure relative alla prevenzione del carcinoma uterino e del colon-retto, alla vigilanza sulle infezioni da Hiv e alla sicurezza sui luoghi di lavoro; si segnalano anche le norme concernenti la profilassi contro il carbonchio ematico e le malattie della selvaggina. Numerose disposizioni ha dettato anche la Liguria, rafforzando la campagna vaccinale per le infezioni da papilloma virus (su cui è intervenuto anche l'Abruzzo) e regolando la prevenzione in edilizia e la sindrome da apnee notturne. Attivo anche il Lazio, che ha adottato normative per la prevenzione della TBC, dell'asma e della bulimia, nonché sul monitoraggio della patologia tiroidea (così anche la Campania). Tra gli altri puntuali settori di prevenzione oggetto d'intervento regionale si segnalano: le misure concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile (Molise); quelle per il contrasto del *mobbing* (Veneto); quelle relative alla vaccinazione antinfluenzale e allo *screening* oncologico (Abruzzo), alla gestione del rischio clinico per i percorsi per scompenso

cardiaco e dolore toracico (Campania), nonché a quello neonatale per le malattie ereditarie (Emilia-Romagna). La Regione Campania, infine, ha siglato un accordo interistituzionale con il Ministero della salute per il monitoraggio della salute nei fenomeni d'inquinamento ambientale da rifiuti.

Nel settore della vigilanza e dei servizi ispettivi, oltre alla legislazione della Regione Veneto, che ha riordinato l'intero sistema del servizio ispettivo in ambito socio-sanitario, e della Puglia, che è intervenuta con alcune modifiche, deve segnalarsi l'attuazione data da diverse Regioni (Abruzzo, Calabria, Campania e Liguria) all'Accordo siglato dalla Conferenza Stato-Regioni in attuazione del regolamento CE n. 1907 del 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), mediante la costituzione di apposite autorità regionali.

- Prestazioni erogate

Come noto, le politiche sanitarie attuate dalle Regioni definiscono le caratteristiche dettagliate della protezione sanitaria goduta dal singolo cittadino; molte azioni intraprese dalle Regioni, infatti, concernono specifiche patologie e problemi di salute e possono anche implementare il pacchetto di assistenza sanitaria e socio-sanitaria effettivamente disponibile per i cittadini residenti nelle Regioni stesse.

Riguardo ai servizi concernenti la dimensione clinica vengono in primo luogo in rilievo talune disposizioni regionali caratterizzate dall'attenzione ai profili d'integrazione e inclusione sociale per categorie particolarmente disagiate. Così, si evidenziano: la normativa della Regione Marche a sostegno dei lavoratori colpiti dalla crisi economica e di altre situazioni di fragilità per l'accesso alle prestazioni sanitarie; quelle della Campania e del Lazio per l'inclusione e l'assistenza sanitaria ai cittadini non U.E. residenti sul territorio regionale; le norme dell'Abruzzo sull'assistenza sanitaria per ragioni umanitarie e sull'inserimento sociale dei sordi (materia quest'ultima disciplinata anche dalla Basilicata); quelle, infine, previste dall'Emilia-Romagna sull'inserimento scolastico degli studenti disabili.

Venendo più direttamente alle prestazioni rientranti nei LEA, numerosi interventi hanno riguardato la materia della medicina fisica e riabilitativa, come nel caso della Provincia autonoma di Bolzano, della Campania (che ha disciplinato l'assistenza ambulatoriale e l'elenco dei medici specialisti della riabilitazione, nonché previsto la costituzione di un'apposita Commissione di monitoraggio) e della Puglia (con riguardo soprattutto all'assistenza domiciliare per i servizi riabilitativi). Sempre la Campania è intervenuta a modificare le prestazioni contrassegnate dalla lettera *r)* del DM 150/1996, cioè quelle erogabili solo presso determinati ambulatori specialistici specificamente riconosciuti dalla Regione. Le cure domiciliari sono state oggetto di nuova disciplina anche in Sicilia. La Provincia di Bolzano, invece, ha adottato un nuovo regolamento per il trasporto degli infermi in ambulanza, la Liguria è intervenuta riguardo alle autorizzazioni per le cure all'estero, mentre il Molise ha istituito il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di appropriatezza ed efficacia (di cui all'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005).

Molti degli interventi regionali, poi, hanno riguardato la disciplina dell'assistenza fornita a soggetti con specifiche patologie o che si trovano in particolari condizioni di salute. Pertanto, sono stati approvati provvedimenti per le persone affette da Sclerosi laterale amiotrofica (Provincia di Trento e Regione Marche, quest'ultima anche con interventi a sostegno delle famiglie), nonché numerose misure concernenti le malattie rare, specie quelle metaboliche (Basilicata, Campania e Provincia di Trento); in tal senso la Regione Marche ha apprestato un protocollo di intesa per il "Piano integrato di accoglienza/assistenza del bambino con diabete a scuola" (tema su cui è stata attiva anche la Provincia di Trento). Ancora, il Lazio ha previsto un modello assistenziale per le cure palliative pediatriche e ha implementato l'assistenza domiciliare ai malati neuro-oncologici, mentre l'Abruzzo ha stanziato nuove risorse per la cura delle psicosi infantili e la Toscana ha approvato il documento recante gli accertamenti e i trattamenti obbligatori per le malattie mentali. La Provincia di Trento ha previsto interventi sanitari ed assistenziali per le persone in stato vegetativo o a minima responsività e la Basilicata, infine, è intervenuta riguardo ai soggetti affetti da dislessia e altri disturbi

dell'apprendimento. Da ultimo, va sottolineato che talune Regioni hanno avviato la realizzazione di poli specialistici per particolari patologie: così in Basilicata, ove si è proposta realizzazione di un polo multispecialistico di riabilitazione e lungodegenza riabilitativa presso l'Ospedale di Maratea, e per la Campania, che ha adottato un protocollo d'intesa per la realizzazione del polo integrato per le prestazioni sanitarie d'elevata complessità, la didattica e la ricerca finalizzata in materia di sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria.

Per quanto riguarda le prestazioni extra-LEA, la Regione Toscana ha provveduto all'approvazione di uno schema di accordo con le Organizzazioni sindacali delle farmacie convenzionate per l'ossigeno-terapia domiciliare e l´assistenza integrativa regionale. La Provincia autonoma di Bolzano, invece, ha approvato i criteri per la concessione del concorso della Provincia nella spesa sostenuta dagli assistiti per le prestazioni protesiche dentarie e per apparecchi per ortodonzia.

- Organizzazione del sistema erogativo

Organizzazione sanitaria

Spostandoci sulle misure attinenti all'organizzazione del sistema erogativo, grande rilevanza hanno gli interventi sulle liste d'attesa, che, ovviamente, incidono anche sulla spesa sanitaria; non a caso, le disposizioni regionali sono talvolta conseguenza dell'adempimento di quanto previsto dai piani di rientro (Piemonte). La Provincia di Trento e l'Umbria, pertanto, hanno adottato i rispettivi piani per il contenimento dei tempi d'attesa, già accennati, mentre più limitate sono state le indicazioni date dalla Regione Lazio riguardo alle liste d'attesa per i trapianti.

Sempre sul piano organizzativo, riflessi sulle prestazioni erogate hanno anche gli interventi normativi regionali riferiti alle strutture del servizio sanitario nazionale, come per la costituzione di nuove aziende ospedaliere e l'assorbimento da parte delle aziende sanitarie regionali di prestazioni fornite da case di cura private (Campania). Così anche per la riorganizzazione concernente specifiche strutture, quali quelle nefrodialitiche della Regione Marche. Su di un piano più generale, invece, la Provincia di Trento ha accentrato nell'unica azienda sanitaria regionale la funzione organizzativa, conferendo un forte ruolo al direttore generale.

Anche la creazione di appositi enti per lo studio di gravi patologie riveste importanza non secondaria (così per la Valle d'Aosta, ove si è istituita la Fondazione per la ricerca sul cancro). Particolare interesse mostrano le migliorie alle dotazioni tecnologiche e alle tecniche assistenziali dei presidi ospedalieri, spesso in adempimento a impegni presi mediante i piani di rientro regionali (Abruzzo, Calabria). La Lombardia, infine, è intervenuta riguardo ai requisiti tecnologici e alla valutazione della *performance* delle strutture sanitarie e ospedaliere, alla realizzazione del fascicolo sanitario elettronico, nonché all'implementazione del sistema C.u.p.

Da ultimo, si segnalano misure di ampio respiro, quali le convenzioni tra Regione e strutture universitarie per lo svolgimento delle attività assistenziali (Campania), nonché le collaborazioni tra regione e Istituti di ricerca (Sicilia).

Edilizia sanitaria

Vengono poi in rilievo i provvedimenti concernenti l'edilizia sanitaria, che vanno dall'approvazione di piani di ampliamento per le residenze sanitarie assistenziali (Lazio), all'adeguamento ai canoni edilizi delle strutture sanitarie (Basilicata), alla valorizzazione delle strutture dismesse (Umbria), sino alla realizzazione di nuove strutture ospedaliere (Marche). Vi sono poi interventi più specifici, quali: i programmi concernenti la realizzazione delle strutture sanitarie per l'attività libero professionale (Abruzzo); le misure tese al miglioramento di determinate aree di offerta assistenziale da parte delle strutture ospedaliere, come nel caso del settore materno-infantile (Abruzzo); le assegnazioni alle ASL di fondi per la ristrutturazione di specifici presidi ospedalieri (Lazio).

Reti

Numerose Regioni sono intervenute sul sistema delle reti assistenziali con particolare attenzione alla rete laboratoristica, talvolta in modo generale (Campania, Umbria e Puglia, quest'ultima in adempimento del piano di rientro), in altri casi in maniera più settoriale (così la Provincia autonoma di Trento, che ha disciplinato i punti di prelievo). Altra rete che mostra pregnante interesse è quella delle cure palliative, di cui alla disciplina di Lombardia e Piemonte, mentre l'Umbria è intervenuta sulla rete d'intervento nell'area delle dipendenze e delle droghe, istituendo

anche una rete per la riabilitazione. La Regione Marche ha dettato nuovi obiettivi e linee d'indirizzo per la rete oncologica regionale e quella sulla medicina molecolare, mentre la Campania ha istituito una rete trasfusionale, riordinato il sistema trapiantologico, nonché, in conformità al piano di rientro, avviato la creazione di una rete di banche per la conservazione di sangue da cordone ombelicale. Da ultimo, si segnalano i provvedimenti della Regione Calabria, che ha attuato quanto previsto dal piano di rientro riguardo alla rete dei Centri unici di prenotazione (C.u.p.), e della Basilicata, la quale ha individuato, nell'ambito della Rete nazionale Malattie rare, il centro regionale di riferimento malattia di Behcet.

- Regolazione

Standard *e linee d'indirizzo*

Gran parte degli interventi normativi regionali possono farsi rientrare nella voce "regolazione", distinguendosi tra regolazione di carattere clinico, concernente più propriamente la tutela della salute, e la regolazione relativa al governo della spesa, di cui in seguito.

Notevole spazio in numerose realtà regionali hanno avuto i provvedimenti di riordino del settore della sanità, talvolta di carattere generale (Lombardia, Marche, Provincia di Trento), più spesso di tipo settoriale, tesi a fissare *standard*. E' il caso della legislazione del Piemonte, che ha riguardato la cosiddetta *pet therapy* e la detenzione, allevamento e commercio di animali esotici; di quella della Toscana in materia di requisiti igienico-sanitari delle piscine per uso natatorio e di disciplina del settore del benessere e dei bionaturali; di quella sull'autorizzazione e vendita dei prodotti fitosanitari (Abruzzo e Campania) e sull'accertamento, la valutazione e la liquidazione dei danni causati da cani randagi o inselvatichiti (Abruzzo); di quella della Regione Campania, intervenuta sull'attività di tatuaggio e *piercing*; della sanità veterinaria (Provincia autonoma di Bolzano); il Veneto, infine, ha dettato la nuova normativa in materia funeraria, specificando anche le relative linee guida. Diverse Regioni (Campania, Marche e Umbria), inoltre, hanno regolamentato la conservazione e l'esportazione dei campioni di sangue da cordone ombelicale, in attuazione di uno specifico accordo Stato-Regioni. Un settore assai peculiare ove le Regioni sono in vario modo

intervenute nel 2010 riguarda l'assistenza sanitaria penitenziaria, sovente in virtù di normative statali e accordi Stato-Regioni (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Sardegna, Umbria); si segnala, in particolare, la stipula di protocolli d'intesa tra le Regioni e apposite istituzioni (Centri di giustizia minorile, Prefetture o autorità autonome) per meglio garantire l'assistenza sanitaria nelle strutture penitenziarie (Abruzzo, Lazio, Liguria, Umbria).

Carattere generale hanno anche le linee d'indirizzo. Nel 2010 esse hanno riguardato le proiezioni farmaceutiche (Toscana), gli spazi dedicati al benessere (Umbria), l'uso di antibiotici associati a interventi operatori (Campania), la gestione integrata sperimentale di area vasta (Marche) e la materia contrattuale e organizzativa (Campania).

Linee guida

Assai vasta, come sovente negli anni passati, è stata la produzione da parte delle Regioni di linee guida su di un'ampia gamma di questioni. Si tratta di provvedimenti di grande rilevanza che concernono più che altro profili di carattere tecnico e regolamentare, concernenti settori di notevole importanza; esse presentano, quindi, un grande interesse nel caratterizzare le politiche regionali della salute.

Oltre alle già ricordate linee guida sulla prevenzione, nonché a quelle in materia di emergenza/urgenza e formazione, su cui si tornerà in seguito, il settore che mostra maggior interesse è stato quello della sicurezza dei prodotti alimentari di varia origine, in cui le normative regionali costituiscono spesso attuazione di normative statali ed europee; le linee guida riguardano il sistema di allerta sugli alimenti (Lazio), la sicurezza e l'igiene alimentare (Calabria e Campania) e l'igiene dei prodotti d'origine animale (Provincia autonoma di Bolzano). Passando ad altri settori, particolarmente attiva è stata l'Umbria, la quale ha disciplinato il controllo delle strutture contenenti amianto, le modalità di confronto tra gli enti regionali e le società scientifiche, le associazioni degli utenti e gli organismi di pari opportunità nella materia della sanità, la stipula degli accordi contrattuali tra le strutture erogatrici pubbliche e tra le ASL e le strutture private che intrattengono rapporti con il S.s.r. (su cui si tornerà più avanti). Anche la Campania si è distinta per un certo grado di attività,

dettando le linee guida per la carta dei servizi sanitari e quelle sulla genetica medica; la Puglia, invece, ha regolato il sistema C.u.p. e l'attivazione del partenariato pubblico/privato per la finanza a progetto. La Liguria, ancora, è intervenuta sulla tutela del benessere, sugli animali da reddito e sulla somministrazione di selvaggina direttamente dai cacciatori. Da ultimo, si segnalano le linee guida sul modello per la rilevazione dei costi relativamente ai LEA (Provincia autonoma di Bolzano), sull'accesso alle cure domiciliari (Sicilia), sul sistema di codificazione della diagnosi e degli interventi e procedure diagnostiche e terapeutiche (Toscana), sulle modalità di somministrazione del farmaco RU 486 (Lazio), sulla materia delle sostanze d'abuso e tossicologiche, in applicazione di norme statali (Molise), sulle misure da adottare nei casi di Leishmaniosi canina (Lazio) e la già ricordata materia funeraria (Veneto). La Sicilia è, infine, intervenuta dettando le linee guida regolanti le funzioni e i criteri organizzativi delle Aziende sanitarie.

- Progetti

L'adozione di progetti regionali, nonché l'attuazione di quelli adottati in sede nazionale o interregionale, costituisce una voce assai significativa della legislazione sanitaria del 2010.

Deve segnalarsi senz'altro il progetto denominato "Guadagnare salute negli adolescenti", promosso dal Centro per il controllo delle malattie (Ccm) del Ministero della Salute, che vede la Regione Piemonte quale capofila. Ad esso, con importanti finalità soprattutto nel settore della prevenzione, fa riferimento la normativa dell'Abruzzo, della Campania e dell'Umbria, che hanno appunto stipulato apposite convenzioni con la Regione capofila e, nel caso della Campania, anche un accordo interistituzionale con il Ministero della Salute. Sempre nell'ambito della prevenzione, Abruzzo e Umbria hanno adottato un apposito programma di sostegno per l'interfaccia tra la Regione e il Centro nazionale per il controllo e la prevenzione delle malattie. Intensa attività di progettazione ha svolto la Regione Marche, approvando progetti per il perseguimento di obiettivi di carattere prioritario, tra cui si segnalano quelli per la neurochirurgia in area vasta e lo sviluppo e il potenziamento del prelievo e trapianto di organi e tessuti. Particolarmente attiva è stata anche la

Regione Abruzzo, che è intervenuta in svariati settori, anche rimodulando il finanziamento dei vari progetti, tra cui si segnalano: quello per i "minori a rischio", per la ricostruzione dei tessuti oculari in laboratorio, per la realizzazione di un *call center* di guardia medica e infine il programma per il potenziamento e l'adeguamento della dotazione tecnologica e degli arredi di taluni presidi ospedalieri. Il Molise ha invece puntato sulla realizzazione dell'integrazione tra le attività didattiche, scientifiche e assistenziali, mentre l'Umbria è intervenuta nuovamente nel programma "supporto alle scuole nella gestione di situazioni di particolare complessità nel caso di alunni con bisogni educativi speciali". La Regione Lazio ha approvato un bando al fine di assegnare progetti tesi al recupero della tossicodipendenza, la Basilicata ha adottato un programma per l'implementazione di un flusso informativo in tema di protesi d'anca e *linkage* al repertorio dei dispositivi medici e, infine, il Friuli Venezia Giulia ha previsto un servizio di accoglienza telefonica per l'informazione e l'orientamento sui servizi sociali, socio-sanitari e sanitari.

- Formazione

Com'è noto, la formazione costituisce un aspetto assai rilevante della disciplina dell'attività medica e delle professioni sanitarie, tanto da essere oggetto di un preciso obbligo per tutti gli operatori sanitari, di cui al programma nazionale di Educazione continua in medicina (Ecm). A tal proposito, la Campania, come già molte altre Regioni in precedenza, ha previsto numerosi atti al fine di dare avvio al programma regionale Ecm, approvando anche uno specifico programma per la formazione della classe medica nel campo della malattia celiaca. La Calabria, invece, ha adottato le nuove linee guida per i piani di formazione del personale delle aziende sanitarie e ospedaliere, di cui appunto alla normativa Ecm.

Sul piano degli specifici atti in materia di formazione si è distinta la Regione Abruzzo, che ha predisposto corsi di formazione e aggiornamento professionale per i medici di medicina generale, per i pediatri di libera scelta, per il personale delle divisioni Malattie infettive delle ASL regionali, nonché stanziato risorse a favore del Dipartimento della prevenzione, sempre al fine di predisporre iniziative di formazione e aggiornamento per gli operatori del dipartimento in questione; inoltre, essa

ha individuato il numero complessivo degli operatori del settore socio-sanitario da formare. Il Molise, invece, ha approvato un programma di formazione per gli addetti ai controlli ufficiali sulla sicurezza alimentare, mentre nelle Marche si sono stabiliti i criteri e le modalità attuative del programma di attività formative per la promozione della cultura e delle azioni di prevenzione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (di cui all'Accordo Stato-Regioni del 20 novembre 2008). Da ultimo, l'Umbria ha approvato il percorso formativo a sostegno del programma "Guadagnare salute".

- Emergenza e urgenza

Anche nel 2010 la questione dell'emergenza e urgenza ha suscitato un certo interesse a livello locale, secondo due diverse linee direttive. Da un lato, infatti, si sono avuti generali interventi di riordino dei sistemi regionali di emergenza sanitaria (Toscana, Marche), anche in collegamento a quanto previsto dai piani di rientro riguardo al riordino della rete ospedaliera (Calabria); dall'altro, vi sono stati provvedimenti più puntuali, come nel caso dell'Abruzzo, che ha rinnovato il protocollo con il Corpo nazionale di soccorso alpino per il servizio di elisoccorso, o della Lombardia, che ha determinato le modalità regionali di partecipazione alla rete di emergenza/urgenza. Il Piemonte, infine, ha dettato apposite linee guida per l'emergenza pediatrica.

- Prestazioni economiche

Come già precisato negli anni precedenti, le prestazioni erogate dai Servizi sanitari regionali in forma di denaro rappresentano una parte marginale della spesa complessiva. Le scelte dei legislatori regionali nel 2010 confermano tale giudizio, sebbene le misure adottate in siffatto settore, seppur ridotte, non siano del tutto irrilevanti, facendo sì che le Regioni assumano anche una funzione redistributiva per quanto concerne le prestazioni economiche in ambito sanitario.

Nel dettaglio, la Regione Basilicata ha previsto per il 2010 la corresponsione di determinati benefici economici per i cittadini affetti da talassemia e da altre malattie del sangue, nonché sottoposti a trapianto di midollo osseo e necessitanti interventi terapeutici e di controllo in forma continuativa; la stessa Regione, inoltre, ha regolato le modalità di rimborso

delle spese di trasporto per i nefropatici cronici sottoposti a trattamento di emodialisi. Interventi regionali di tal fatta possono essere conseguenza di specifiche previsioni di legge statale, come per l'erogazione dei contributi per cure climatiche e soggiorni terapeutici agli invalidi di guerra e assimilati (i cui criteri sono stati oggetto di definizione, per l'anno 2010, da parte della Regione Lazio). Nel campo della disabilità si interviene anche a fini di definizione dei criteri per ottenere alcuni benefici o per il rimborso delle spese sostenute dai soggetti portatori di handicap per l'acquisto e l'applicazione di protesi ed ortesi ortodontiche e maxillo-facciali (Provincia autonoma di Bolzano).

6.2.2. Governo della spesa

- Premessa

Il *policy making* regionale rivolto a fini di controllo della spesa è stato molto intenso nel 2010, anche grazie agli sforzi realizzati dalle Regioni che stanno attuando i Piani di rientro e alle azioni intraprese dai Commissari *ad acta*.

L'attività delle Regioni si inserisce nell'ambito del quadro generale definito dal cosiddetto Patto per la salute 2010 – 2012, emerso dall'intesa sancita il 3 dicembre 2009 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, che conferma il meccanismo di anticipazioni e premialità, con una quota del 3% del finanziamento erogabile dopo la verifica del rispetto degli adempimenti previsti (2% per le Regioni "adempienti" nel precedente triennio). Inoltre, per le Regioni sottoposte a Piano di rientro, l'azione di governo della spesa si colloca nella cornice disegnata da tale Piano e dall'eventuale Programma Operativo per la prosecuzione dello stesso. In cinque Regioni per la realizzazione del Piano è stato nominato un Commissario *ad acta* (coincidente con il Presidente della Regione e affiancato da uno o due sub-commissari).

- Il risanamento dei bilanci nelle Regioni con Piano di rientro

Le Regioni con Piano di rientro hanno segnalato parecchi provvedimenti attuativi. Alcuni di questi sono stati già segnalati nel

paragrafo precedente, in quanto i Piani riguardano anche la qualità delle prestazioni, oltre al riequilibrio dei conti.

Per la Regione Calabria il Piano di Rientro dal disavanzo 2010-2012 è stato siglato con Accordo del 17 dicembre 2009 e il Commissario *ad acta* è stato nominato il 30 luglio 2010. Tale Regione riferisce che sono state approntate e/o ridisegnate – anche a seguito delle verifiche attuate dai Ministeri competenti – misure per la definizione dei rapporti con gli erogatori privati, per il riordino della rete ospedaliera, di emergenza e territoriale, per la regolazione dell'acquisto di beni e servizi (con la fissazione di tetti di spesa), per il contenimento della spesa per il personale (anche attraverso la riallocazione e la riduzione di quello in esubero) e farmaceutica (con controlli sulle iperprescrizioni, interventi sulla territoriale, sull'ospedaliera e sulla distribuzione), per la realizzazione di pratiche di *Health Technology Assessment*, per la riorganizzazione delle aziende sanitarie e la ridefinizione della contabilità regionale e ancora interventi relativi alla Stazione Unica Appaltante.

La Regione Campania informa che per la prosecuzione del Piano di rientro 2007-2009 il Commissario *ad acta* ha approvato il Programma Operativo e ha emanato una serie di decreti riguardanti, oltre alla copertura del disavanzo pregresso, principalmente l'appropriatezza delle prestazioni, la misura delle compartecipazioni alla spesa e le verifiche sulle esenzioni, la revisione delle disposizioni sull'accreditamento, la definizione dei contratti con gli operatori privati e dei relativi limiti di spesa (anche nel settore socio-sanitario), la ridefinizione del perimetro delle prestazioni erogate a carico del SSR, la fissazione delle tariffe per alcune prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, il contenimento della spesa farmaceutica e di quella per il personale, la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi, il riassetto della rete ospedaliera e territoriale e infine il miglioramento delle procedure contabili-gestionali e dei flussi informativi.

Tra gli atti del Presidente della Regione Lazio, Commissario *ad acta* per la prosecuzione del Piano di rientro 2007-2009, sono stati evidenziati in particolare provvedimenti concernenti la revisione del Piano Sanitario Regionale, gli obiettivi e la valutazione dei Direttori Generali, il passaggio

all'accreditamento definitivo delle strutture sanitarie e socio-sanitarie (con definizione dei requisiti minimi per l'esercizio delle attività sanitarie e socio-sanitarie e per l'accreditamento), su cui sono intervenute anche leggi regionali, e la razionalizzazione della spesa, attraverso il trasferimento dall'ospedaliera all'ambulatoriale di alcune prestazioni di cui al Patto per la salute e l'accorpamento di prestazioni ambulatoriali, la riorganizzazione della rete ospedaliera.

Nella Regione Molise, con il Programma operativo 2010, predisposto dal Commissario *ad acta*, viene data prosecuzione al Piano di rientro 2007/2009. La Regione comunica che nel 2010 è proseguita l'azione di definizione delle procedure di accreditamento ed enfatizza l'approvazione dello schema di accordo contrattuale di *budget* con gli operatori privati, con la fissazione di tetti massimi di spesa, via via più rigidi. Tra gli interventi segnalati del Commissario ricordiamo ancora quelli per la ristrutturazione della rete ospedaliera ai sensi del Patto per la salute 2010-2012, per la riorganizzazione della diagnostica di laboratorio, per la razionalizzazione della spesa per il personale (anche attraverso il blocco del *turn over* e la sospensione di procedure di stabilizzazione) e per le consulenze.

Per la Regione Abruzzo, anch'essa commissariata, è stato approvato il Programma operativo 2010, con cui dare prosecuzione al Piano di rientro 2007-2009. La Regione ha conferito l'incarico a Consip S.p.a. di svolgere i compiti di stazione appaltante per la gara relativa all'affidamento del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti sanitari.

La Regione Puglia, che ha approvato un documento di indirizzo economico-funzionale del Ssr, per adempiere al Piano di rientro 2010-2012 ha adottato provvedimenti riguardanti il blocco del *turn-over* e la fissazione di tetti di spesa per le prestazioni acquistate dagli erogatori privati, la riduzione della spesa farmaceutica, anche ospedaliera, il riordino della rete ospedaliera. Inoltre sono state approvate alcune misure attuative delle verifiche sulle esenzioni dalla compartecipazione alla spesa. Inoltre la Puglia è intervenuta sulle procedure e requisiti di accreditamento.

La Regione Piemonte ha comunicato che il 29 luglio 2010 è stato sottoscritto l'accordo per il Piano di rientro 2010-2012, che è stato adottato un programma analitico per la realizzazione degli obiettivi e che sono stati formulati, attraverso successivi provvedimenti, gli indirizzi alle Aziende sanitarie, affinché siano attuati interventi per il contenimento dei costi, anche in coerenza con il Patto per la salute (definendo per le ASR accordi volti all'equilibrio della gestione, sulla base delle proposte di Piano di rientro delle ASR stesse). La Regione sottolinea anche che sono stati definiti i primi indirizzi per la razionalizzazione della rete ospedaliera (che seguono gli interventi degli anni precedenti), onde ridurre lo *standard* di posti letto secondo le previsioni del Patto per la salute, per il controllo della spesa di personale e per la gestione dei magazzini. Tra le azioni concrete, è stato adottato il Prontuario Terapeutico regionale e, come già accennato, è stato effettuato l'adattamento al Piano di rientro dei progetti delle Aziende sanitarie sui tempi di attesa. Inoltre si è intervenuti sulla definizione del fabbisogno di prestazioni sanitarie e sulla conseguente capacità produttiva.

Anche la Sicilia è sottoposta a Piano di rientro (2007-2009), e ha inviato il Programma operativo 2010-2012 per la sua prosecuzione. Tra gli interventi adottati vanno ricordati quelli relativi alle compartecipazioni alla spesa e all'esenzione dalla stessa, alla determinazione delle fasce tariffarie delle strutture pubbliche e private, all'individuazione dei *budget* 2010 per la specialistica ambulatoriale convenzionata e per l'ospedalità privata, all'indicazione delle linee-guida sulla riorganizzazione dell'attività territoriale, al riordino della rete ospedaliera e territoriale e di varie aziende. Inoltre, è stato approvato un Protocollo d'intesa per la collaborazione tra l'Assessorato della salute e il Comando regionale della Guardia di finanza in materia di controllo della spesa sanitaria.

In Sardegna, dopo il Piano di rientro 2007-2009, per superare il perdurante squilibrio economico – finanziario è stato approvato un "Patto di Buon Governo tra la Regione Sardegna e le Aziende del Servizio Sanitario Regionale", con azioni di indirizzo e sostegno alle Aziende e la previsione di manovre gestionali straordinarie da parte delle stesse. La Regione inoltre ha prorogato i contratti dei commissari delle Aziende Sanitarie e Ospedaliere e ha portato avanti il processo di riorganizzazione,

con l'istituzione della macroarea "Sardegna" e l'approvazione dei piani di scorporo delle strutture ospedaliere. Sono stati poi segnalati interventi sui requisiti minimi per l'autorizzazione all'esercizio e accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie e sulla definizione degli standard di fabbisogno per le prestazioni ambulatoriali.

Sembra in definitiva che lo sforzo di riorganizzazione e ristrutturazione sia profondo, e si stia estendendo ormai a tutte le Regioni, coinvolgendo anche quelle che precedentemente si erano mostrate più attendiste. Queste ultime stanno realizzando, o cominciano ad impostare, una serie di azioni per il controllo della spesa sanitaria, che spesso sono le stesse già adottate altrove da qualche tempo. In questo sforzo sono accompagnate dall'autorità centrale, che ne segue e ne verifica i progressi, in qualche caso richiedendo di ridisegnare i provvedimenti o rafforzare le manovre. I margini di autonomia evidentemente restano fortemente ridotti, in quanto gli interventi di razionalizzazione volti al riequilibrio economico-finanziario sono strettamente guidati dal centro. Dunque prosegue il processo di riconfigurazione dei rapporti intergovernativi nella direzione di una maggiore centralizzazione.

- Il contenimento della spesa nelle Regioni con i conti "in ordine"

Le altre Regioni - compresa la Liguria, che ha concluso con successo il Piano 2007-2009 - non sono sottoposte a Piano di rientro. Tuttavia esse sono intervenute a fini di programmazione finanziaria e gestionale e razionalizzazione, nonché adottando alcune disposizioni per il controllo della spesa, spesso in adempimento del Patto per la salute o di norme di livello nazionale, in particolare il DL 78/2010 (trasformato in legge 122/2010). Le Regioni spesso riportano interventi volti a determinare i finanziamenti da attribuire al Servizio Sanitario Regionale e la loro ripartizione; in alcuni casi, come ad esempio in quelli dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna, si segnala anche la copertura dei livelli di assistenza *extra* LEA e, come accennato, si pone l'enfasi sul lato del socio-sanitario (Fondo regionale per la non autosufficienza, criteri per la ripartizione delle risorse per il piano sociale e sanitario in Emilia); anche la Provincia Autonoma di Trento definisce le direttive e indica il finanziamento per il

2010 per l'assistenza sanitaria e assistenziale a rilievo sanitario nelle Residenze sanitarie assistenziali pubbliche e private.

Nell'ambito della programmazione economico-finanziaria si può ricordare che la Regione Lombardia, in attuazione della legge 122/2010, è intervenuta in merito alle misure di riduzione delle spese correnti e del concorso al Patto di stabilità regionale, ma anche una Regione che provvede autonomamente al finanziamento della spesa sanitaria, come il Friuli Venezia Giulia, si mostra attiva nel campo della programmazione, indicando con il già citato Piano sanitario e socio-sanitario regionale obiettivi di efficientamento del servizio (da perseguire soprattutto intervenendo sull'assistenza ospedaliera, sulle attività amministrative e di supporto, sul personale).

Quanto alle azioni più specifiche, ricordiamo ad esempio che la Regione Liguria segnala disposizioni relative alle assunzioni di personale, alla razionalizzazione della rete ospedaliera, all'aggiornamento tariffario dei ricoveri, nonché l'approvazione della Direttiva per la regolamentazione del *day hospital* di tipo medico e l'istituzione del *day service* Ambulatoriale; in Valle d'Aosta si è intervenuti sui criteri per il Prontuario terapeutico; la Provincia di Trento determina le tariffe ospedaliere per il 2010; quella di Bolzano aggiorna il nomenclatore tariffario di specialistica ambulatoriale, di diagnostica strumentale e di laboratorio; la Regione Veneto evidenzia l'adozione di azioni di riequilibrio economico; la Regione Marche continua l'attività di governo della spesa, e in particolare interviene con accordi con le Associazioni di categoria dei laboratori di analisi privati e l'integrazione tra ospedali; l'Umbria ripristina l'onerosità delle visite fiscali richieste dai datori di lavoro pubblici ed interviene ad aggiornare e ridefinire le Linee Guida per la stipula degli Accordi Contrattuali tra le strutture erogatrici pubbliche e tra le Aziende U.S.L. e le strutture private; la Basilicata riferisce di misure di contenimento della spesa di personale (blocco delle assunzioni) e di manutenzione degli immobili e segnala che i disavanzi residui sono stati posti a carico delle aziende sanitarie; la Lombardia regolamenta attentamente le attività in regime ordinario e in *day surgery* a bassa complessità operativa e assistenziale e le degenze di una sola notte, in termini di rendicontazione e tariffe, ridefinisce le caratteristiche

delle impegnative e del ricettario di pronto soccorso e aggiorna il nomenclatore ambulatoriale regionale.

Le Regioni con i conti in ordine sembrano insomma avere già operato per la riorganizzazione dei servizi, ma continuano ad attuare interventi più o meno marginali (soprattutto diretti alla ridefinizione delle tariffe e alla razionalizzazione delle prestazioni ospedaliere), in quanto devono comunque corrispondere agli impegni finanziari, attuando politiche di rigore e continue rimodulazioni delle reti dei servizi e delle condizioni di fornitura per mantenere il controllo delle erogazioni e non cadere (o ricadere) sotto la sorveglianza delle autorità centrali, e devono adeguarsi alle successive manovre di correzione del bilancio impostate a livello nazionale.

- Regolazione in materia di governo della spesa

Anche nel campo del governo della spesa, sempre più intensa è l'attività di regolamentazione, con la quale vengono progressivamente strutturati i Sistemi Sanitari Regionali.

Gli interventi regolatori che assumono maggiore rilievo sono per lo più quelli già segnalati nell'ambito delle azioni di contenimento delle erogazioni, spesso attuati nell'ambito dei Piani di rientro. Infatti, come accennato, il riequilibrio economico-finanziario non deve essere perseguito solamente attraverso misure congiunturali di aumento delle entrate e taglio di alcune spese, bensì attraverso una più generale riorganizzazione e razionalizzazione dei servizi e un miglioramento dei meccanismi di gestione. Comunque vale la pena di ricordare qui brevemente quali sono i principali temi su cui si incentra l'attività regolatoria delle Regioni.

In primo luogo appaiono di grande rilevanza tutti quei provvedimenti volti a ridefinire i rapporti con gli erogatori privati, fissando i requisiti minimi per l'attività e quelli per l'accreditamento, spesso con riferimento non solo alle strutture sanitarie, ma anche a quelle socio-sanitarie, stipulando contratti con volumi di prestazioni da erogare e tetti di spesa complessivi. Le Regioni sottoposte a piani di rientro per lo più si attivano in questo campo, come si è visto, ma anche altre Regioni continuano ad operare: ad esempio la Toscana e anche l'Emilia-Romagna, che è intervenuta sui

requisiti specifici per l'accreditamento delle strutture di geriatria ospedaliera per acuti e sulle tariffe dei servizi semiresidenziali socio sanitari per disabili valevoli per l'accreditamento transitorio.

Molte Regioni riportano interventi relativi agli aspetti gestionali, di valutazione e contabili. Per ricordare qualche esempio, in Lombardia continua il monitoraggio dell'operato della Aziende Sanitarie e per il 2011 si è introdotto un meccanismo basato su un primo *set* di indicatori gestionali e patrimoniali, per verificare la coerenza sia con la programmazione e gli indirizzi regionali, sia con il Patto sulla Salute del 2009, con riferimento alla qualità delle procedure e dei dati contabili; l'Umbria ha dato indirizzi vincolanti alle aziende sanitarie riguardo alla predisposizione dei bilanci; la Provincia di Bolzano, come si è visto, ha disciplinato il modello per la rilevazione dei costi LEA; la Regione Marche ha definito il processo di *budgeting* di tutti gli enti appartenenti al socio-sanitario; la Valle D'Aosta continua ad usare il contratto di programma come strumento per regolare i rapporti con l'Azienda USL; la Liguria segnala l'accordo quadro regionale per la regolamentazione dei rapporti fra Aziende Sanitarie ed ospedaliere e enti di assistenza quali ANPAS, CIPAS E CRI. Ma anche le Regioni con piano di rientro riferiscono di numerose azioni in questo settore: la Campania, ad esempio, segnala i provvedimenti finalizzati ad attuare i flussi informativi e a realizzare corretti procedimenti gestionali, compreso l'incarico alla KPMG Advisory S.p.A. per la consulenza e il supporto tecnico; anche la Sicilia rinnova la convenzione con la KPMG, interviene sull'attività di controllo e definisce le linee-guida per l'adozione dell'atto aziendale; la Calabria richiama un intervento relativo all'*Advisor* contabile e l'approvazione del manuale delle procedure contabili per le Aziende del Servizio Sanitario Regionale (nuovo modello di piano dei conti regionale).

Alcune Regioni segnalano la revisione delle procedure per gli accertamenti sanitari e le concessione di provvidenze economiche per invalidità e disabilità, anche a seguito delle disposizioni del DL 78/2009: un esempio è la Regione Umbria, ma anche la Regione Molise interviene sulle Commissioni sanitarie e i Collegi medici.

Parecchie Regioni riferiscono riguardo agli interventi relativi alle compartecipazioni alla spesa e alle esenzioni: sul primo aspetto ricordiamo la Campania (compartecipazioni sulle prestazioni farmaceutiche, specialistiche, di assistenza termale, pronto soccorso) e la Sicilia (con partecipazione alla spesa per le prestazioni erogate in regime di day-service); sul secondo ancora Campania e Sicilia (quest'ultima ha innalzato il valore dell'ISEE, l'indicatore di Situazione Economica Equivalente, per avere diritto all'esenzione, ma anche la Puglia (verifica delle esenzioni tramite Tessera Sanitaria), e poi la Provincia Autonoma di Bolzano, che ha rivisto le procedure per l'attestazione relativa all'esenzione per gli indigenti, la Regione Piemonte, che invece ha mantenuto i criteri di esenzione, la Provincia Bolzano e la Regione Emilia-Romagna, che hanno individuato alcuni trattamenti erogabili in esenzione (malattie rare, percorsi consultoriali); l'Emilia-Romagna ha anche prolungato le disposizioni "anticrisi" relative a esenzione dal *ticket* ed erogazione di farmaci classe C ad alcune categorie.

In molti casi vengono segnalati provvedimenti volti a regolare l'attività delle farmacie, anche tramite accordi, e più in generale la distribuzione/vendita di farmaci e altri dispositivi: per esemplificare si richiamano gli interventi riportati su orari e ferie (Basilicata e Campania), revisione della pianta organica (Abruzzo e Calabria), distribuzione diretta e "per conto" tramite le farmacie (Toscana, Piemonte e Calabria), erogazione di ausili e presidi per i pazienti diabetici (Lombardia), dispensari farmaceutici (Abruzzo), ossigeno terapia domiciliare e assistenza integrativa regionale (Marche), vendita di alcuni farmaci negli esercizi commerciali (Trento), erogazione di una indennità di residenza ai titolari di farmacie rurali private e sussidiate nelle isole minori.

- Responsabilizzazione della dirigenza

Continuano a diffondersi le iniziative volte a indirizzare e valorizzare la dirigenza, ponendo in collegamento obiettivi, risultati gestionali e premi. Un buon esempio è rappresentato dalla Regione Piemonte, che provvede all'armonizzazione degli obiettivi dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Regionali ai fini del riconoscimento della quota integrativa al trattamento economico per l'anno 2010, ma anche la Regione Lazio

individua i criteri generali per la valutazione dell'attività dei Direttori generali e gli obiettivi da assegnare, e il Molise segnala l'assegnazione degli obiettivi al Direttore generale dell'ASREM (Azienda Sanitaria regionale del Molise, di cui viene anche approvato l'Atto Aziendale), mentre l'Umbria conclude la procedura di valutazione relativa al 2009. La Provincia Autonoma di Bolzano segnala modifiche al riordinamento della struttura dirigenziale delle Aziende speciali Unità Sanitarie Locali.

- Collaborazioni interregionali, riassetto del territorio, economie di scala

La collaborazione interregionale costituisce senz'altro un aspetto rilevante dell'analisi sulle tendenze della legislazione regionale. Non c'è dubbio che essa si realizzi soprattutto in sede di Conferenza Stato-Regioni, dando luogo alle intese e agli accordi la cui attuazione è stata oggetto di analisi nei paragrafi precedenti, con riguardo alle singole aree d'interesse.

Va segnalato inoltre che le collaborazioni interregionali e gli interventi di riassetto del territorio, tra Regioni confinanti o all'interno di singole Regioni, trattati in questo paragrafo dedicato al governo della spesa, possono toccare in realtà sia aspetti compresi in tale ambito (riorganizzazione a fini di razionalizzazione della spesa, regolazione di flussi finanziari tra Regioni), sia obiettivi di tutela della salute.

Ponendo l'attenzione sugli accordi siglati tra un numero limitato di Regioni, allo scopo di gestire fenomeni di dimensione sub-nazionale, possono segnalarsi per il 2010 il recepimento dell'accordo di confine tra Regione Campania e Regione Molise, l'approvazione dell'accordo di Programma Interregionale in ambito sanitario tra la Regione Puglia e la Regione Basilicata e quella dello schema di intesa integrativa tra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Marche sul trasferimenti di beni, personale e risorse tra Regioni e Asl regionali, la modifica e il rinnovo del Protocollo di Intesa della Regione Liguria con la Regione Piemonte per la regolazione della mobilità sanitaria interregionale. Inoltre la Regione Abruzzo riferisce sulla compensazione e rendicontazione ai fini della mobilità interregionale dell'Accordo Interregionale per l'attività di lavorazione plasma e produzioni emoderivati.

Natura che attiene prettamente all'organizzazione interna dei servizi sanitari regionali hanno invece le modifiche dei distretti di area vasta di cui alla normazione della Toscana, il riassetto di quelli del Molise, nonché i mutamenti degli ambiti territoriali delle ASL, su cui è intervenuta la disciplina della Regione Emilia-Romagna.

Per quanto riguarda gli interventi volti principalmente ad ottenere delle economie di scala, ad esempio la Sardegna ha istituito la macroarea "Sardegna" come consorzio obbligatorio per i servizi amministrativi tra le Aziende del Servizio Sanitario Regionale, la Regione Calabria è intervenuta sulla Stazione Unica Appaltante e la Regione Abruzzo ha conferito a Consip SpA l'incarico di svolgere i compiti di stazione appaltante per l'espletamento di alcune procedure di gara.

6.3. La legislazione regionale nel 2010, tra affermazione identitaria, "laboratori del federalismo" e centralizzazione

Le Regioni, come abbiamo visto, nel 2010 si sono attivate piuttosto energicamente nel campo delle politiche sanitarie, sia per caratterizzare i propri sistemi, dettando regole nel campo della tutela della salute, sia per realizzare misure di programmazione, controllo e correzione della spesa. Naturalmente i vincoli finanziari influenzano profondamente il *policy making* regionale, anche nel campo della tutela della salute, eppure sembra emergere uno sforzo di affermare comunque la propria identità, attraverso l'attività di pianificazione socio-sanitaria e la normazione di singoli aspetti, più o meno specifici. Sotto questo profilo, l'attenzione al profilo socio-sanitario, alle politiche d'inclusione sociale e alle problematiche di prevenzione sanitaria, Comune a molte Regioni, appare assai emblematica. In quest'ambito, pertanto, le scelte regionali appaiono maggiormente caratterizzanti, espressione del tentativo delle stesse di creare, in ambito sanitario, una "identità" regionale specifica, che costituisca l'aspetto "virtuoso" della differenziazione.

Dal lato del governo della spesa, invece, sembra quasi che il sentiero sia stato già segnato, in quanto le misure di razionalizzazione e riorganizzazione delle reti dei servizi appaiono abbastanza standardizzate.

Guardando più attentamente, si osserva che il federalismo italiano assume sempre più alcune caratteristiche del modello dei "laboratori del federalismo", dove le singole Regioni sperimentano politiche che poi - qualora di successo – vengono applicate anche in altre realtà regionali. La metafora su "laboratori" ed "esperimenti" nasce negli Stati Uniti, e si diffonde rapidamente nella letteratura sul federalismo, come si è indicato nel Rapporto 2008. Essa è rivolta a sottolineare uno dei possibili effetti benefici del decentramento, ossia una maggiore capacità innovativa rispetto ai sistemi centralizzati. L'idea sottostante è che solo le innovazioni con esito positivo vengano imitate, con un risultato complessivo favorevole. A questa impostazione si oppongono le critiche di chi ritiene che un sistema sanitario (statale o regionale) non possa essere considerato alla stregua di un ambiente sperimentale - che dovrebbe consentire la replica e l'eventuale confutazione dei risultati - e che la trasmissione delle esperienze oltre i confini territoriali in cui si sono svolte trovi un limite nell'eterogeneità tra gli enti (differenze istituzionali, amministrative, socio-economiche, politiche).

Anche il ricordato caso dei progetti, cui progressivamente le varie Regioni stanno aderendo, sembra porsi al'interno di tale assetto, perseguendosi percorsi sperimentali, anche concordati con il centro, secondo i tempi che le singole specificità regionali consentono.

L'elemento peculiare che emerge oggi in Italia, tuttavia, è che l'assimilazione delle esperienze altrui non sembra passare tanto per l'imitazione e la ricerca spontanea delle soluzioni, quanto per una fase di centralizzazione delle decisioni piuttosto spinta, che è proprio rivolta all'applicazione delle *best practices* nelle Regioni la cui capacità amministrativa e gestionale ha ancora bisogno di essere potenziata. Si pensi ai Piani di rientro, e nell'ambito di questi Piani ad interventi specifici quali ad esempio la fissazione di *budget* invalicabili di spesa per le prestazioni che il Sistema Sanitario Regionale acquisisce dai privati, o la razionalizzazione della rete ospedaliera, ma anche il miglioramento delle procedure contabili. Si tratta di alcune operazioni fondamentali realizzate dalle Regioni che per prime sono riuscite a mettere i conti "a posto". Come si è visto, queste stesse azioni vengono oggi attuate o quanto meno avviate anche nelle Regioni con una situazione di squilibrio finanziario. Si

osservi poi che l'influenza del centro attraverso i piani di rientro si esercita sempre più anche su temi diversi dal governo della spesa, sebbene con gli stessi certamente connessi, rientranti piuttosto nel dominio della tutela della salute, quali le liste di attesa e la qualità delle prestazioni.

Un aspetto interessante da sottolineare è il fatto che, mentre in precedenza le informazioni disponibili sulle dinamiche dei processi di trasferimento orizzontale delle politiche operanti nel SSN erano scarse, oggi i meccanismi di trasmissione sono piuttosto noti, essendo governati dalla normativa relativa ai Piani di rientro e dagli accordi interistituzionali (da ultimo il Patto per la salute del 2009).

Se le Regioni hanno sinora in qualche misura osteggiato lo sforzo centrale di incentivare o imporre il trasferimento di certe politiche, oggi non sembra che vi sia più molto spazio per sottrarsi, almeno laddove gli equilibri finanziari non siano solidi. Si va dunque delineando una nuova impostazione, che mutua in parte dai "laboratori del federalismo" e in parte trova una sua particolare risposta ai limiti di questo modello, sia pure recuperando una certa dose di dirigismo. Peraltro si deve osservare che una qualche tendenza centralista si sta affermando di recente in molti paesi europei, anche se può essere ancora difficile valutare la forza e persistenza di questo orientamento.

Per quanto riguarda l'Italia le profonde differenze tra gli enti territoriali (sul piano socio-economico, amministrativo e gestionale, del capitale sociale e di quello strutturale) rappresentano un motivo per mantenere un ruolo rilevante del Governo centrale nel contenimento della spesa. Un altro motivo può essere riconosciuto nella lunghezza e complessità del processo di costruzione del federalismo fiscale, che è ancora *in fieri*. Senza di esso la responsabilizzazione finanziaria delle Regioni non è completa, e in questa situazione trovano più facile giustificazione le regole "capestro" nell'attribuzione dei finanziamenti, i controlli, i vincoli e le sanzioni. Una certa dose di centralismo, insomma, sembra essere paradossalmente necessaria per far funzionare il federalismo, almeno in questa fase.

Nell'insieme, l'auspicio è che il processo generale di rafforzamento della capacità di governo e dell'*accountability* delle Regioni abbia

successo, anche se guidato fermamente dal centro. Si potrebbe ipotizzare in questo caso che, una volta sanati i conti e stabilizzate le tendenze della spesa, le Regioni potranno riconquistare maggiori spazi di autonomia - secondo un modello di "federalismo fiduciario", cui si faceva già riferimento nel Rapporto dello scorso anno. Tuttavia, il progressivo rafforzamento delle politiche di rientro a seguito della crisi finanziaria allontana sempre più l'eventuale uscita dal tunnel e l'avvio di un sistema federale più maturo e compiuto.

7. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI: 2010*

7.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica

Lo studio è finalizzato ad analizzare il complesso delle leggi, dei regolamenti ed atti amministrativi, nel settore socio-assistenziale, delle Regioni e Province autonome nel 2010.

Prima di esaminare i dati raccolti si ritiene opportuno svolgere una breve premessa metodologica, al fine di comprendere i contenuti, la portata e i limiti del presente lavoro.

L'analisi è stata realizzata sulla base della tipologia degli atti[1] (legge, regolamento, atto amministrativo) e della materia disciplinata. La classificazione per materia è finalizzata ad evidenziare le scelte e gli indirizzi privilegiati dalla Regione o Provincia autonoma. L'individuazione degli ambiti[2], non essendo codificati, è stata fatta tenendo conto, da un lato delle aree di intervento, a suo tempo individuate nel Piano sociale nazionale[3], e dall'altro dei criteri utilizzati da Regioni e Province per classificare e segnalare gli atti normativi sugli strumenti di maggiore diffusione, quali siti internet ufficiali, *news letters* delle Regioni, etc.

Le leggi oggetto dell'indagine non rappresentano in assoluto la totalità della produzione legislativa sulle politiche socio-assistenziali, ma si tratta di tutti i provvedimenti specifici sulla materia. Nell'analisi sono state incluse le leggi finanziarie (LF) relative agli anni 2010 e 2011, ma non conteggiate nelle tabelle. Sono state, invece, escluse le leggi a contenuto

---

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

1 I dati sono stati raccolti dall'Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati e attraverso altre fonti. L'elaborazione è dell'ISSiRFA-CNR. I riferimenti nomativi sono tutti reperibili sul sito http://www.issirfa.cnr.it, alla voce Politiche Sociali dell'Osservatorio sulle Regioni.

2 Le materie classificate 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, immigrazione, povertà ed inclusione sociale, detenuti, dipendenze, politiche per i giovani, servizio civile, qualità della vita, salute mentale, varie.

3 DPR 3 maggio 2001.

misto, per esempio, le leggi del settore socio-sanitario e le leggi multisettore.

Per quanto concerne la produzione amministrativa sono stati inclusi nell'indagine sia gli atti amministravi, che sono stati segnalati nel questionario inviato dalla Camera alle Regioni, che gli atti segnalati da altre fonti[4]. Tale scelta si è resa necessaria dalla mancanza di omogeneità nella segnalazione degli atti da parte delle Regioni. L'integrazione dei dati, attraverso nuove e diverse fonti, pur non garantendo l'esaustività dell'informazione, assicura comunque una copertura molto ampia dell'attività amministrativa svolta dai Consigli e dalle Giunte nel settore socio-assistenziale.

7.2. La produzione legislativa

Il 2010 rappresenta un anno in cui la produzione legislativa in materia socio-assistenziale è pari a 50 leggi[5], emanate da 20 Regioni[6] (comprese le 2 Provincie autonome) distribuite su 12 ambiti (cfr. tab.1). Il numero delle leggi del 2010 è inferiore a quello del 2009 (86), ma non si discosta in modo significativo dagli anni precedenti (46 leggi nel 2008 e 39 nel 2007). La distribuzione tra le diverse Regioni è abbastanza omogenea, in quanto tutte le Regioni non hanno emanato più di 5 leggi, con l'eccezione della Valle D'Aosta (7 leggi emanate). Tuttavia nella lettura dei dati è necessario considerare che il 2010, per 13 Regioni, segna il passaggio dalla VIII alla IX legislatura. Tra queste, solo la Campania e la Toscana, hanno emanato 1 legge nei primi mesi della nuova legislatura, in questo settore. Dal confronto con il 2005, anno relativo al precedente passaggio di legislatura, in cui le Regioni coinvolte erano comunque 15, emerge un

[4] La principale fonte utilizzata per la rilevazione degli atti amministrativi in materia socio-assistenziale è la sezione di Panorama legislativo della Rivista di Servizio Sociale.

[5] I dati di seguito analizzati differiscono da quelli indicati nella voce Servizi sociali, delle tabelle di classificazione per macrosettore e materie, allegate ai capitoli sulle leggi e sui regolamenti, in quanto si riferiscono alle politiche socio-assistenziali intese in senso più ampio, per esempio tutte le leggi inserite nella voce politiche abitative sono state inserite nel macrosettore edilizia ed urbanistica.

[6] La Regione Emilia-Romagna non ha emanato alcuna legge in questo settore.

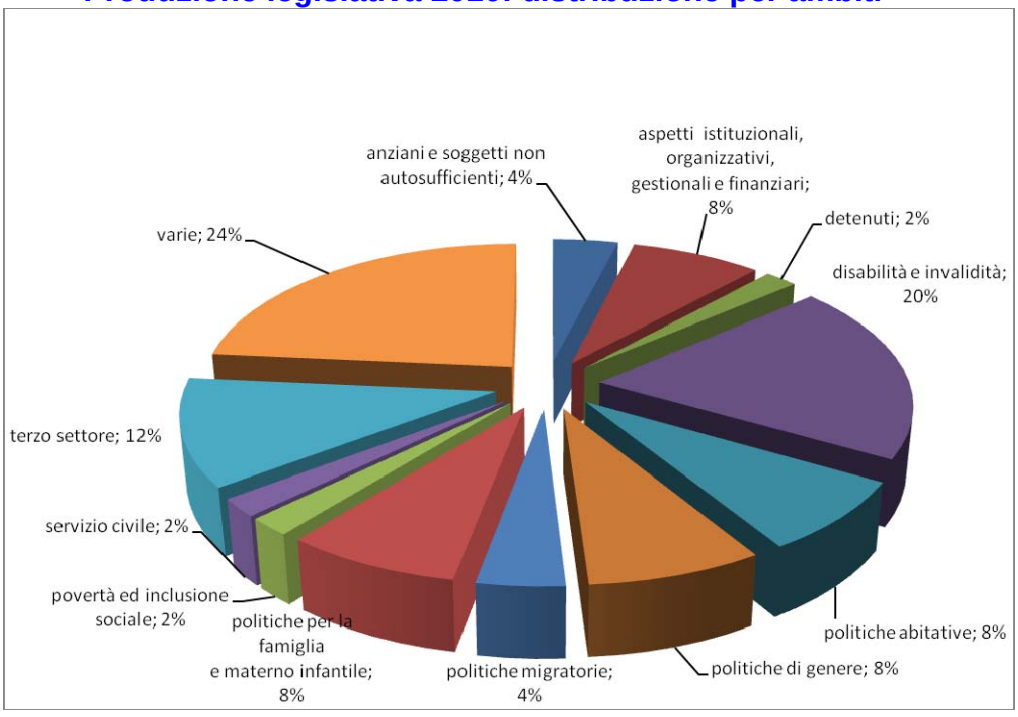
aumento delle leggi nel settore socio-assistenziale, (nel 2005 erano 38). Percentualmente l'incidenza del settore socio-assistenziale, sul complesso della produzione legislativa regionale, nel 2010 è del 9%. Aumenta rispetto al 2005, dove era intorno al 6,5%, ma diminuisce rispetto al 2009 dove era intorno al 12%.

7.2.1. Analisi per ambiti materiali

Nel 2010 la distribuzione per ambiti è abbastanza omogenea (cfr. grafico1) tra le diversi voci - tutte inferiori a 10 leggi - salvo le politiche per la disabilità ed invalidità e l'ambito relativo a provvedimenti raccolti nella voce varie, rispettivamente con 10 e 12 leggi emanate.

Grafico 1

Produzione legislativa 2010: distribuzione per ambiti



Le **politiche per la disabilità** non presentano scostamenti significativi in valori assoluti, rispetto al 2009, mentre in termini percentuali si registra un aumento, dal 10% (2009) al 20% (2010), quale indicatore di una diversa distribuzione dei provvedimenti. Analizzando questa voce dal 2001, l'anno in oggetto presenta una tra le produzioni legislative più

elevate[7]. In particolare nel 2005 era stata emanata una sola legge in questo settore. In quest'ambito cambia anche il tipo di leggi approvate, diminuiscono le leggi "provvedimento" (es. istituzione della giornata del disabile) o leggi finalizzate a specifiche categorie (es. ciechi, sordi etc.). Si tratta per lo più di provvedimenti destinati ad una pluralità di soggetti, senza che si faccia riferimento alla specifica patologia invalidante. In particolare 4 leggi[8], delle 9 emanate in quest'ambito, cui si aggiunge la Puglia[9], con una disposizione all'interno di una legge di carattere generale, sono finalizzate a favorire l'integrazione degli alunni con difficoltà specifiche nell'apprendimento. In questo caso la legislazione regionale, talvolta con più ampio respiro, ha anticipato di qualche mese la legge nazionale con analogo oggetto (L 170/2010), con un processo inverso, dunque, a quello che normalmente si è verificato quando erano le Regioni a "seguire" o "attuare" le leggi nazionali.

Sebbene la voce politiche per gli **anziani e soggetti non autosufficienti** includa solo 2 leggi, si inserisce in questa sede l'analisi, in quanto nelle leggi finanziarie spesso gli interventi sulle politiche per la disabilità e quelle sui soggetti non autosufficienti sono trattati congiuntamente. In particolare la Puglia ha previsto l'istituzione, come già avvenuto in molte Regioni, del fondo per la non autosufficienza. Questo fondo è alimentato con risorse regionali ed è stato oggetto, in molte Regioni, di rifinanziamento con le leggi finanziarie 2010 e 2011. In quest'ambito le politiche seguite dalla Regioni si muovono su due fronti, da un lato con contributi volti all'abbattimento delle rette nelle strutture di accoglienza per le persone anziane e non autosufficienti (es. il Friuli Venezia Giulia, LF 2010)[10], dall'altro finanziano misure volte ad evitare

---

7 Solo il 2003 aveva registrato un produzione legislativa più elevata con 16 leggi, mentre nel 2002 e 2009 sono 9 leggi emanate.

8 LR Liguria 3/2010, "Interventi in favore dei soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento", LR Lombardia 4/2010, "Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento"; LR Veneto 16/2010, "Interventi a favore delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento (dsa) e disposizioni in materia di servizio sanitario regionale"; LR Molise 1/2010, "Interventi in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento".

9 LR Puglia 4/2010, "Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali", art. 4.

10 LR Friuli Venezia Giulia 24/2009, art. 9.

l'istituzionalizzazione. Si tratta di assegni di cura o altre provvidenze per le famiglie che svolgono funzioni di cura verso i disabili o soggetti non autosufficienti, o di misure volte a sostenere le spese per l'assistenza domiciliare. Altre Regioni (es. la Valle d'Aosta)[11] privilegiano gli investimenti in conto capitale sui servizi, concedendo contributi agli Enti locali per vari interventi, dalla manutenzione all'acquisto di strutture destinate all'assistenza di persone anziane inabili o con handicap.

La voce numericamente più consistente, è quella che raccoglie provvedimenti diversificati raccolti nella voce **varie.** In questo gruppo (12) rientrano leggi che prevedono interventi di sostegno nei riguardi di popolazioni colpite da eventi catastrofici (es. terremoto), provvedimenti contro l'usura, e provvedimenti relativi ad interventi a favore di familiari di lavoratori rimasti coinvolti in incidenti sul lavoro.

Vi è un gruppo di voci sulle quali si concentrano, in modo omogeneo, le leggi sull'assistenza sociale: le politiche per la famiglia; il terzo settore ed il riordino delle IPAB; le politiche abitative; le politiche di genere; gli aspetti istituzionali ed organizzativi. Nell'ambito di queste voci sono diverse le leggi che costituiscono una sorta di provvedimenti *omnibus* che toccano in realtà diversi ambiti e materie, dove è difficile stabilire quale sia la prevalente.

La voce **aspetti istituzionali** apparentemente risulta incrementata rispetto al 2009, passando dal 5% all'8% della produzione di settore. In realtà numericamente si tratta di sole 4 leggi, che evidenziano l'impegno significativo della Regione Valle d'Aosta (2 leggi). Questa Regione ha emanato un testo unico (TU) e il piano socio-sanitario. Nel primo la Regione disciplina una serie di provvidenze ed interventi economici in favore delle famiglie, di soggetti non autosufficienti ed intereventi di contrasto alla povertà e di inclusione sociale. Riguardo al Piano socio-sanitario si segnala la scelta della via legislativa per l'approvazione, che rappresenta una anomalia nel panorama legislativo regionale, dove la maggior parte delle Regioni predilige la via amministrativa, adottando

[11] LR Valle D'Aosta 47/2009, art.18.

delibere assembleari. Si tratta di un piano che disciplina congiuntamente aspetti sanitari e sociali. La legge di approvazione del piano prevede l'istituzione di due organismi collegiali, la Consulta regionale per la salute e il benessere sociale[12] e il Consiglio sanitario e sociale. Tale scelta si inserisce nell'ormai consolidato orientamento, comune a tutte le Regioni, in particolar modo nei servizi sociali, di ricorrere ad organismi collegiali a formazione mista, in cui siedono insieme rappresentanti istituzionali di Regione, enti locali, soggetti del terzo settore e rappresentanze sindacali. Attraverso questi organismi le Regioni: condividono la responsabilità politica delle scelte realizzate; realizzano una funzione di monitoraggio e vigilanza, creano una saldatura tra sociale e sanitario (enti locali ed ASL).

Le **politiche familiari** rappresentano l'8% della legislazione di settore con 4 leggi emanate da altrettante Regioni. L'Umbria è l'unica Regione ad aver emanato una legge organica, che disciplina gli interventi in favore delle famiglie (LR 13/2010). Il Friuli Venezia Giulia emana una legge di manutenzione, con la quale istituisce anche il c.d. garante per l'infanzia e l'adolescenza[13], già introdotto da molte Regioni, cui si aggiunge anche la Toscana con legge *ad hoc* (LR 28/2010). Con specifico riferimento al Friuli Venezia Giulia e all'Umbria è interessante segnalare come le due Regioni facciano riferimento a due diverse nozioni di famiglia, intesa come soggetto destinatario degli interventi disciplinati nelle rispettive legislazioni regionali. Il Friuli Venezia Giulia fa riferimento esclusivamente alla famiglia così come definita nel dettato costituzionale (art. 29). L'Umbria, invece, utilizza una nozione più ampia, facendo riferimento alla famiglia quale "nucleo fondante della società, secondo quanto previsto dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo, dai Trattati internazionali in materia, dalla Costituzione, dallo Statuto regionale".

Nelle LF del 2010 e del 2011 sono numerosi gli interventi sulle politiche familiari. Questi sono rivolti direttamente alle famiglie o si traducono in

[12] Tale consulta, istituita con l'art. 2 della LR Valle D'Aosta 4/2010 è composta dalle organizzazioni sindacali, dalle associazioni di volontariato, dalle associazioni dei consumatori che operano per la tutela del diritto alla salute e al benessere sociale, con compiti di consulenza, impulso e proposta.

[13] LR Friuli Venezia Giulia 7/2010, art. 48.

forme di sostegno in modo indiretto, per esempio, attraverso il potenziamento dei servizi. Appartengono al primo genere le agevolazioni e i contributi per la fornitura di elettricità, gas, acqua[14] o per l'acquisto dei libri scolastici. Appartengono al secondo gruppo gli interventi sui servizi per l'infanzia (asili nido), sui consultori familiari o gli interventi integrativi o sostitutivi di funzioni proprie dei nuclei familiari quando questi si trovino in situazioni tali da non riuscire a garantire un adeguato ruolo genitoriale (per esempio la Provincia autonoma di Trento o Friuli Venezia Giulia).

Al di fuori delle finanziarie alcune disposizioni, che si riferiscono alle politiche familiari, sono contenute nella LR 10/2010 delle Marche[15]. Si tratta di un provvedimento misto (contenente disposizioni nuove e di manutenzione) che affianca a norme di revisione della Consulta regionale per la famiglia, disposizioni sul riordino delle IPAB.

La voce **terzo settore** raccoglie il 10% delle leggi emanate (5 leggi), la maggioranza delle quali è di manutenzione. L'unica legge nuova è quella della Sardegna (LR 4/2010), relativa al riconoscimento della funzione sociale ed educativa degli oratori, che si aggiunge al già folto numero di leggi di questo tipo (10 leggi). In alcune leggi finanziarie sono previsti specifici interventi volti a finanziare singole associazioni.

La voce **politiche di genere** costituisce l'8% della produzione normativa di settore (4 leggi) e segna una battuta d'arresto rispetto al 2009, dove le leggi emanate erano più del doppio (9). Si segnalano comunque le leggi, rispettivamente, delle Marche (LR 8/2010) e della Provincia autonoma di Bolzano (LP 5/2010), entrambe finalizzate a rimuovere le disparità di genere, ma in realtà molto diverse. La finalità della legge delle Marche sembra essere quella di evitare "fenomeni di discriminazione legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere" con un esplicito riferimento alle "problematiche sanitarie e sociali dell'omosessualità" (art. 2). La tutela dei soggetti coinvolti è affidata alla figura del difensore civico. Diverso è il tenore della legge altoatesina,

[14] Questa forma di agevolazione è per esempio prevista nella LR Campania 2/2010 art.1.

[15] Inserita tra le leggi della voce Terzo settore.

finalizzata a promuovere maggiormente la parità di genere, con specifico riferimento alla promozione della posizione familiare e lavorativa della donna. Analizzando le politiche perseguite con le leggi finanziarie si segnala il Veneto che ha previsto la concessione di finanziamenti agli enti locali per la realizzazione e il miglioramento di strutture destinate ad ospitare donne in difficoltà[16].

Le **politiche abitative,** rappresentano l'8% della legislazione di settore (4 leggi) con una sola legge di organizzazione, del Piemonte[17]. Il dato rimane stabile rispetto al 2009. La legge piemontese disciplina gli interventi pubblici nell'edilizia sociale ed in particolare il tipo di alloggi, il canone di locazione ed i criteri di assegnazione. Tra questi ultimi la legge indica la residenza da almeno 3 anni nel comune, senza alcun riferimento alla cittadinanza italiana. Le altre leggi sono provvedimenti di manutenzione. Sono numerosissime le disposizioni contenute nella leggi finanziarie 2010 e 2011 che prevedono, sia la revisione sia la disciplina dei criteri di assegnazione di alloggi in locazione o la vendita di abitazioni di edilizia residenziale pubblica, sia forme contributive o agevolazioni per l'acquisto e la locazione.

Le **politiche migratorie** rappresentano nel 2010 solo il 4% della produzione legislativa di settore, con una significativa riduzione rispetto al 2009, dove era la voce più consistente, raggiungendo il 15%. Nonostante questi numeri esigui, non ha mancato di essere la voce dove si è avvertito maggiormente il confronto politico tra Stato e Regioni, sfociato nell'intervento della Corte Costituzionale. La legge della Campania sull'integrazione degli immigrati[18] è stata, infatti, oggetto di impugnativa davanti alla Corte, così come lo sono state alcune disposizioni contenute nella LF 2010 del Friuli Venezia Giulia, sebbene con motivazioni, in un'ottica politica, di segno opposto. La legge della Campania si inserisce

[16] LR Veneto 11/2010, art. 30.
[17] LR Piemonte 3/2010, "Norme in materia di edilizia sociale".
[18] LR Campania 6/2010, "Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania".

nell'ambito del già cospicuo numero di leggi regionali[19] volte alla disciplina dell'integrazione della popolazione immigrata, emanate negli anni 2008-2009. Lo Stato ha contestato la legittimità di disposizioni che riconoscevano alcuni diritti a stranieri soggiornanti nel territorio della Regione, ma non in regola con il permesso di soggiorno. La Corte ha nuovamente ribadito[20] il diritto della Regione, "in un contesto di competenze concorrenti o residuali" (sentenza n.61/2011) "di assicurare l'opportunità per le persone straniere presenti in Campania di accedere a diritti quali quello dello studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute". Tali norme, ribadisce la Corte, "hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione della immigrazione", di competenza esclusiva dello Stato. La Corte, peraltro, dando una corretta lettura della legge, distingue tra le varie situazioni, riconoscendo solo per l'assistenza sanitaria e la sistemazione alloggiativa la competenza della Regione a disporre l'accesso a questi servizi, anche nel caso di stranieri irregolari. La Corte precisa infatti che, nell'ambito dell'assistenza sanitaria, esiste "un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni giuridiche prive di tutela, che possano pregiudicare l'attuazione di quel diritto" (la sentenza richiama sul punto la sentenza n. 252/2001). Con riferimento alla sistemazione, in centri di accoglienza, prevista per gli stranieri soggiornanti che siano momentaneamente impossibilitati a provvedere alle esigenze alloggiative e di sussistenza, la Corte ha considerato l'esigenza alloggiativa come un diritto sociale riconducibile fra i diritti inviolabili dell'uomo. In entrambe le situazioni, la Corte ha ritenuto che, come tali, le disposizioni rientrino nell'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, spettanti alla competenza della Regione.

---

[19] Per un esame della legislazione regionale si rinvia al precedente Rapporto 2010, al capitolo 8, Tendenze e politiche socio assistenziali e al capitolo 9, Regioni e migrazioni.

[20] Tali indicazioni erano già contenute nella sentenza n. 299/2010 relativa alla legge della Regione Puglia le cui disposizioni erano di identico tenore.

Diversa dalla posizione della Campania, che dimostra una grande apertura verso le popolazioni immigrate, è quella del Friuli Venezia Giulia. La Regione con la LF 29/2009 (finanziaria 2010), aveva invece limitato l'accesso a determinati servizi, condizionandolo alla permanenza nel territorio da almeno tre anni. Sulla legge regionale è, però, intervenuta la Corte Costituzionale (sentenza n. 40/2011) che ha dichiarato incostituzionali un complesso di disposizioni che, modificando la LR 6/2006 (legge quadro sui servizi sociali), limitavano il diritto di accesso al sistema regionale integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale ai soli cittadini comunitari presenti nella Regione da almeno 36 mesi. Tale accesso, nel testo originario, era invece consentito a tutte le persone residenti nella Regione.

Non ci sono leggi specifiche sulle politiche contro le dipendenze o sulla tutela della salute mentale. Tuttavia su quest'ultima voce la LF 2010 della Puglia (art. 26 LR 34/2009) ha previsto che le prestazioni e gli interventi socio-assistenziali siano assicurati dalle Aziende sanitarie (ASL), e non dai servizi sociali, "in pieno raccordo con gli uffici di piano degli ambiti territoriali", prevedendo anche appositi stanziamenti[21].

Sulle **politiche di contrasto alla povertà** si segnala la sola legge della Toscana sugli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati. Tuttavia le finanziarie 2010 e 2011 contengono moltissime disposizioni che prevedono interventi di sostegno al reddito per le famiglie, come per esempio quelle del Friuli Venezia Giulia, che prevede interventi quando vi siano delle situazioni che determinano una riduzione del reddito familiare al di sotto di un limite stabilito. Sempre attraverso la finanziaria, la Campania ha prorogato per tutto il 2010 la sperimentazione del reddito minimo di cittadinanza.

[21] Questa norma sembra definitivamente "stabilizzare" l'affidamento alla ASL di prestazioni socio-assistenziali che invece in precedenza erano affidate loro solo temporaneamente in attesa dell'emanazione del Piano Sociale Regionale (DGR 1875/2009).

7.3 La produzione di regolamenti e di atti amministrativi

I regolamenti emanati nel corso del 2010, in materia socio-assistenziale, risultano complessivamente 22 (cfr. tab. 2) emanati da 6 Regioni. Rispetto al 2009 risultano significativamente diminuiti, in quanto non raggiungono nemmeno la metà dell'anno precedente (47). La maggioranza dei regolamenti sono relativi alle procedure di riparto di fondi destinati all'assistenza nei diversi ambiti. La produzione più alta si registra nella voce aspetti istituzionali ed organizzativi (55%). In questa voce la maggior parte dei provvedimenti è relativa all'accreditamento e all'autorizzazione dei servizi, un'altra parte disciplina l'istituzione ed il funzionamento di organismi istituzionali.

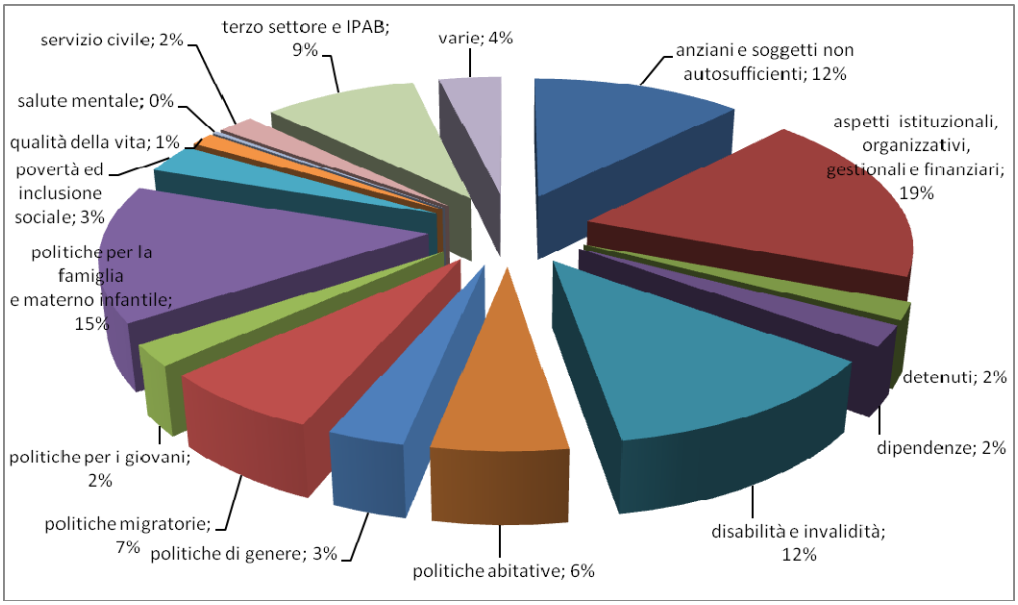
Gli atti amministrativi di Consiglio e Giunta censiti nel 2010, in materia socio-assistenziale sono 655, con una differenza non significativa rispetto all'anno precedente in cui erano 569. A differenza del 2009, la distribuzione, invece, è abbastanza omogenea tra le diverse Regioni (cfr. grafico 2). Sono 11 le Regioni con una produzione superiore ai 20 atti e 2 che superano il 10% della produzione amministrativa complessiva: l'Abruzzo (68 atti censiti) e il Piemonte (80 atti censiti).

Analizzando la distribuzione tra le diverse voci non si registrano scostamenti significativi, rispetto al 2009, se non nelle politiche per la non autosufficienza, che passano dal 19% al 12%.

Come nel 2009, le voci che raccolgono la produzione amministrativa più elevata, sono: gli aspetti istituzionali, le politiche per la famiglia, gli anziani e le politiche per la disabilità.

Come negli anni precedenti si tratta per lo più di atti relativi alla distribuzione di finanziamenti provenienti da fondi nazionali o regionali, quali ad esempio il fondo per la non autosufficienza o il fondo per la famiglia. L'altra parte di provvedimenti prevede linee guida o criteri per la gestione o l'autorizzazione o l'accreditamento dei servizi.

Grafico 2
Atti amministrativi 2010: distribuzione per ambiti



L'analisi per ambito, confermando la tendenza degli anni precedenti, evidenzia una prevalenza di attività dedicata all'implementazione e gestione dei servizi regionali. Questa materia (122 atti censiti) copre il 19% della produzione amministrativa, con una distribuzione abbastanza omogenea tra le diverse Regioni, salvo l'Abruzzo che, anche quest'anno, presenta il valore più alto, con 20 atti destinati, nella quasi totalità, all'attuazione del piano sociale. Gli atti assunti dalle Giunte ed Assemblee legislative regionali compresi nella voce **aspetti istituzionali,** sono suddivisi tra atti relativi alla ripartizione di fondi sociali nazionali e regionali; atti di pianificazione, che prevedono la determinazione di criteri e linee guida per la gestione dei servizi e degli interventi; atti più strettamente legati alla gestione in senso stretto, come le nomine all'interno di organismi istituzionali o l'approvazione di accordi e convenzioni e la definizione di progetti di vario genere. Tra gli atti più rilevanti è sicuramente il piano sociale regionale 2010-2012 dell'Umbria, che segue l'emanazione della legge di riordino sui servizi sociali della Regione (LR 26/2009). Si tratta di un atto di programmazione che ha realizzato un complessivo riposizionamento delle politiche sociali per quanto attiene agli assetti del sistema dei servizi e le nuove traiettorie di intervento, nel quadro dei mutamenti sociali ed istituzionali intervenuti in ambito

nazionale e regionale. In particolare con il nuovo piano sociale si passa dalla fase di sperimentazione ad una fase di consolidamento della programmazione sociale, conferendo stabilità agli organi istituzionali e agli assetti gestionali sul territorio, con la messa a regime della gestione associata delle funzioni socio-assistenziali e la conseguente razionalizzazione delle risorse, umane e finanziarie, ai fini di un riequilibrio territoriale in grado di garantire stessi diritti e opportunità ai cittadini.

Le **politiche per la famiglia** rappresentano il 15% degli atti complessivi (97), con una distribuzione tendenzialmente omogenea tra le Regioni (fa eccezione il Piemonte con 19 atti censiti). Nell'ambito delle politiche familiari quasi il 50% degli atti è relativo a politiche per i minori, comprendendo in queste anche provvedimenti relativi ad affido ed adozioni. La maggior parte di questi atti concerne i servizi per l'infanzia, quali asili nido e similari. Una parte, sebbene minoritaria, circa il 10%, è relativa ad atti di pianificazione degli interventi di politica familiare; un'altra parte è relativa a numerosi progetti di iniziativa regionale, interregionale o nazionale. Questi progetti hanno anche carattere sperimentale e prevedono iniziative di vario genere in favore della famiglia in senso stretto o sono finalizzati al miglioramento dei servizi, per esempio, i consultori familiari.

Le **politiche per gli anziani** rappresentano l'unica voce, tra quelle più significative, dove si registra una diminuzione, ma la tipologia di atti rimane la medesima. La maggior parte è relativa alla ripartizione di fondi, in particolare al fondo per non autosufficienza, mentre un'altra parte è relativa all'organizzazione dei servizi .

Gli atti relativi alle **politiche per la disabilità** sono in parte dedicati alla pianificazione degli interventi, all'abbattimento delle barriere architettoniche e alla ripartizioni di fondi e contributi per lo più riferiti a categorie specifiche. Tra gli atti di pianificazione di particolare rilievo il Piano d'azione regionale della disabilità 2010-2014[22] della Lombardia

[22] DGR 9/983 del 15 dicembre 2010 – Provvedimento di impatto trasversale in quanto coinvolge diverse Direzioni generali.

finalizzato a rafforzare, innovare e coordinare le politiche a favore dei disabili per assicurare a ciascuno l'opportunità di realizzazione personale e garantire elevati standard di qualità della vita.

Un'ultima notazione relativa agli atti sulle **politiche migratorie**[23] che rappresentano, con 45 atti censiti, solo il 7% della produzione amministrativa. Si registra comunque un aumento rispetto al 2009 dove raggiungevano appena il 3%. Tuttavia non sembrano un numero adeguato, anche nella distribuzione regionale, a fronte di una intensa attività legislativa che ha caratterizzato gli ultimi due anni, con 9 leggi organiche. La quasi totalità è dedicata al fenomeno immigrazione, solo 3 atti sono relativi alla popolazione emigrata ed 1 alla popolazione Rom. Il 50% circa di questi atti si ripartisce tra interventi finalizzati all'alfabetizzazione della popolazione immigrata (questa tipologia di atti è più presente nelle Regioni del centro-sud) e atti di pianificazione, anche pluriennale, di interventi per gli immigrati e conseguente ripartizione delle risorse. Le Regioni del nord hanno, invece, privilegiato l'assunzione di atti relativi alla disciplina di organi istituzionali come le Consulte. Si segnala come la Sicilia, che negli ultimi anni ha sopportato maggiormente l'"emergenza" immigrazione, abbia segnalato un unico atto relativo all'istituzione di una Consulta per le politiche migratorie.

7.4 Conclusioni

Appare estremamente complesso poter trarre delle considerazioni conclusive dall'esame delle leggi e degli atti assunti dalle Regioni e Province autonome in materia di assistenza sociale nel 2010. L'anno in oggetto soffre inevitabilmente del passaggio politico dovuto al cambio di legislatura che non consente di rintracciare delle vere e proprie linee di tendenza delle Regioni. In alcuni casi infatti, oltre alle difficoltà tecniche dovute all'avvio dell'attività legislativa, si aggiunge il passaggio politico che

[23] Il dato relativo agli atti censiti si riferisce esclusivamente agli atti assunti in materia di servizi sociali. Per una disamina più ampia si rinvia a C. Ferrajoli, Regioni e Migrazioni, Atti amministrativi del Consigli e delle Giunte regionali in materia di migrazioni, in questo volume.

può aver determinato un mutato orientamento nelle scelte di politica sociale. Una continuità, con gli anni precedenti è pertanto possibile coglierla, con certezza, nelle Regioni speciali, non attraversate dal cambio di legislatura, nelle quali si avverte una maggiore coerenza negli indirizzi politici relativi all'assistenza sociale. Ne sono un esempio la Valle d'Aosta, che emana un Testo Unico sulla materia ed il piano socio-sanitario; il Friuli Venezia Giulia, che nelle leggi finanziarie assume una precisa linea di sostegno in favore delle famiglie e cerca di perseguire una politica di servizi circoscritta alla popolazione autoctona. Tuttavia anche in alcune Regioni, attraversate dal passaggio di legislatura e da un avvicendamento politico, si è manifestata una volontà di continuità come, per esempio, nel Lazio. La Regione ha lavorato, nel 2010, sull'attuazione delle linee di programmazione definite dal precedente Governo, nel 2008[24], e relative ai servizi ed interventi previsti dai piani di zona distrettuali. Anche la Regione Marche ha segnalato una intensa attività di programmazione delle attività nel settore socio-assistenziale. In particolare, in un'ottica di riorganizzazione dei servizi, ha previsto un sistema premiale verso gli ambiti territoriali che hanno avviato percorsi di gestione associata dei servizi nelle modalità indicate nel piano sociale regionale 2008-2011 (Unione dei Comuni, Azienda servizi alla persona, azienda consortile, accordo di programma con costituzione di ufficio unico).

Elemento comune che emerge dalla lettura delle finanziarie regionali, 2010 e 2011, è una certa sofferenza sulle risorse, lamentata in particolare dal Veneto, che non ha mancato di evidenziare i tagli del fondo sociale nazionale[25]. Di fronte ad una contrazione dei trasferimenti statali, le Regioni sembrano rispondere in modo autonomo scegliendo di rifinanziare fondi regionali, tra cui quello per la non autosufficienza, ma anche attraverso molti interventi di sostegno al reddito per le famiglie in difficoltà.

---

[24] Lazio, DGR 560 del 25 luglio 2008, Piano di utilizzazione triennale 2008-2010 degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali.

[25] Il Veneto, in particolare, segnala come il Fondo per le politiche sociali nella L191/2009 (finanziaria Stato 2010) sia stato ridotto da 1.311,5 ml € a 1.174,9 ml €. Così anche il Fondo nazionale per l'infanzia, da 43,8 ml € a 39,9 ml €.

La scelta di sostenere le politiche familiari e il contrasto alla povertà è condivisa dalla maggior parte delle Regioni. Diversi sono gli strumenti, che vanno da leggi specifiche, alle leggi finanziarie, agli atti amministrativi. Le Regioni mostrano, infatti, una particolare sensibilità, sia verso le famiglie con redditi bassi, sia verso le famiglie numerose.

Un altro comune denominatore, che unisce le politiche regionali, è il riconoscimento dell'importante ruolo di cura ed assistenza che le famiglie svolgono verso anziani e disabili. Le Regioni sono, infatti, consapevoli che una istituzionalizzazione rappresenterebbe un costo ben maggiore da sopportare per le finanze regionali. Tra le molte Regioni che si sono impegnate in questo obiettivo vi è la Sardegna, che nel corso dell'anno ha avviato Programmi personalizzati di sostegno in favore delle persone con grave disabilità (previsti dalla legge 21 maggio 1998, n. 162) al fine di favorire la permanenza delle persone non autosufficienti nella famiglia, la loro inclusione sociale e alleviare il carico assistenziale familiare[26]. Anche la Provincia autonoma di Trento è intervenuta sul fronte del contrasto alla povertà ed il sostegno alle famiglie confermando la sperimentazione del reddito di garanzia[27] e avviando anche una valutazione dell'impatto dell'intervento[28]. Infine, anche la Campania ha rifinanziato il reddito di cittadinanza istituito negli anni precedenti in via sperimentale.

Tra gli strumenti spesso è frequente il ricorso a progetti sperimentali. La Regione Basilicata, ad esempio, ha avviato un programma sperimentale di lotta alla povertà che promuove l'inclusione delle famiglie con disagio attraverso progetti individualizzati di rafforzamento delle competenze e dell'autostima, all'interno di una rete locale costituita da enti locali e terzo settore[29]. Così anche il Piemonte ha fornito agli enti gestori delle funzioni

---

[26] DGR Sardegna 34/30 del 18.10.2010 e 45/18 del 21.12.2010.

[27] LP Trento 13/2007, art. 35, co. 2.

[28] DGR Trento 2216/2009 affida all'Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche (IRVAPP) la valutazione.

[29] In particolare a fronte della partecipazione ai programmi convenuti viene corrisposto un contributo economico mensile di importo variabile in relazione alle soglie di povertà definite dalla legge, alla situazione familiare ed economica, mensilmente determinata. L'accesso alle opportunità del Programma viene sancito da un contratto tra i beneficiari ed il comune di residenza, in cui, a fronte di un sostegno monetario

socio-assistenziali indicazioni per la sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari e superiori a quattro ed è stata definita la quota individuale di beneficio spettante a ciascun nucleo familiare.

integrativo del reddito, i beneficiari si impegnano a seguire un programma personalizzato di interventi di inclusione sociale specificamente pattuito.

Tab. 1 - Produzione legislativa 2010: analisi per ambito

Regioni e Province autonome	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, org., gest. e finanziari	detenuti	disabilità e invalidità	politiche abitative	politiche di genere	politiche migratorie	famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Totale
Abruzzo												1	1
Basilicata				1								1	2
Calabria												1	1
Campania							1					1	2
Emilia-R.													0
Friuli V.G.				1				1					2
Lazio					1								1
Liguria				1								1	2
Lombardia				1									1
Marche						2					1		3
Molise				2								1	3
P. a. Bolzano						1							1
P. a. Trento				1		1							2
Piemonte	1				3								4
Puglia	1	1					1					1	4
Sardegna				1							1		2
Sicilia													0
Toscana		1						1	1			2	5
Trentino-A.A.												1	1
Umbria			1					1			1		3
Valle d'Aosta		2		1				1			2	1	7
Veneto				1						1		1	3
Totale	**2**	**4**	**1**	**10**	**4**	**4**	**2**	**4**	**1**	**1**	**5**	**12**	**50**
Valori %	**4%**	**8%**	**2%**	**20%**	**8%**	**8%**	**4%**	**8%**	**2%**	**2%**	**10%**	**24%**	**100%**

Tab. 2 - Regolamenti 2010: analisi per ambito

Regioni e Province autonome	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	detenuti	politiche per la famiglia e materno infantile	terzo settore e IPAB	Totale
Abruzzo						0
Basilicata						0
Calabria		2	1	1		4
Campania						0
Emilia-Romagna						0
Friuli V. G.	2	1		2		5
Lazio						0
Liguria						0
Lombardia						0
Marche						0
Molise						0
P. a. Bolzano						0
P. a. Trento						0
Piemonte						0
Puglia		3				3
Sardegna						0
Sicilia						0
Toscana		1				1
Trentino-A. A.		4		1	2	7
Umbria		1		1		2
Valle d'Aosta						0
Veneto						0
Totale	2	12	1	5	2	22
Valori %	9%	55%	5%	23%	9%	100%

Tab. 3 - Produzione amministrativa 2010: analisi per ambito

Regioni e Province autonome	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	detenuti	dipendenze	disabilità e invalidità	politiche abitative	politiche di genere	politiche migratorie	politiche per i giovani	politiche per la famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	qualità della vita	salute mentale	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Totale complessivo
Abruzzo	1	20			4		1	5	2	10	3	2	1	1	17	1	**68**
Basilicata	7	2			10		1	2	1	9	8	1			2	3	**46**
Calabria	3				1					2							**6**
Campania	3	6			3			1		3					2		**18**
Emilia-R.	1	7		1	5	6		1	2	1				2	1		**27**
Friuli V.G.	1	1		2	1	1				3				2			**11**
Lazio	6	15	2		4	1	1	11	1	6		1			1	4	**53**
Liguria	2	5	1			2		3	2	2		2		3	5	2	**29**
Lombardia	3	12	1	1	4	2	2	2		8	2			1	1		**39**
Marche	6	6	2		7	1	3	4	1	4	2	1	1		2	1	**41**
Molise	6	4			2			1		6					6		**25**
P. a. Bolzano	5	3		1	10	2				1					2	1	**25**
P. a. Trento	2	1	1		1	4	1			1	1						**12**
Piemonte	8	16	1	3	9	3	3	5	1	19	1			2	5	4	**80**
Puglia	2	4	2		3	1		1	1	2		1			2		**19**
Sardegna	1				2				2	1	1				1		**8**
Sicilia	3	3								2					1		**9**
Toscana	7	2	1	1	4	2	2	1	1	8	1			1	2		**33**
Trent. A.A.	1																**1**
Umbria	2	5	1	4	2	1	2	1	1	4				1	3	5	**32**
Valle d'Aosta	2	4			3	1		3		2				1		2	**18**
Veneto	9	6		2	6	10	5	4		3	2	1			6	1	**55**
Totale	**81**	**122**	**12**	**15**	**81**	**37**	**21**	**45**	**15**	**97**	**21**	**9**	**2**	**14**	**59**	**24**	**655**
Valori %	**12%**	**19%**	**2%**	**2%**	**12%**	**6%**	**3%**	**7%**	**2%**	**15%**	**3%**	**1%**	**0%**	**2%**	**9%**	**4%**	**100%**

8. REGIONI E MIGRAZIONI

8.1. Statuti e leggi regionali in materia di emigrazioni*

8.1.1. Premessa

Col precedente *Rapporto sulla legislazione*[1] è stata colta l'occasione per passare in rassegna le disposizioni statutarie e le leggi regionali in vigore in materia di *immigrazione*, trascurandone l'anno di approvazione che, in molti casi, non coincideva con l'anno di riferimento del *Rapporto* (2009). Col presente *Rapporto* si procederà alla stessa operazione, questa volta in materia di *emigrazione* (o, con linguaggio più attuale, in materia di cittadini delle Regioni *residenti all'estero*[2]), dando conto di come Statuti e leggi regionali in vigore nell'attuale anno di riferimento (2010) affrontano la disciplina di tale materia.

8.1.2. Discipline statutarie

Rispetto a quella sulla *immigrazione*, la disciplina degli Statuti regionali ordinari in materia di *emigrazione* o, nel linguaggio corrente ma ancora non recepito da tutte le fonti regionali, di quanto concerne i cittadini delle Regioni «*residenti all'estero*», appare mediamente più laconica e ridotta all'essenziale. Ogni Statuto ordinario in vigore, sia precedente che successivo alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, contiene almeno una disposizione in argomento, per la cui forza giuridica in rapporto alle leggi regionali valgono le considerazioni sui *contenuti eventuali* degli statuti[3], categoria alla quale la materia in esame appartiene. Per quanto concerne le autonomie speciali, invece, valgono le

---

* Di Alessandro Gentilini, Progetto Migrazioni-CNR.

1 Cfr. *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Camera dei Deputati – XVI legislatura 2010, Tomo II, pp. 179 ss.

2 Nel testo si useranno indifferentemente le due espressioni (sulla falsariga, come si vedrà, della legislazione regionale ancora vigente).

3 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 829/1988, nonché, dopo le riforme costituzionali del 1999 e 2001, le note (e problematiche) sentenze 372, 378 e 379 del 2004.

stesse considerazioni svolte a proposito della materia *immigrazione*, secondo le quali gli Statuti speciali rappresentano una tipologia di fonte inidonea alla trattazione del tema.

La disciplina appare più laconica nel senso che, soprattutto, non si mostra univocamente orientata dal punto di vista teleologico. Manca quasi sempre un riferimento ad azioni e politiche concrete, così come al «rientro» o al «reinserimento» dei cittadini residenti all'estero, o alla «limitazione del fenomeno»: tutti oggetti (e in alcuni casi obiettivi) che invece, come si vedrà più avanti, rappresentano le costanti di tutta la *legislazione* in materia. Negli Statuti, insomma, figurano generiche e finanche corrive enunciazioni, la cui portata normativa appare abbastanza modesta o forse, più che altro, di natura simbolica. Le due leggi di revisione costituzionale (legge costituzionale 1/2000, di modifica dell'art. 48 della Costituzione, e legge costituzionale 1/2001, di modifica degli artt. 56 e 57 della Costituzione), che hanno attribuito ai cittadini italiani residenti all'estero il diritto di eleggere sei senatori e dodici deputati, e che hanno dunque acceso una luce nuova e diversa sul fenomeno della *emigrazione*, non hanno avuto ricadute significative a livello regionale, laddove, e vale anche per gli Statuti approvati dopo il 2001, il trattamento dei cittadini residenti all'estero è continuato pressoché immutato sulla falsariga delle fonti già esistenti e precedenti le citate modifiche costituzionali.

Tra le enunciazioni che più spiccatamente mostrano le caratteristiche poco sopra richiamate della ridotta portata normativa vanno menzionate le disposizioni statutarie della Regione **Calabria**, ovvero l'art. 2, co. 2, lett. q), ai sensi del quale tra gli obiettivi della Regione figura «*il legame con i calabresi emigrati nel mondo*», e lett. s), laddove è previsto che la Regione curi e valorizzi «*l'identità culturale della Calabria in Italia e all'estero*»[4]. Stesso dicasi per la **Campania**, dove l'art. 1, co. 4 dello Statuto, unica disposizione in materia, si limita a stabilire che «*la Regione*

[4] Lo Statuto calabrese, tuttavia, prevede anche all'art. 9, co. 1, che «*La Regione, nel rispetto del pluralismo, predispone gli strumenti necessari per offrire un'informazione costante sull'attività istituzionale e per acquisire informazioni sulle esigenze e sulle aspirazioni della comunità calabrese in Italia e all'estero*».

Campania mantiene e garantisce il legame con i campani emigrati nel mondo»; per la **Liguria**, che «*sostiene le Comunità dei Liguri nel Mondo*» (art. 1, co. 3 dello Statuto); per la **Lombardia**, che analogamente «*sostiene e valorizza le comunità dei lombardi nel mondo*» (art. 6, co. 5 dello Statuto); e per la Regione **Marche**, che «*riconosce e promuove l'attività dei marchigiani emigrati all'estero e dei loro discendenti*» (art. 4, co. 4 dello Statuto). Più evanescente, e forse non completamente pertinente al tema trattato in questa sede, quanto previsto nel nuovo Statuto del Molise, ai sensi del quale la Regione «*garantisce uno sviluppo equilibrato consentendo la crescita economica delle aree interne e contrastandone lo spopolamento*» (art. 4, co. 1)[5]. In tutti i casi appena citati si tratta, in sostanza, di dichiarazioni generiche che, oltre a non definire le situazioni giuridiche dei destinatari, nemmeno abbozzano una qualche politica relativa al governo del fenomeno.

Nel **Lazio** lo Statuto contiene una disposizione più dettagliata delle precedenti, stabilendo che la Regione «*favorisce e rinsalda i legami culturali con gli emigrati laziali all'estero e le loro associazioni e comunità*» (art. 7, co. 1, lett. d). E, nell'ottica di una progressiva crescita nel dettaglio delle previsioni statutarie in materia, deve essere citata l'**Emilia-Romagna**, che ispira la propria azione, tra gli altri, all'obiettivo del «*riconoscimento degli emiliano-romagnoli nel mondo e delle loro comunità, quale componente importante della società regionale, come risorsa da valorizzare, per tenere viva la memoria della nostra emigrazione e per rafforzare i legami con i Paesi in cui vivono*». (art. 2, co. 1); e il **Piemonte**, dove lo Statuto prevede che «*la Regione valorizza il legame con la comunità dei piemontesi nel mondo, sostiene i rapporti culturali ed economici, favorisce il più ampio processo di conservazione delle radici delle identità storico-piemontesi*» (art. 7, co. 5).

Aspetti poco chiari presenta la disciplina rinvenibile in **Toscana**. Qui lo Statuto prima prevede che «*la Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all'estero alle scelte politiche regionali*»

[5] Si ricorda però che il nuovo Statuto molisano al momento (settembre 2011) non è ancora in vigore, essendo stato approvato in seconda deliberazione e pubblicato in data 2 marzo 2011, ma impugnato dal Governo il 5 aprile 2011 (ricorso n. 30-2011).

(art. 3, co. 4) e che «*la Regione promuove l'effettivo esercizio dei diritti politici ai toscani residenti all'estero*» (co. 5); successivamente, al momento della declinazione effettiva di tali impegnative assunzioni di compiti, viene a mancare ogni riferimento ai toscani residenti all'estero: stabilisce l'art. 72, co. 1, sui principi che governano la *partecipazione* a livello regionale, che «*la legge promuove, […], la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati […]*», sciogliendo a quanto pare la legge regionale dall'obbligo di includervi i residenti all'estero.

Particolari le discipline previste negli Statuti delle Regioni **Abruzzo** e Puglia. Nella prima, l'art. 1, co. 1 dello Statuto valorizza il tema in questione stabilendo che «*la Regione Abruzzo rappresenta la comunità dei cittadini, anche residenti all'estero, che per storia, tradizioni e cultura la costituiscono*», e l'art. 12, co. 1, caso unico nel panorama delle Regioni italiane, dichiara elettori della Regione anche i cittadini abruzzesi residenti all'estero, rinviando alla disciplina (dalla, tuttavia, dubbia fattibilità) della legge regionale l'individuazione delle modalità per l'esercizio del diritto di voto[6]. In **Puglia** invece l'art. 4, co. 2 dello Statuto stabilisce che «*la Regione valorizza il legame con i pugliesi emigrati*», e soprattutto l'art. 50, co. 2, lett. b), anch'esso caso unico nel panorama degli Statuti delle Regioni italiane, prevede tra le Autorità di garanzia regionali «*il Consiglio generale dei pugliesi nel mondo, che interviene nella tutela dei diritti dei cittadini pugliesi stabilitisi all'estero*»[7], devolvendo alla legge regionale la definizione dei suoi ambiti di azione e del modello istituzionale, organizzativo e procedimentale.

Discorso a parte meritano le tre Regioni (ordinarie) rimanenti. Si tratta di **Basilicata**, **Veneto** e **Umbria**, accomunate da un tenore delle

---

6 Ai sensi della cit. disposizione, «sono elettori della Regione i cittadini maggiorenni, iscritti nelle liste elettorali dei Comuni dell'Abruzzo anche se vivono all'estero; la legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto degli abruzzesi residenti all'estero e ne assicura l'effettività. Tutti gli elettori, anche residenti all'estero, hanno diritto di partecipare a proposte legislative ed ai referendum regionali; la legge regola l'esercizio di tali diritti conformemente allo statuto, assicurandone l'effettività».

7 Se lo Statuto pugliese è l'unico a prevedere l'organo, in tutte le Regioni come si vedrà esiste un organo simile disciplinato legge ordinaria.

disposizioni statutarie che svela una volontà di contenere o comunque mitigare gli effetti dei fenomeni migratori dai rispettivi territori e che pertanto, rispetto alle Regioni precedentemente citate, orientano in una precisa direzione le proprie discipline statutarie. Nel caso di Basilicata e Veneto, che ancora non hanno provveduto a dotarsi di un nuovo Statuto, tale volontà potrebbe legarsi al periodo di approvazione di tali fonti (anni '70 del Novecento); l'Umbria, invece, risulta l'unica Regione dotatasi di uno Statuto nuovo ma che muove nella stessa direzione.

In Basilicata, emerge nettamente una volontà tesa alla «*risoluzione dei problemi inerenti la emigrazione*»: a tal fine, la Regione opera per «*la cessazione del fenomeno*» nonché «*il rientro degli emigrati*», affidando alla legge regionale i modi e gli strumenti per raggiungere gli scopi suddetti (art. 8, St.). In Veneto, invece, l'art. 4 dello Statuto si limita ad impegnare la Regione ad «*eliminare le cause dell'emigrazione*». In Umbria, l'art. 8 dello Statuto, rubricato «*Umbri all'estero e immigrazione*», stabilisce che «*la Regione mantiene e sviluppa i legami culturali, sociali ed economici con gli umbri residenti all'estero, con le loro famiglie ed associazioni, promuove la loro partecipazione alla vita della comunità regionale, il coinvolgimento nelle iniziative della Regione nei paesi di residenza e agevola l'eventuale loro rientro e reinserimento in Umbria*» (co. 1). Specie nel caso delle prime due (Basilicata e Veneto), emerge chiaramente un inquadramento negativo del fenomeno dell'emigrazione, tale da doversi contrastare o comunque ridurre.

8.1.3. La legislazione regionale

Del tutto diverso il discorso sulla legislazione regionale[8]. Se gli Statuti, sia precedenti che successivi alle riforme costituzionali 1999 e 2001, dettano disposizioni in materia scarne e dalla ridotta portata normativa, non altrettanto si registra per quanto concerne le leggi regionali. Queste ultime denotano una volontà di intervenire in maniera significativa in ogni settore che interessi i cittadini residenti all'estero, prevedendo

[8] Per l'elenco delle leggi regionali v. nota 11.

inequivocabili politiche di favore sia per le comunità di cittadini che si stabilizzano in Paesi stranieri sia, soprattutto, nei riguardi dei cittadini che decidano di rientrare nel territorio regionale.

Nella legislazione, inoltre, si registra una sostanziale omogeneità di contenuto. La circostanza consente di concludere nel senso che la *emigrazione* risulta politicamente "neutra" e la sua percezione non risente dei diversi orientamenti ideologici. Ciò che per la legislazione sulla *immigrazione* è abbastanza evidente, nel caso in esame è del tutto assente: i diversi orientamenti politici dei legislatori regionali non producono atti normativi disomogenei, quanto piuttosto orientati alle medesime finalità. Quello della *emigrazione*, insomma, in quanto argomento politicamente meno "sensibile", risulta in grado di ricondurre ad unità le diverse sensibilità politiche e territoriali italiane.

Con riguardo alle finalità perseguite, ed è un'ulteriore considerazione da aggiungere alle precedenti, nemmeno sulla legislazione regionale, così come sugli Statuti riformati negli anni dopo il 1999-2001, hanno avuto ricadute le citate riforme costituzionali in materia di voto per i cittadini residenti all'estero, che potevano a ragione ritenersi occasione per considerare in maniera diversa il fenomeno migratorio, anche da parte delle Regioni. Ma, di più, l'omogeneità della legislazione cui si è fatto sopra cenno risulta anche dall'analisi diacronica delle leggi regionali: l'anno di approvazione (dal 1980 della Sicilia al 2006 dell'Emilia-Romagna) non incide sul loro contenuto essenziale se non in maniera minima, circostanza che dimostra una percezione del fenomeno ormai stabilizzatasi nel tempo.

Per le ragioni appena esposte, non si rende necessaria una trattazione distinta per ogni singola Regione, essendo sufficiente indicare le linee ricorrenti in pressoché tutte le leggi regionali in materia.

Tre sono i macro-obiettivi della legislazione regionale, il più delle volte chiaramente esplicitati, qualche volta (come nel caso delle Regioni Liguria e Valle d'Aosta) espressi in forme meno accurate:

1) promuovere iniziative finalizzate a mantenere vivo il legame culturale con la terra d'origine e a promuovere la diffusione della conoscenza della Regione nelle sue espressioni culturali ed artistiche;

2) favorire la promozione economica e culturale delle Regioni all'estero[9], magari convertendo la «*risorsa–emigrazione*» in un canale per il rafforzamento dell'immagine e della presenza regionale nei mercati esteri[10];

3) agevolare il rientro e il reinserimento degli emigrati nel tessuto economico, sociale e culturale della Regione d'origine[11].

Gli obiettivi di cui ai punti 1) e 2) vengono dalle Regioni perseguiti fondamentalmente attraverso progetti settoriali specifici, curati dalle associazioni di cittadini residenti all'estero (provenienti dalla medesima Regione e di solito registrate in appositi albi) e tesi a realizzare attività e manifestazioni a carattere promozionale e conoscitivo di storia, forme d'arte, costumi, tradizioni, o anche prodotti regionali.

Molto più accurati, invece, gli interventi per la realizzazione dell'obiettivo di cui al punto 3). Si va qui dalle agevolazioni per l'acquisto della casa in favore di chi rientra nel territorio regionale, sotto forma di contributi o di inclusione tra gli aventi diritto all'edilizia residenziale pubblica[12], alla

---

9 Cfr. ad es. l'art. 1, co. 1, lett. b) della LR 2/2007 del Friuli Venezia Giulia, o l'art. 3, co. 1, lett. a) della LR 3/2006 dell'Emilia-Romagna, che prevede «*interventi di formazione ed informazione, compresi stages presso aziende emiliano-romagnole, realizzati in Italia ed all'estero, finalizzati al miglioramento delle prospettive lavorative e professionali e tesi allo sviluppo dei rapporti economici, sociali e culturali fra la Regione ed i luoghi d'emigrazione degli emiliano-romagnoli*».

10 Cfr. ad es. l'art. 1 della LR 13/2004 della Regione Abruzzo.

11 Cfr., tra le disposizioni generali o di principio relative alle tre finalità riportate nel testo: Abruzzo, il cit. art. 1 della LR 13/2004; Basilicata, artt. 1 e 19 della LR 16/2002; Calabria, art. 1 della LR 33/2004; Campania, artt. 1 e 2, co. 1, lett. a) della LR 2/1996; Emilia-Romagna, art. 1 della LR 3/2006; Friuli Venezia Giulia art. 1 della LR 7/2002; Lazio, art. 1 della LR 23/2003; Liguria, artt. 1 e 2 della LR 27/1993; Lombardia, artt. 1 e 2, co. 1 della LR 1/1985; Marche, art. 1 della LR 39/1997; Molise, art. 1 della LR 31/2006; Piemonte, art. 1, co. 1 della LR 1/1987; Puglia, artt. 1 e 2, lett. h) della LR 23/2000; Sardegna, artt. 1 e 3 della LR 7/1991; Sicilia, artt. 1, 7 e 9 della LR 55/1980; Toscana, art. 1 della LR 19/1999; Umbria, artt. 1 e 6, della LR 37/1997; Valle D'Aosta, artt. 1 e 5 della LR 91/1993; Veneto, art. 1 della LR 2/2003; Provincia autonoma di Bolzano, artt. 1 e 3 della LP 13/2001; Provincia autonoma di Trento, artt. 1 e 7 della LP 12/2000.

12 Cfr. ad es. gli artt. 18, lett. b) e 19 della LR 47/2004 dell'Abruzzo; l'art. 19, co. 1, lett. c) della LR 16/2002 della Basilicata; l'art. 12, che riconosce «*contributi per l'acquisto, la costruzione o il recupero della prima casa*» o l'art. 13, che istituisce la riserva «*di alloggi di tipo economico e popolare*», della LR 1/1987 del Piemonte; l'art. 2, lett. h) della LR 23/2000 della Puglia; o l'art. 3, co. 1, lett. h) della LR 7/1991 della Sardegna.

agevolazione dell'inserimento dei figli dei rimpatriati nell'ordinamento scolastico nazionale[13]; dal favorire per i lavoratori rimpatriati il raggiungimento dei requisiti minimi contributivi ai fini del pensionamento[14] ai contributi per le spese di traslazione nella Regione delle salme degli emigrati e dei loro familiari deceduti all'estero[15]; dalla previsione di interventi di riqualificazione professionale a quelli di reinserimento nelle attività produttive regionali o di supporto all'imprenditorialità[16]: si tratta dunque di interventi nei settori-chiave dell'assistenza, del lavoro e dell'istruzione, finalizzati specificamente a «rimuovere gli ostacoli legati alla condizione di emigrato» a seguito del suo rientro nella Regione d'origine[17].

Per le finalità sopra illustrate, medesimi sono gli strumenti previsti nelle leggi regionali per il loro perseguimento. Tutte prevedono un **organo di consultazione sull'emigrazione**, incaricato di fornire pareri o dotato del potere di iniziativa su provvedimenti in materia: si tratta di un organo a carattere rappresentativo, dove siedono generalmente rappresentanti dei cittadini di ogni Regione residenti nella varie aree del mondo; ha dunque carattere pletorico, ed è per questo che solitamente dispone di un esecutivo più ristretto col compito di fare da propulsore alle sue attività[18].

---

[13] Cfr. ad es. l'art. 3, co. 2, lett. e) della LR 33/2004 della Calabria; l'art. 21 della LR 2/1996 della Campania; l'art. 2, co. 2, lett. h) della LR 1/1985 della Lombardia; l'art. 8 della LR 31/2006 del Molise; o l'art. 9, lett. d), della LR 19/1999 della Toscana.

[14] Art. 3, co. 1, lett. e) della LR 23/2003 del Lazio; art. 2, co. 2, lett. l) della LR 1/1985 della Lombardia.

[15] Art. 9, co. 1, lett. d) della LR 31/2006 del Molise; art. 10, co. 2 della LR 1/1987 del Piemonte; art. 12, co. 3 della LP 12/2000 della Provincia di Trento.

[16] Cfr., a mero titolo esemplificativo, l'art. 1, co. 2 della LR 39/1997 delle Marche; l'art. 19 della LR 16/2002 della Basilicata; l'art. 1, co. 2, lett. e) della LR 33/2004 della Calabria; l'art. 4, co. 1 della LR 3/2006 dell'Emilia-Romagna; art. 13 della LP 12/2000 della Provincia di Trento

[17] Cfr. esplicitamente in tal senso l'art. 19, co. 1, lett c) della cit. LR 16/2002 della Basilicata.

[18] Cfr., tra gli organi a carattere rappresentativo, il *Consiglio Regionale degli Abruzzesi nel Mondo*, la *Commissione Regionale dei Lucani all'Estero*, la *Consulta regionale dei calabresi all'estero* (e la *Consulta regionale dei giovani calabresi all'estero*, per i nati all'estero), la *Consulta Regionale dell'Emigrazione* (Campania), la *Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo*, il *Comitato dei corregionali all'estero e dei rimpatriati* (Friuli Venezia Giulia), la *Consulta regionale per l'emigrazione* (Lazio), la *Consulta regionale dell'emigrazione* (Liguria), la *Consulta regionale dell'Emigrazione* (Lombardia), la *Consulta regionale per l'Emigrazione* (Marche), il *Consiglio dei*

Le leggi regionali prevedono altresì in larghissima parte la **pianificazione degli interventi**, a cadenza annuale o triennale, nonché la previsione di un **fondo** per il finanziamento delle iniziative, la cui dotazione finanziaria viene stabilita annualmente in sede di legge finanziaria regionale.

Quanto ai beneficiari degli interventi, infine, è previsto che lo *status* di *emigrato* o *residente all'estero* lo si consegua dopo un soggiorno all'estero per un periodo che varia, da Regione a Regione, dai due ai cinque anni (talora ridotto in caso di infortunio sul lavoro che obblighi al rientro nella Regione di provenienza).

8.2. Regolamenti e atti amministrativi regionali in materia di migrazioni adottati nel 2010*

8.2.1. Premessa

Nel precedente Rapporto sulla legislazione[19] si è analizzato il complesso dei regolamenti e degli atti amministrativi su materie di rilevanza per i migranti, adottati dalle Regioni e dalle Province autonome dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso al 2009. Da questo studio è emerso che tale produzione normativa ha ricevuto un evidente impulso a partire dal 2001, in coincidenza con il significativo ampliamento della competenza legislativa e regolamentare regionale sulla materia dell'immigrazione determinata dall'introduzione del nuovo Titolo V della Costituzione.

La crescente rilevanza dei fenomeni migratori che hanno interessato l'Italia negli ultimi anni ha stimolato la previsione e la effettiva produzione

---

"Molisani nel mondo" (Molise), la *Consulta regionale dell' emigrazione e dell'immigrazione* (Piemonte), il *Consiglio generale dei pugliesi nel mondo*, la *Consulta regionale per l'emigrazione* (Sardegna), la *Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione* (Sicilia), il *Consiglio dei Toscani all'Estero*, il *Consiglio regionale dell'emigrazione* (Umbria), la *Consulta dei veneti nel mondo*. Mancano organi simili in Valle d'Aosta e nelle due Province autonome.

* Di Carlo F. Ferrajoli, Progetto Migrazioni-CNR.

19 Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, XVI legislatura, 2010, Tomo II, pp. 203-210

da parte delle Regioni di regolamenti e di numerosi atti amministrativi riguardanti gli immigrati stranieri in Italia. Parallelamente si è assistito ad una crescente attenzione delle Regioni e delle Province autonome nei confronti degli italiani emigrati e residenti all'estero, che ha avuto come conseguenza lo sviluppo degli interventi e della produzione normativa regionale anche in questo settore[20].

L'analisi qui proposta, sulla produzione di regolamenti ed atti amministrativi regionali in materia di migrazioni per l'anno 2010, prosegue l'indagine avviata nel precedente Rapporto sulla legislazione ed è volta ad individuare le principali e più recenti tendenze che caratterizzano le politiche delle Regioni e delle Province autonome concernenti gli immigrati stranieri in Italia e gli emigrati italiani all'estero.

Ad un'analisi quantitativa dei regolamenti e degli atti amministrativi adottati negli ultimi anni è affiancata una loro classificazione per materia, finalizzata a mettere in luce i principali indirizzi della produzione normativa delle Regioni e delle Province autonome nel campo delle politiche migratorie.

8.2.2. Regolamenti regionali in materia di migrazioni

Nel 2010 la produzione di regolamenti da parte di Regioni e Province autonome espressamente dedicati ai fenomeni migratori o aventi, comunque, una rilevanza specifica per i migranti non si è arrestata. Sono stati, infatti, approvati il Regolamento del Friuli Venezia Giulia "recante disposizioni per il riconoscimento della funzione di interesse regionale svolta da enti, associazioni e istituzioni in favore dei corregionali residenti fuori dal territorio regionale e dei rimpatriati di cui agli artt. 10 e 11 della LR

[20] La particolare attenzione verso il fenomeno dell'emigrazione italiana nel mondo è stata senza dubbio incoraggiata dalla legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, recante "Modifiche agli artt. 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e di senatori in rappresentanza degli italiani all'estero". Questa legge di revisione costituzionale, pur non avendo prodotto nessuna conseguenza sulle competenze e sull'ordinamento di Regioni e delle Province autonome, ha sicuramente stimolato sul piano politico e culturale una rinnovata attenzione di questi enti verso le comunità italiane nel mondo e verso gli imponenti fenomeni migratori che hanno caratterizzato nel secolo scorso molte Regioni del nostro Paese.

7/2002 (Nuova disciplina degli interventi regionali in materia di corregionali all'estero e rimpatriati)[21]; il "Regolamento dei criteri e delle modalità per l'iscrizione all'Albo Regionale delle associazioni e degli enti per l'immigrazione in attuazione della legge regionale 21/1996" della Regione Basilicata[22].

Il regolamento del Friuli Venezia Giulia rientra nel macrosettore "ordinamento istituzionale" ed è rivolto ai corregionali all'estero o rimpatriati. Quello della Basilicata, relativo agli immigrati stranieri, rientra nel macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità", poiché riguarda l'iscrizione all'Albo regionale esclusivamente di quegli enti che svolgano stabilmente attività in uno dei seguenti settori: a) integrazione sociale come previsto dall'art. 42 del Dlgs 286/98; b) programmi di assistenza come previsto dall'art. 18 del Dlgs 286/98.

I due nuovi regolamenti varati nel 2010 si vanno ad aggiungere ai 14 regolamenti attualmente vigenti, dei quali 11 riguardano gli immigrati stranieri presenti nel nostro paese, mentre 4 concernono gli emigrati italiani nel mondo. La produzione di regolamenti regionali nella materia delle migrazioni si è sempre mantenuta costante negli ultimi dieci anni, con una media di circa un regolamento l'anno. E' necessario, comunque, sottolineare che molti atti amministrativi adottati dalle Giunte e dai Consigli in materia di migrazioni – che vengono esaminati qui di seguito – contengono criteri e direttive per l'applicazione di leggi regionali o comunque dispongono in diretta attuazione e/o integrazione di norme legislative regionali. Per queste ragioni possono essere ricompresi tra quegli atti di Giunta e di Consiglio che, come affermato nel Rapporto sulla legislazione 2010 – con riferimento al tema più generale dell'uso dei regolamenti da parte delle Regioni - pur non denominandosi regolamenti, ne possiedono sostanzialmente le caratteristiche[23].

---

[21] Decreto del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia, 22 marzo 2011, n. 61/Pres. (Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, n. 14 del 6 aprile 2011, pp. 26-30).

[22] DGR Basilicata, n. 315/2010.

[23] Sul tema cfr. A.G. Arabia, *I regolamenti regionali nel 2009*, in Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea,* XVI legislatura, 2010, Tomo II, pp. 64-65.

8.2.3. Atti amministrativi dei Consigli e delle Giunte regionali in materia di migrazioni

Nel 2010 la produzione di atti amministrativi da parte di Regioni e Province autonome espressamente dedicati ai fenomeni migratori o aventi, comunque, una rilevanza specifica per i migranti si è confermata ai già alti livelli raggiunti nel 2009: si è passati dai 55 atti approvati dalle Giunte e dai Consigli regionali nel 2009, ai 69 atti approvati nel corso del 2010.

Questo incremento conferma una tendenza alla crescita del numero di tali atti amministrativi regionali, che si consolidata negli ultimi anni: dal 2005 al 2010 sono stati deliberati dalle Giunte e dai Consigli regionali ben 250 atti, un numero quasi triplo rispetto a quello relativo agli atti approvati da questi stessi organi nei venticinque anni precedenti[24]. Una crescita costante che non sembra arrestarsi se si considera che il numero più alto di deliberazioni si è avuto proprio nel 2010: si è passati dai 14 atti approvati nel 2005, ai 20 del 2006, ai 45 nel 2007, ai 47 nel 2008, ai 55 nel 2009 e infine 69 nel 2010. Il progressivo aumento della produzione di atti amministrativi conferma il crescente ruolo di Regioni e Province autonome nella gestione dei fenomeni migratori e nelle politiche di rilevanza per i migranti italiani (v. grafico 1).

Dei 69 atti amministrativi del 2010 – qui trattati in maniera complessiva senza distinguere quelli adottati dalla Giunta da quelli varati dal Consiglio – 48 riguardano l'immigrazione straniera in Italia. Gli altri 21 atti, più del 30% del dato complessivo, sono dedicati all'emigrazione italiana all'estero. La produzione normativa di Regioni e Province autonome è in crescita in entrambe i settori, se si considera che nel 2009 erano stati 40 gli atti amministrativi che avevano come destinatari gli immigrati stranieri e 15 gli atti adottati con destinatari gli italiani all'estero.

Tra le novità di questa ampia produzione normativa rispetto agli anni scorsi vi è senz'altro un maggiore equilibrio e omogeneità nella

[24] Dalla fine degli anni settanta al 31 dicembre 2004 le Regioni e Province autonome hanno adottato complessivamente 85 atti amministrativi nel settore delle migrazioni.

distribuzione regionale degli interventi. Negli ultimi vent'anni la gran parte della produzione di atti amministrativi in materia di immigrazione straniera si era concentrata soprattutto in Lombardia, in Veneto e in Piemonte, le Regioni maggiormente interessate dal fenomeno migratorio. Nel 2010 si assiste ad una maggiore distribuzione degli interventi, con numerosi atti amministrativi adottati anche in Regioni in passato meno attive in questo settore.

Il Lazio è la Regione che ha adottato, nell'anno 2010, il maggior numero di atti amministrativi concernenti l'immigrazione straniera (11), seguito dalla Basilicata con 8, dalle Marche con 5, e da Lombardia e Veneto, entrambe con 4 atti amministrativi adottati in materia[25]. La maggiore distribuzione degli interventi sembra derivare da un più generale consolidamento delle politiche migratorie regionali. La più precisa definizione dell'ambito delle competenze regionali in materia di immigrazione, avvenuto con il contributo determinante della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, ha comportato non solo un aumento delle leggi e dei regolamenti regionali in materia, ma ha stimolato la previsione e la effettiva produzione da parte delle Regioni di numerosi atti amministrativi rilevanti per gli immigrati stranieri in Italia. Inoltre, la stessa evoluzione del fenomeno migratorio e la sua diffusione in aree del paese che fino a qualche anno fa ne erano interessate marginalmente, unito alla crescente attenzione dell'opinione pubblica anche in ambito locale, ha spinto le Giunte ed i Consigli di quasi tutte Regioni ad adottare provvedimenti in materia.

Per quanto riguarda gli atti amministrativi concernenti gli emigrati italiani nel mondo si assiste ad un'impressionante crescita del numero degli atti adottati, sia in termini assoluti che in termini percentuali[26]. Particolare

[25] Le altre Regioni i cui Consigli e le cui Giunte hanno adottato nel 2010 atti amministrativi concernenti i migranti stranieri sono: la Puglia e la Sardegna (3); la Toscana, il Molise, l'Emilia-Romagna e il Friuli Venezia Giulia (2); la Sicilia e il Piemonte (1).

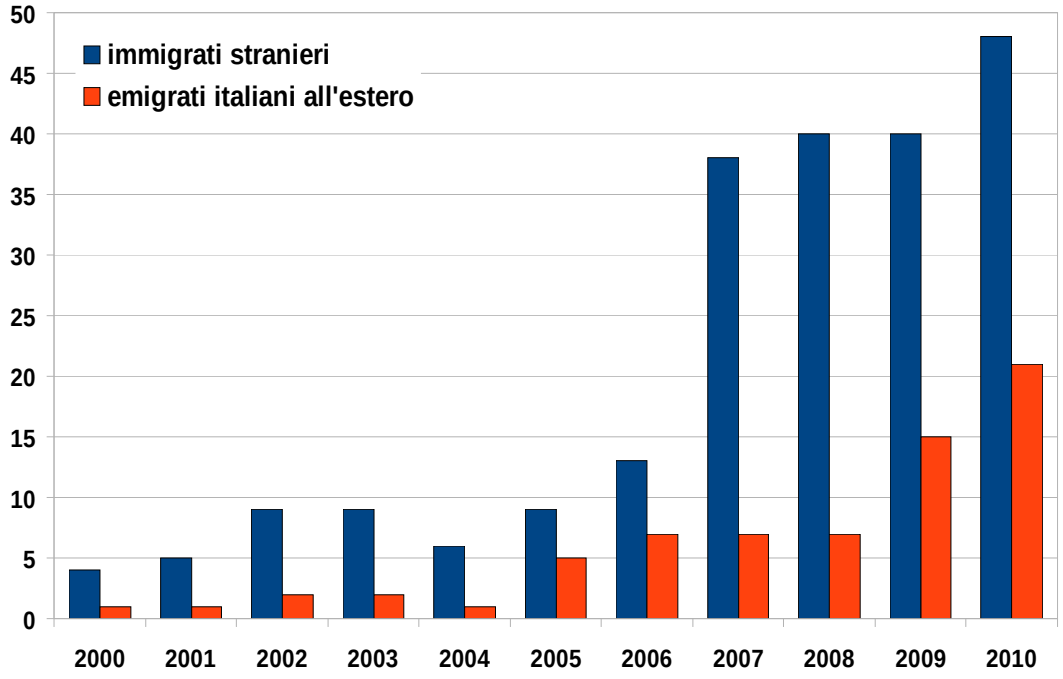
[26] Per avere un'idea della tendenza in atto si consideri che la produzione di atti amministrativi concernenti l'emigrazione italiana all'estero è così incrementata: 7 atti approvati 2007, 7 nel 2008, 15 nel 2009 ed infine 21 del 2010. Fino al 2009 gli atti amministrativi complessivamente adottati dalle Regioni sull'emigrazione di corregionali

attenzione verso le comunità di corregionali nel mondo viene prestata dalle Regioni storicamente interessate dal fenomeno dell'emigrazione italiana all'estero. Anche per tale settore si può notare, negli ultimi anni, una maggiore distribuzione degli interventi e la diffusione in quasi tutte le Regioni di politiche specifiche con destinatari i corregionali residenti all'estero. Nel 2010 hanno adottato atti amministrativi in questa materia la Basilicata, Il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna (3), il Lazio, il Molise, il Piemonte e la Provincia autonoma di Trento (2), le Marche e la Puglia (1)[27].

nel mondo erano 52, pari a circa il 19% del totale degli atti amministrativi concernenti le migrazioni, nell'anno 2010 arrivano al 30% del totale.

[27] Se prendiamo in considerazione tutti gli atti amministrativi adottati dalle Giunte e dai Consigli di Regioni e Province autonome negli ultimi trent'anni, la Basilicata è la Regione che ha deliberato il maggior numero di atti (14) dedicati al fenomeno dell'emigrazione; seguono il Veneto con 11, il Molise con 10, la Sardegna con 9 e il Friuli Venezia Giulia con 6.

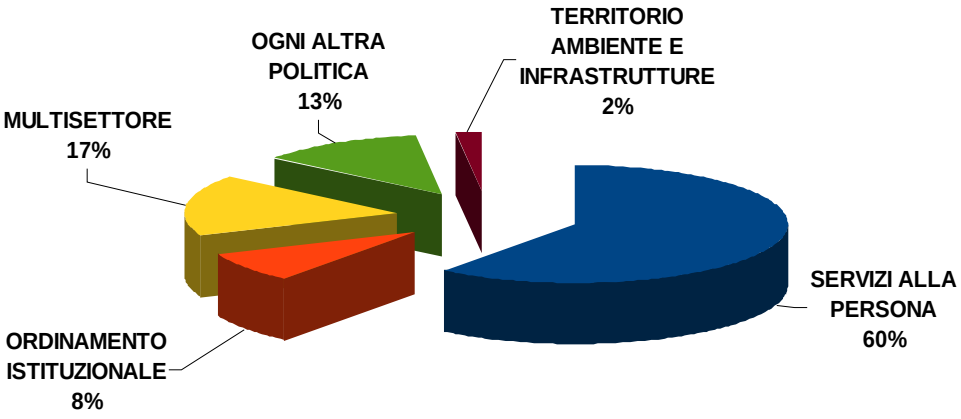
Grafico 1
Produzione di atti amministrativi di rilevanza per i migranti italiani negli anni 2000-2010



Gli atti amministrativi di rilevanza per gli immigrati stranieri adottati dalle Giunte e dai Consigli di Regioni e Province autonome nel 2010 riguardano soprattutto il macrosettore “Servizi alla persona e alla comunità”, ai quali vengono ricondotte oltre il 60% delle deliberazioni (v. grafico 2). Un dato questo che conferma una tendenza consolidatasi nel decennio appena trascorso, nel quale la maggior parte degli atti amministrativi e dei regolamenti regionali relativi all’immigrazione è riconducibile ai “servizi alla persona e alla comunità”. Il carattere largamente predominante di questo macrosettore va, del resto, messo in relazione con il consolidamento del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, avvenuto con il contributo determinante della giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha individuato la competenza statale nelle politiche di ingresso e controllo e quella

regionale nelle politiche di integrazione, riguardanti materie quali l'assistenza sociale, l'istruzione, la salute e l'accoglienza dei migranti[28]. Non è un caso, quindi, che anche nel 2010 quasi due terzi degli atti amministrativi delle Regioni e delle Province autonome in tema di immigrazione sia dedicata alla fruizione di prestazioni relative ai diritti sociali fondamentali, la maggior parte delle quali è ascrivibile al macrosettore "Servizi alla persona e alla comunità".

Grafico 2
Atti amministrativi rilevanti per gli immigrati suddivisi per macrosettori per l'anno 2010



All'interno di questo macrosettore vi sono stati nel 2010 interventi in quasi tutte le materie che lo compongono, con una maggiore diversificazione degli interventi rispetto agli anni passati (v. grafico 3). Tra queste quella dei "Servizi sociali" è la materia nella quale si sono avuti il maggior numero di interventi (20,7%): si tratta sia di programmi e piani finalizzati a realizzare politiche di inclusione e integrazione sociale, volte a contrastare le condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale

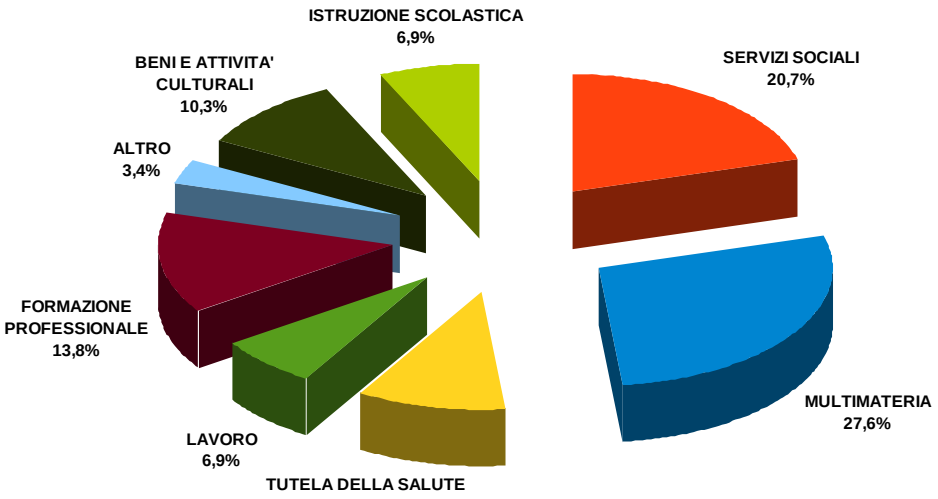
[28] Corte costituzionale, sentenza n. 300/2005; si vedano anche le sentenze nn. 379/2004 e 156/2006.

che hanno come destinatari tutta la popolazione regionale, ma contengono disposizioni di specifica rilevanza per i migranti, sia di atti che hanno per esclusivi destinatari gli immigrati stranieri, e come scopo la realizzazione e il finanziamento di programmi di integrazione sociale, di centri di prima accoglienza e di servizi dedicati espressamente ai migranti.

Sempre all'interno del macrosettore dei "Servizi alla persona e alla comunità" vi sono interventi in materia di "formazione professionale" (13,8%), "tutela della salute" (10,3%), "lavoro" (6,9%) e "istruzione scolastica e universitaria" (6,9%). Queste materie rappresentano assieme più di un terzo della produzione di atti di rilevanza per i migranti relativi al settore "servizi alla persona e alla comunità", con forme di assistenza sanitaria specifica per i migranti, misure per la reintegrazione nel mercato del lavoro, per il riconoscimento delle competenze professionali dei migranti ed, infine, forme di integrazione sociale e scolastica. Una importante novità rispetto al passato è rappresentata dall'adozione di atti amministrativi nella materia dei "beni e attività culturali" (10,3%), con progetti ed iniziative culturali dedicate ai migranti o nei quali gli immigrati stranieri costituiscono una delle categorie di soggetti destinatari di specifiche attività culturali.

E' significativo, peraltro, che tra gli atti amministrativi ricompresi in questo macrosettore il 27,6% siano multimateria e prevedano piani di intervento e programmi regionali, annuali o pluriennali, contenenti una pluralità di iniziative concernenti l'immigrazione, che toccano trasversalmente varie materie all'interno del settore dei "servizi alla persona ed alla comunità": dai servizi sociali all'istruzione scolastica, dalla tutela della salute alla formazione professionale.

Grafico 3
Atti amministrativi relativi ai servizi alla persona di rilevanza per gli immigrati suddivisi per materie per l'anno 2010



Tra gli altri macrosettori nei quali riscontriamo l'adozione di atti amministrativi di rilevanza per gli immigrati stranieri vi è quello dell'"ordinamento istituzionale", con l'8% circa degli atti adottati dalle Giunte e dai Consigli regionali (v. grafico 2). Si tratta di atti che istituiscono o finanziano Osservatori e rilevazioni statistiche sul fenomeno migratorio in ambito provinciale e regionale, o che disciplinano le modalità per l'iscrizione a registri regionali delle associazioni, degli enti e degli organismi che operano a favore dei cittadini stranieri immigrati.

Numerosi sono anche gli atti, circa il 17%, riguardanti più settori di intervento spesso consistenti in piani o programmi finalizzati all'integrazione dei migranti, direttamente attuativi di leggi regionali in materia di immigrazione. Si vedano ad esempio il "Programma annuale regionale degli interventi a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati per l'anno 2010" delle Marche[29]; il "Programma attuativo per l'anno 2010. Gestione LR 1/1987: 'Interventi regionali in

[29] DGR Marche, n. 1387 del 26 settembre 2010.

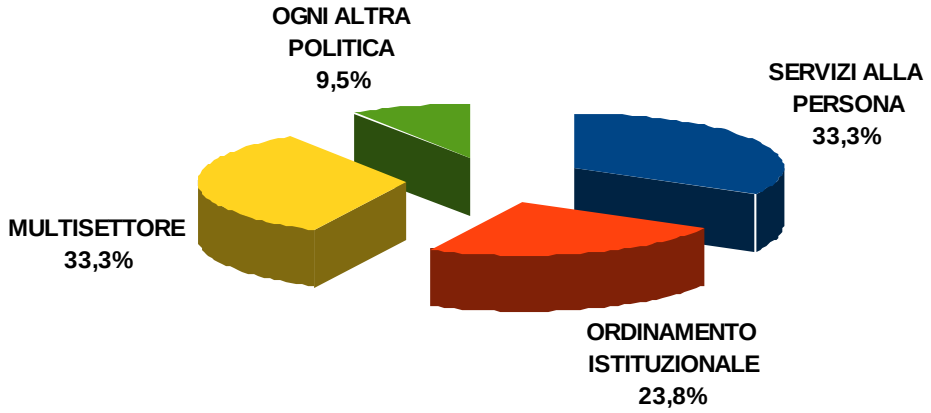
materia di movimenti migratori' e successive modificazioni" del Piemonte[30]; gli "Interventi in favore degli immigrati - Linee d'indirizzo per l'anno 2010 al Servizio Politiche Giovanili e Cittadinanza sociale" della Puglia[31]; infine, il "Piano triennale 2010-2012 degli interventi nel settore dell'immigrazione" del Veneto[32].

Vi sono poi le altre politiche dedicate all'integrazione sociale, tra le quali predominano gli interventi finalizzati all'apprendimento della lingua ed alla diffusione della cultura italiana tra i cittadini stranieri immigrati in Italia, e che rappresentano il 13% circa degli atti amministrativi adottati; infine gli atti relativi al settore territorio ambiente e infrastrutture che costituiscono appena il 2% del totale delle deliberazioni di Giunte e Consigli regionali in questo settore.

Nel 2010 sono aumentati in modo significativo gli atti amministrativi riguardanti gli emigrati italiani nel mondo, con un incremento del 40% rispetto al 2009 e del 200% rispetto al 2008. Qui la ripartizione per macrosettori assegna ai "servizi alla persona ed alla comunità" oltre il 33% degli atti adottati, all'"ordinamento istituzionale" il 24%, alle altre politiche di integrazione quasi il 10% degli interventi. Infine il restante 33% degli atti amministrativi di Giunte e Consigli rivolti agli italiani nel mondo sono multisettore e dispongono programmi di intervento a carattere annuale o pluriennale a favore dei corregionali residenti all'estero (v. grafico 4).

[30] DCR. Piemonte, n. 64 del 30 dicembre 2010.
[31] DGR Puglia, n. 2638 del 30 novembre 2010.
[32] DCR Veneto, n. 55 del 20 ottobre 2010.

Grafico 4
Atti amministrativi rilevanti per gli emigrati suddivisi per macrosettori per l'anno 2010



Nel macrosettore "Servizi alla persona e alla comunità", più della metà degli interventi sono multimateria e sono nella maggioranza dei casi direttamente attuativi di leggi regionali in materia: così ad esempio la DGR 440 del Friuli Venezia Giulia, del 11 marzo 2010 che, sulla base della regionale 7/2002, ha disposto la "*Nuova disciplina degli interventi regionali in materia di corregionali all'estero e di rimpatriati*"; la DGR, n. 115 della Basilicata, recante "*Interventi di solidarietà in favore degli emigrati lucani nei paesi dell'America latina - Anno 2010. Criteri, priorità e modalità di concessione dei contributi di cui alla LR 43/1998*". Vi sono poi atti relativi alla materia dei "beni e delle attività culturali"[33] e dei "servizi sociali"[34].

[33] Si vedano ad esempio la Deliberazione della Giunta regionale del Veneto 15 marzo 2010, n. 799. "*Interventi regionali a favore dei veneti nel mondo". Programma 2010 iniziative culturali, formative e di scambio a favore dei veneti e oriundi veneti residenti all'estero*", in attuazione della LR 2/2003; la Del.g.p. n. 545, della Provincia autonoma di Trento recante la "*Modifica alla deliberazione n. 2003 di data 8 agosto 2008, concernente l'approvazione dei criteri e modalità per la concessione di contributi e il sostenimento, diretto o indiretto, di spese in materia di: incontri (art. 8, co. 1, lettera a),*

Nel macrosettore “ordinamento istituzionale”, vi sono atti amministrativi che dispongono norme a favore dei corregionali nel mondo e agevolazioni per il loro rientro; provvedimenti per l’integrazione e il rinnovo dei membri di Consulte regionali dell'Emigrazione, nonché discipline per la gestione di registri regionali delle associazioni che operano in favore degli emigrati. Infine tra le altre politiche di integrazione vanno ricordati i corsi di lingua italiana a favore dei giovani figli di emigrati molisani residenti all'estero, disposti dalla Giunta regionale del Molise[35].

Quanto rilevato per il 2010 sulle materie disciplinate dagli atti amministrativi, sembra confermare anche in questo settore le tendenze che hanno caratterizzato gli tre ultimi anni. Emerge, più in generale, un forte consolidamento delle politiche regionali sugli italiani residenti all’estero, unito ad una moltiplicazione e ad una maggiore diversificazione degli interventi.

---

interscambi giovanili (art. 9), rimpatri (art. 12) di cui alla legge provinciale 3 novembre 2000, n. 12 “Interventi a favore dei trentini emigrati all’estero e dei loro discendenti”.

[34] Sempre con riferimento alla Provincia autonoma di Trento, si veda in questa materia la del.g.p. n. 970 di “*Modifica alla deliberazione n. 1221 di data 16 maggio 2008, relativa all’approvazione dei “Criteri e modalità per la gestione degli interventi di solidarietà a favore dei trentini emigrati all’estero e dei loro discendenti”, degli schemi di dichiarazione della qualità di emigrato trentino/coniuge o discendente/coniuge e dell’elaborato concernente gli elementi costitutivi del database di cui alla legge provinciale 3 novembre 2000, n. 12 e s.m. “Interventi a favore dei trentini emigrati all’estero e dei loro discendenti*”.

[35] Precisamente la delibera di Giunta n. 776, del 27 settembre 2010, per un “Corso di lingua italiana a favore dei giovani figli di emigrati molisani residenti all'estero”, nonché la delibera di Giunta n. 944, del 1° dicembre 2010, per l’istituzione di un “Corso di lingua italiana a favore dei giovani figli di emigrati molisani residenti in Argentina”.

9. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI PER IL 2011*

9.1. Una panoramica dei principali risultati

Il capitolo prende in esame le leggi finanziarie regionali (LF) per il 2011 ed i relativi collegati ove presenti. Vengono anche considerati provvedimenti legislativi diversi, adottati nel 2010, riguardati alcuni temi specifici: il contenimento delle spese, la finanza locale, la politica tributaria.

Per quanto riguarda gli aspetti tecnici delle LF e, in particolare, i tempi di approvazione e la loro leggibilità, l'analisi conferma i positivi risultati già evidenziati per le finanziarie 2010: la maggior parte delle Regioni riesce infatti ad approvare questo importante strumento di programmazione, in molti casi ancora complesso, prima dell'inizio dell'esercizio di riferimento e nella quasi totalità dei casi, al lettore vengono forniti adeguati strumenti – come la rubricazione degli articoli e l'indice – per facilitarne la lettura e la comprensione.

Passando ai contenuti, dalle finanziarie, dai collegati e dagli altri provvedimenti attinenti ai temi sopra richiamati, emergono interessanti indicazioni, in particolare in relazione alla perdurante situazione di crisi dell'economia e della finanza pubblica, che l'Italia, come altri Paesi, finora, non è riuscita a superare.

Un primo dato interessante è che le Regioni partecipano attivamente alla manovra di risanamento, pur risultando non adeguatamente coinvolte nella sua definizione – e comunque ad un livello decisamente inferiore di quello previsto dalla riforma del federalismo fiscale in corso di attuazione – e pur vedendosi addossati tagli di risorse ingenti rispetto alla quota di spesa pubblica di loro competenza. Con le finanziarie, con i collegati o con provvedimenti *ad hoc*, tutte le Regioni hanno posto in essere politiche volte al contenimento dei costi (compresi quelli della politica) sia all'interno

---

* Di Enrico Buglione, dirigente di ricerca, ISSiRFA-CNR.

dell'amministrazione regionale sia negli enti, nelle società e negli organismi da esse controllati. Inoltre tutte stanno sperimentando nuove forme di monitoraggio e controllo e in numero crescente stanno adottando sistemi di valutazione della produttività del personale volti a consentire l'attuazione di politiche di incentivazione più razionali.

L'attenzione al contenimento delle spese non prescinde, tuttavia, da politiche di sostegno allo sviluppo delle attività produttive, da politiche sociali anche a sostegno delle famiglie e da interventi per la stabilizzazione del lavoro precario e per il reinserimento nel mercato del lavoro, nonostante il forte impegno finanziario richiesto dal settore sanitario.

Molto interessante appare, poi, l'attività delle Regioni in materia di finanza locale. E' questo, forse, uno dei campi nei quali più è evidente la scelta del legislatore nazionale a favore di un sano federalismo competitivo. Se è vero, infatti, che le competenze attuali delle Regioni in materia di regionalizzazione del Patto di stabilità e quelle previste nella L.42/2009 e nel Dlgs 68/2011, sono attribuite in modo simmetrico, è anche vero che l'esercizio di tali competenze dipende dalla capacità delle singole Regioni di instaurare un regime di collaborazione con i propri enti locali, attraverso il Consiglio delle autonomie locali o altri organismi (come l'Anci e l'Upi regionali). In particolare per quanto riguarda la regionalizzazione del Patto – al momento della redazione delle finanziarie 2011 l'unica competenza effettivamente operativa – l'analisi indica in continua crescita il numero di Regioni che si sono attivate su questo fronte. Ciò sembra da attribuire non ad un interesse unilaterale delle Regioni ma al diffondersi della convinzione che la creazione di un sistema integrato Regioni-enti locali può essere una scelta opportuna per rilanciare l'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche sul territorio.

9.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie

Nel corso del 2010 innovazioni circa la disciplina della legge finanziaria sono state introdotte dalla Sardegna. In particolare, l'art. 1, c. 1, della LR 14/2010, ha modificato l'art. 4, c. 1 della LR 11/2006 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Regione), tra l'altro inserendo un nuovo

comma (1-*bis*) che precisa, per esclusione, i contenuti ammissibili della LF. Tale provvedimento non potrà contenere: disposizioni che modifichino l'oggetto degli interventi delle leggi di settore e le condizioni degli stessi interventi; norme di organizzazione degli uffici dell'Amministrazione regionale e degli enti e agenzie sottoposti alla sua vigilanza, nonché disposizioni relative allo stato giuridico ed economico del relativo personale dipendente". Sempre con l'art. 1 della LR 14/2010 la Regione è pure intervenuta in materia di contabilità per: modificare la definizione di impegno; precisare i controlli che la ragioneria dovrà eseguire, dal 2011, in modo sistematico sulla regolarità contabile degli impegni e, a campione, sulla legalità della spesa; modificare la disciplina sulla conservazione dei residui passivi; introdurre un limite di importo per il mantenimento dei residui passivi, l'individuazione del quale è rinviato alla legge di bilancio (in sede di prima applicazione, il limite è tuttavia fissato a 1.000 euro per singolo impegno, riferito all'esercizio 2008 e precedenti).

Non sulla disciplina della LF, ma comunque sugli strumenti di programmazione, è intervenuta anche la Regione Lombardia. L'art. 7, c. 7, della LR 13/2010 ha modificato la denominazione del "documento di programmazione economico-finanziaria regionale" (previsto all'art. 3, c. 1, lett. b), della LR 34/1978) in "documento strategico annuale", precisando altresì che la mancata deliberazione della risoluzione su tale documento, "non preclude l'approvazione delle leggi di bilancio, della legge finanziaria e delle leggi collegate con rilievo finanziario".

9.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria 2011

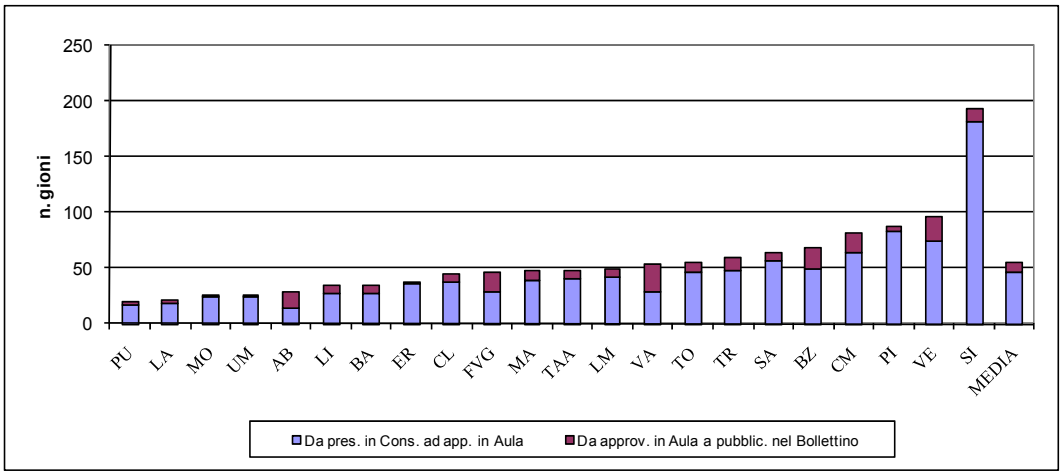
Per quanto riguarda il processo di bilancio relativo alla manovra per il 2011, nel questionario sono stati considerati tre aspetti: la durata dell'*iter* legislativo della manovra; l'eventuale introduzione di modifiche rilevanti nel corso del suo esame da parte del Consiglio; l'influenza della normativa statale sui contenuti delle leggi finanziarie.

Circa la durata dell'*iter* della manovra, sono state prese a riferimento (essendo le uniche informazioni presenti in tutte le risposte delle Regioni): la data di presentazione al Consiglio della pdl finanziaria da parte della Giunta (ovviamente, insieme agli altri strumenti della manovra, a partire

dal bilancio di previsione), la data di approvazione in aula e la data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Per l'insieme delle Regioni e Province autonome, tra la presentazione al Consiglio della pdl finanziaria e la sua approvazione in aula sono intercorsi mediamente 46 giorni, 2 in meno di quelli rilevati per le finanziarie relative al 2010 (cfr. grafico 1). Questo dato scende, tuttavia, a 38 giorni se non si considera la Sicilia, dove i tempi per l'approvazione in aula della legge finanziaria continuano ad essere lunghi (181 giorni per la finanziaria 2011 e 208 per la precedente). In tutti i casi, poi, continua ad essere contenuto il tempo intercorrente tra l'approvazione e la pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale (mediamente, 13 giorni).

Grafico 1
Leggi finanziarie regionali 2011 – Durata dell'*iter* legislativo dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione.



Circa le modifiche apportate al disegno di legge finanziaria nel corso dell'esame in aula, cinque Regioni (Basilicata, Lazio, Marche, Molise, Sardegna) hanno segnalato nel questionario l'introduzione di maxiemendamenti che hanno modificato in profondità il testo inizialmente presentato. Si cita, a titolo di esempio, il caso della Sardegna dove, a fronte di un ddl di 5 articoli e 22 commi - anche per effetto dell'impegno a rinviare al collegato alcune materie e degli stralci operati dalla Presidenza del Consiglio regionale - a causa dei 15 nuovi commi introdotti in

Commissione e degli oltre 900 emendamenti presentati in Aula, il contenuto definitivo della LF è risultato notevolmente dilatato (15 articoli e 119 commi).

Sulla definizione dei contenuti delle finanziarie regionali ha ovviamente influito la normativa statale volta, in generale, a garantire il rispetto del patto di stabilità (DL 78/2010, convertito con la legge 122/2010, LF 220/2010) e, in alcune Regioni, il rientro da gravi situazioni di deficit sanitario. Un caso a sé stante è quello della Sardegna dove, con il 2010, è entrato in vigore il nuovo regime delle entrate regionali (art. 8 dello Statuto novellato da ultimo dalla legge 296/2006 art. 1 c. 834) mentre i connessi oneri a carico della Regione (co. 835 e seguenti) in parte erano già operativi e in parte sono entrati anch'essi a regime. La questione delle risorse spettanti alla Regione, tuttavia, alla fine del 2010 non era ancora stata risolta, restando quindi incerto l'effettivo ammontare sia delle somme spettanti, sia di quelle effettivamente stanziate dallo Stato. In queste condizioni è risultata problematica la costruzione del bilancio e di tutti gli altri documenti di programmazione, compresa la LF.

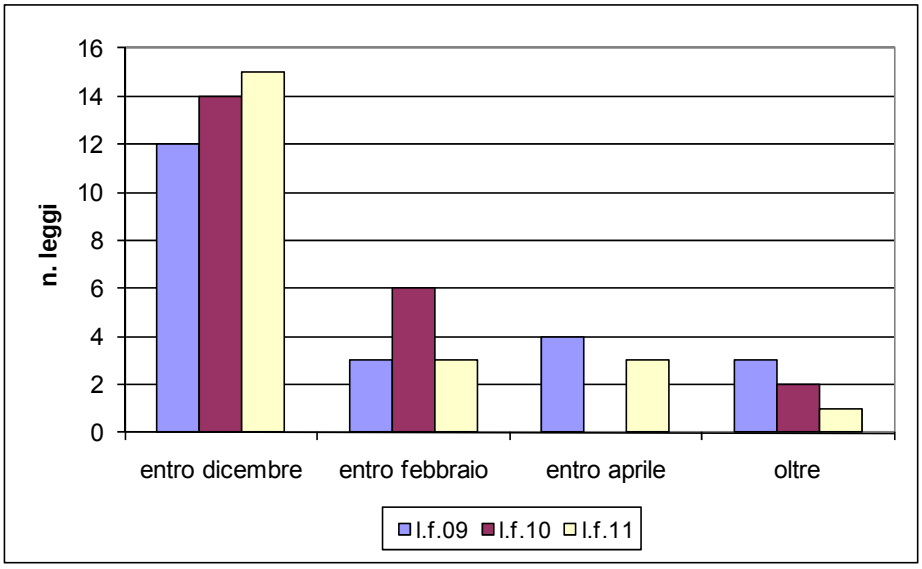
9.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2011

Rispetto alle leggi finanziarie 2010, per quelle relative al 2011 aumenta da 14 a 15 il numero di Regioni che sono riuscite ad approvarle prima dell'esercizio di riferimento (cfr. tab. 1 e grafico 2). Passa però da 2 a 4 (Campania, Veneto, Umbria e Sicilia) il numero delle Regioni che hanno provveduto a tale adempimento oltre il mese di febbraio. In definitiva, quindi, non si notano miglioramenti significativi per quanto riguarda la tempestività dell'approvazione di questo fondamentale strumento di programmazione.

Tab. 1 Leggi finanziarie regionali per il 2011

Regioni e Province Autonome	Estremi della legge	n. articoli	n. commi	n. allegati
Abruzzo	10/01/2011 n. 01	80	234	4
Basilicata	30/12/2010 n. 33	45	112	7
Calabria	29/12/2010 n. 35	4	4	3
Campania	15/03/2011 n. 04	1	266	-
Emilia-Romagna	23/12/2010 n. 14	55	110	-
Friuli Venezia G.	29/12/2010 n. 22	17	700	1
Lazio	24/12/2010 n. 07	3	4	1
Liguria	29/12/2010 n. 22	32	97	2
Lombardia	27/12/2010 n. 20	2	9	3
Marche	28/12/2010 n. 20	40	97	6
Molise	01/02/2011 n. 02	2	48	1
P.A. Bolzano	23/12/2010 n. 15	32	74	2
P.A. Trento	27/12/2010 n.27	86	326	5
Piemonte	27/12/2010 n. 25	23	39	1
Puglia	31/12/2010 n. 19	55	104	1
Sardegna	19/01/2011 n. 01	15	119	4
Sicilia	11/05/2011 n. 07	17	56	-
Toscana	29/12/2010 n. 65	139	255	1
Trentino-A.A.	14/12/2010 n. 04	2	23	2
Umbria	30/03/2011 n. 03	12	19	4
Valle d'Aosta	10/12/2010 n. 40	51	147	2
Veneto	18/03/2011 n. 07	19	72	3

Grafico 2
Finanziarie regionali per il 2011
Distribuzione in base alla data delle leggi



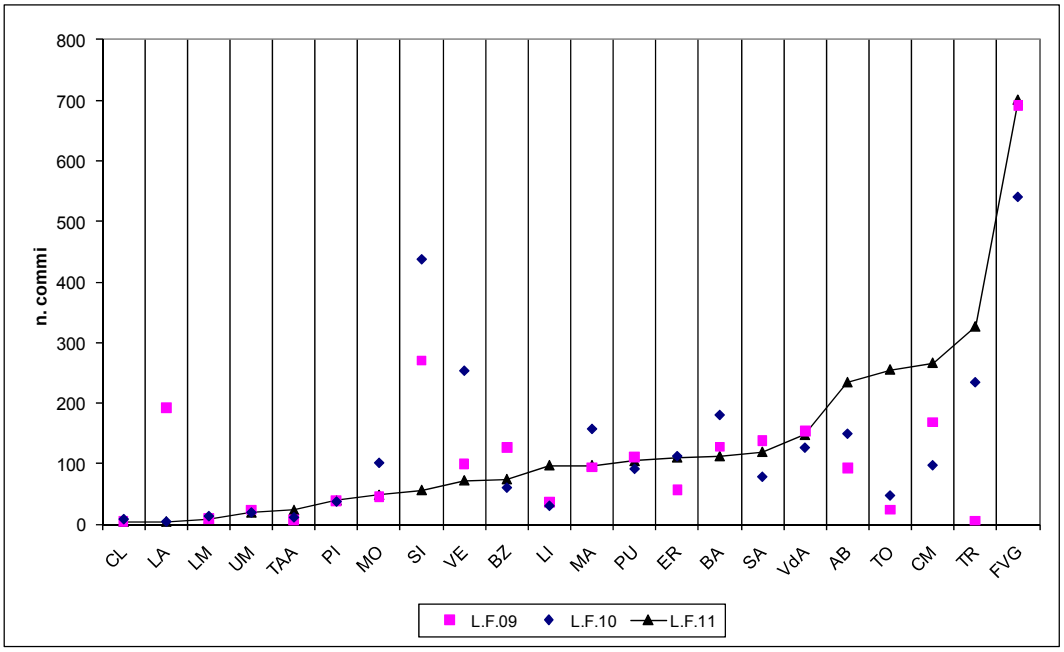
Per quanto riguarda la struttura, con riferimento al complesso delle leggi, il numero dei commi aumenta del 5% rispetto alle finanziarie per il 2010 (da 2.784 a 2.915). Nell'ambito delle singole Regioni (cfr. grafico 3) le maggiori diminuzioni del numero di commi, sempre rispetto alle finanziarie 2010, si manifestano per la Sicilia (da 437 a 56) e per il Vento (da 253 a 73). I maggiori incrementi si riscontrano, invece, per: il Friuli Venezia Giulia (da 540 a 700, in assoluto il numero di commi più elevato nel 2011), la Campania (da 97 a 266) e la Toscana (da 47 a 255).

Infine, hanno meno di 20 commi le finanziarie delle Regioni Lazio (4), Calabria (4), Umbria (19) e Lombardia (9). Va tuttavia osservato che in tutte queste Regioni la manovra di bilancio comprende dei provvedimenti collegati[1].

[1] I collegati in questione sono: Calabria, LR 34/2010 (56 articoli e 197 commi); Lazio, LR 9/2010 (2 articoli, 176 commi); Lombardia, LR 19/2010 (16 articoli e 37 commi); Umbria, LR 4/2011 (32 articoli e 91 commi). In base alle risposte al questionario, si registra un ulteriore provvedimento collegato per la Regione Liguria (LR 23/2010, 18 articoli e 57 commi). Inoltre, è stata qui considerata un provvedimento collegato anche la LR 1/2011 della Puglia "Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati

Sempre in merito alla struttura delle leggi finanziarie, come nel precedente annuario sono stati considerati altri due aspetti che sicuramente incidono sulla leggibilità di tali provvedimenti. In primo luogo, il numero di caratteri per comma (al netto degli spazi). In secondo luogo, la presenza o meno delle caratteristiche seguenti: una rubricazione degli articoli significativa del loro contenuto; la suddivisione in Titoli o Capi; la presenza di un indice.

Grafico 3
Leggi finanziarie regionali 2011 per numero di commi



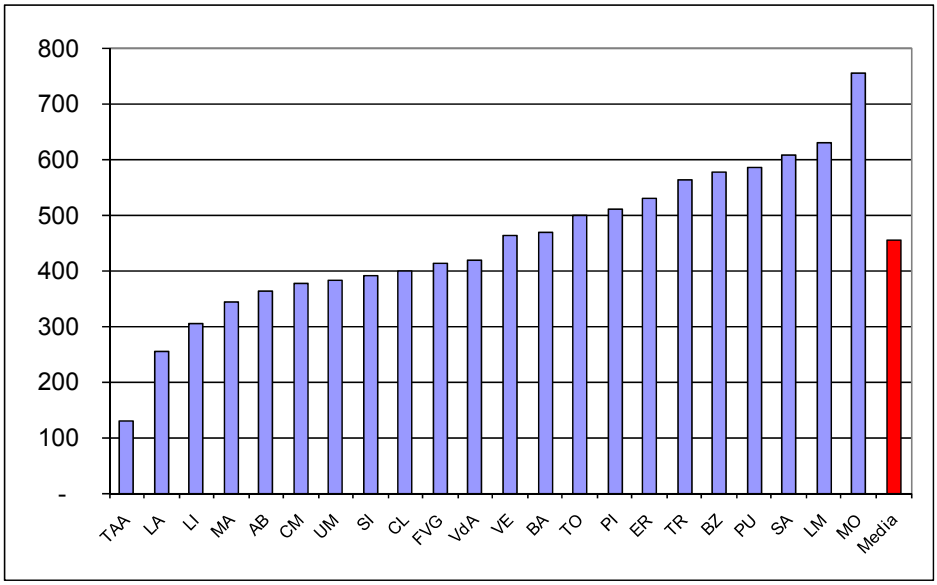
Il numero medio di caratteri per comma, con riferimento al complesso delle finanziarie per il 2011, è pari a 454, contro i 458 per quelle relative al 2010. Considerando le singole Regioni e Province autonome, in 9 casi non si superano i 400 caratteri per comma e in altri 5 i 500 caratteri. Oltre

amministrativi" sia per il suo contenuto sia perché adottata immediatamente dopo la finanziaria (la legge si compone di 14 articoli e 42 commi). Infine, la Sardegna segnala un provvedimento collegato, ancora in discussione al momento della compilazione del questionario.

questo livello si collocano 8 Regioni, tra le quali spicca il Molise (753) (cfr. grafico 4).

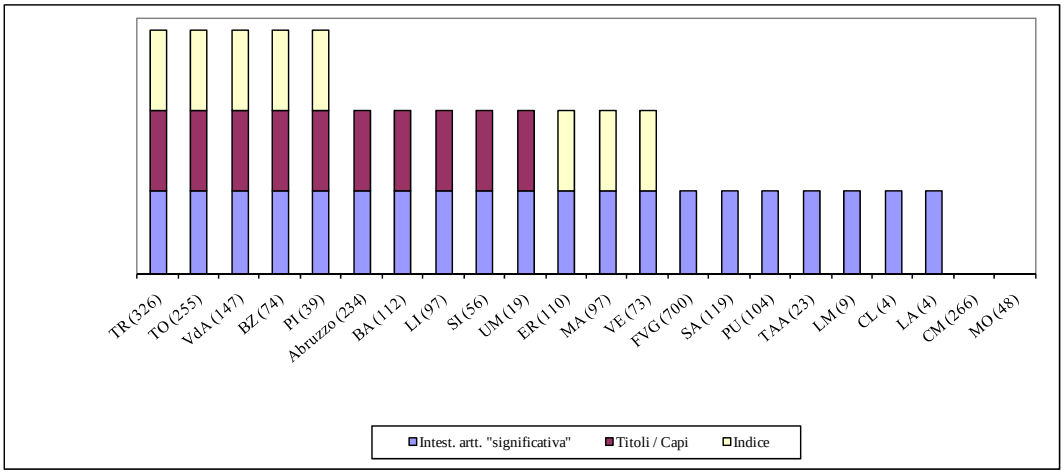
Circa la presenza delle ulteriori caratteristiche richiamate in precedenza, la più importante dal punto di vista della leggibilità – una rubricazione degli articoli effettivamente significativa del loro contenuto –, si ritrova in tutte le finanziarie regionali, salvo che in quelle del Molise e della Campania. La suddivisione in Titoli o Capi è invece presente in 10 leggi e in cinque di queste si riscontra anche un indice del provvedimento (cfr. grafico 5)[2].

Grafico 4
Leggi finanziarie regionali 2011 – Numero di caratteri per comma



[2] Va osservato che le finanziarie di Emilia-Romagna, Marche e Veneto si distinguono dalle altre avendo la rubricazione degli articoli e l'indice, ma non la suddivisione in Titoli o Capi.

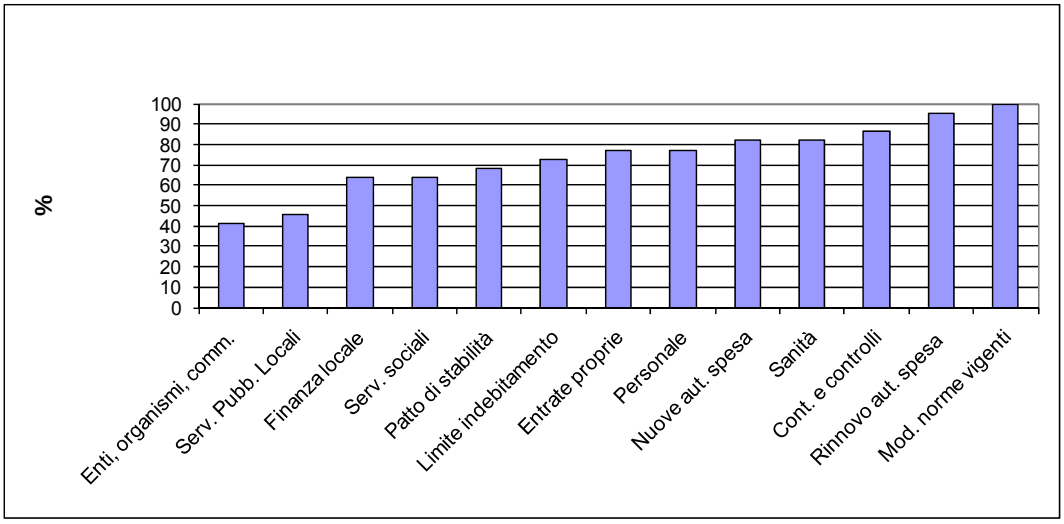
Grafico 5
Leggi finanziarie regionali 2011 per presenza di elementi di leggibilità



9.5. Contenuti delle leggi finanziarie

Per ottenere un quadro di sintesi dei contenuti delle leggi finanziarie, è stato chiesto alle Regioni di specificare la presenza o meno, in tali provvedimenti, di disposizioni concernenti una serie di temi indicati in una lista appositamente predisposta. La frequenza con la quale tali temi si riscontrano nelle finanziarie per il 2011 è riportata nel grafico 6. A prescindere dal rinnovo di autorizzazioni di spesa previste dalla normativa precedentemente in vigore, presente in tutte le leggi qui esaminate, in più dell'80% dei casi viene modificata la normativa vigente, si introducono nuove autorizzazioni di spesa, si interviene in materia di contabilità e controlli, nonché in materia sanitaria. Meno diffuse, invece, sono le norme relative all'istituzione di nuovi organismi o commissioni e in materia di servizi pubblici locali, presenti in meno del 50% delle leggi.

Grafico 6
Leggi finanziarie regionali 2011 ed eventuali collegati – Presenza di alcuni contenuti (1)



(1) % delle Regioni e delle Province autonome nei provvedimenti delle quali si riscontrano i contenuti selezionati

Nel questionario, è stato anche chiesto alle Regioni di richiamare i contenuti più significativi delle leggi finanziarie e relativi collegati, ove presenti. Di seguito viene presentata una sintesi delle risposte pervenute.

Abruzzo. La legge, che contiene numerose norme a carattere organizzatorio, interviene in materia di: bilancio e tributi (artt. 1-19); sanità (artt. 20, 21, 25, 42, da 71 a 78); turismo (art.22); ambiente (artt. 23, 34 e 46); ordinamento istituzionale (artt. 26 e 32); risorse idriche (artt. 35 e 36); agricoltura (art. 43); assistenza sociale (art. 44); attività produttive (art. 45); personale (artt. 47-49; enti regionali (artt. 50-58); trasporti (artt. 59-70.

Basilicata. Di particolare rilievo sono i contributi: per il sostegno dello sviluppo dell'Università e del sistema regionale della ricerca scientifica; per il miglioramento dei servizi agli studenti universitari; per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili autofinanziati; alle Province, in via straordinaria, per supporto organizzativo, il trasporto pubblico e l'attivazione di progetti educativi a favore degli studenti diversamente abili. Sono anche previsti sostegni economici alle scuole del primo ciclo di istruzione per la qualificazione e l'innovazione dei servizi educativi. In attuazione delle disposizioni del DL 78/2010, la finanziaria assicura

l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni, ad esempio attraverso la stipula di apposite convenzioni. Fondamentali sono pure le disposizioni sull'istituzione del servizio idrico integrato e sulle attività di gestione dei rifiuti. In materia sanitaria e socio-sanitaria la finanziaria sancisce il blocco delle assunzioni di personale, con la conseguente validità delle graduatorie dei concorsi banditi, e prevede misure di contenimento delle spese delle Aziende Sanitarie relative alla manutenzione ed alla locazione degli immobili.

Calabria. Il collegato alla finanziaria (LR 34/2010) interviene nei settori seguenti: artigianato (art. 38); caccia (art. 50); commercio (art. 48); risorse idriche (art. 47, regolazione unitaria del servizio idrico integrato); sanità, per la quale rilevano l'art. 28 contenente una serie di disposizioni diverse, e l'art. 26 concernente l'accesso all'anticipazione statale per il ripiano dei debiti pregressi; servizi sociali e assistenza, con interventi urgenti di contrasto alla povertà (art. 2) e con un programma di aiuti alle famiglie colpite dall'alluvione di Gioia Tauro (art. 3); sviluppo economico ed attività produttive, con disposizioni per la cessione di crediti alle imprese (art. 4) e con un fondo di garanzia per le imprese (art. 5); territorio, ambiente e infrastrutture, con interventi per la realizzazione di opere pubbliche di rilevante interesse regionale (art. 7) e locale (art. 8), nonché con disposizioni in materia urbanistica (art. 52) e usi civici (art. 53); trasporti (art. 49, in materia di trasporto aereo). Rilevanti sono anche gli interventi in materia di personale e amministrazione, con norme riguardanti la risoluzione anticipata del rapporto di lavoro del personale regionale (art. 13), il personale A.Fo.R. (art. 14), il conferimento di incarichi dirigenziali (art. 14), la stabilizzazione L.S.U. – L.P.U. (art. 16), la cessazione del rapporto di lavoro per il raggiungimento dell'anzianità massima contributiva (art. 17), l'espletamento di un corso-concorso per l'accesso alla qualifica dirigenziale (art.18) e modifiche alla LR 8/1996 (art. 43). Infine il collegato interviene in materia di tributi, promuovendo la collaborazione tra organi regionali (art. 19), prevedendo la possibilità, per l'Avvocatura regionale, di conferire incarichi esterni in materia di contenzioso tributario regionale (art. 20) e istituendo l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (art. 27).

Campania. I principali settori di intervento della LF sono: il contenimento delle spese degli enti, società ed organismi dipendenti dalla Regione; il contenimento delle spese dell'amministrazione regionale, comprese quelle per il personale, e degli organi istituzionali; la valorizzazione dei beni patrimoniali della Regione; la disciplina del Consiglio delle autonomie locali (CAL); l'assistenza sociale, soprattutto con aiuti alle famiglie; il sostegno delle attività produttive; i tributi regionali, anche per favorire al lotta all'evasione; la riorganizzazione dell'Isve; l'edilizia residenziale pubblica; l'assistenza sanitaria.

Emilia-Romagna. I principali settori oggetto di intervento e di specifica autorizzazione di spesa con la legge finanziaria regionale 2011, per le finalità previste dalle leggi regionali di settore, si articolano nel seguente modo: sistema informativo regionale; promozione e commercializzazione turistica; urbanistica e politiche per la casa; interventi di tutela e conservazione ambientale, del patrimonio naturale e opere di difesa del suolo e della costa; interventi nel settore dei trasporti, mobilità e viabilità; servizi socio-sanitari; azioni di sostegno al reddito e di politica attiva in favore dei lavoratori colpiti dalla crisi; scuola, cultura, politiche giovanili, sport.

Friuli Venezia Giulia. La legge finanziaria contiene disposizioni di carattere finanziario e in materia di entrate (art. 1), e prevede interventi nei settori seguenti: attività produttive (art. 2); tutela dell'ambiente e difesa del territorio (art. 3 e 4); infrastrutture, trasporti e telecomunicazioni (art. 5); attività culturali, ricreative e sportive (art. 6); istruzione, formazione e ricerca (art. 7); sanità pubblica (art. 8); protezione sociale (art. 9); sussidiarietà e devoluzione (art. 10); coordinamento della finanza pubblica e altre norme contabili (art. 11); razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica (art. 12); affari istituzionali, economici e fiscali generali (art. 13); funzionamento della Regione (art. 14). Infine sono presenti norme finanziarie intersettoriali e contabili (art. 15).

Lazio. Il collegato alla LF (LR 9/2010) contiene numerose norme a carattere organizzatorio e, con l'art. 2, dispone interventi nei settori seguenti: beni e attività culturali (co. 31-37, 42, 42, 60, 90-91, 109-114,125-126); opere pubbliche (co. 84, 85-88, 129, 136, 138); servizi

sociali (co. 76-78, 132-134, 165-170); tributi (co. 6-8, 97-99); sanità (co. 13-17, 21-24, 58, 71-75, 92-94,119-121, 124, 143-144, 149-152).

Liguria. La legge finanziaria recepisce le misure di contenimento della spesa pubblica di cui alla normativa statale. Interviene, inoltre, in materia di: regionalizzazione del Patto di stabilità interno; tributi regionali (Irap e Addizionale Irpef); investimenti in sanità; patrimonio immobiliare; trasporto pubblico locale; turismo; società finanziaria regionale;conferimento di funzioni agli enti locali. La legge collegata (LR 23/2010), interviene invece in materia di: sanità; servizio idrico integrato e servizio integrato gestione rifiuti; organizzazione della dirigenza della Regione, con particolare riguardo alla valutazione della performance; patrimonio regionale; cooperazione sociale; funzioni degli enti locali e soppressione delle comunità montane; autonomia del Consiglio regionale.

Lombardia. Con la legge finanziaria, secondo quanto previsto dal co. 3 dell'art. 9 *ter* della LR 34/78, si provvede ad autorizzare spese relative ad interventi di parte corrente e spese di investimento, necessarie per la realizzazione degli obiettivi individuati in sede di programmazione. Con il collegato (LR 19/2010), invece, si è provveduto a dare attuazione alla manovra correttiva dei conti pubblici di cui al DL 78/2010 con una serie di norme per il contenimento delle spese (artt. 1-3). Il collegato, inoltre: garantisce la tempestività dei pagamenti regionali e delle aziende sanitarie (art. 4); migliora l'accessibilità attraverso internet dei documenti finanziari della Regione (art. 5); estende l'utilizzabilità del fondo per la realizzazione di progetti infrastrutturali (art. 6); inserisce nell'ordinamento regionale il concetto di virtuosità da applicare ai Comuni lombardi attraverso la definizione di un apposito set di indicatori (art. 7); proroga i termini per la concessione di contributi alle unioni di Comuni (art. 8); modifica il testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica (art. 9); modifica la normativa regionale in materia di trasporto pubblico, tra l'altro prevedendo la possibilità per i Comuni di rinegoziare i termini contrattuali dei contratti di servizio, come previsto nel DL 78/2010 (art. 10); interviene in materia di canoni regionali (artt. 11-13); sostiene il ruolo degli enti locali più piccoli nella gestione e amministrazione dell'acqua (art. 14, oggetto di impugnativa da parte del governo); conferma le risorse in disponibilità presso Finlombarda spa, destinate al sostegno della ripresa

economica, alla luce dei contenuti del nuovo Programma Regionale di Sviluppo (art. 15).

Marche. La LF contiene, tra l'altro, norme riguardanti: il fondo per l'adeguamento degli edifici scolastici; il fondo regionale anticrisi; il fondo regionale per gli interventi prioritari; la riorganizzazione del servizio idrico integrato; l'integrazione al programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile; il regime transitorio dei canoni di edilizia residenziale pubblica

Molise. La LF impegna la Giunta regionale ad elaborare tre pd: la prima – da presentare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del Dlgs in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici in attuazione della legge 42/2009, per recepirne le disposizioni al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio della Regione, degli enti locali e dei loro enti ed organismi; la seconda – da presentare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria regionale - volta alla costituzione di un'Agenzia regionale per lo sviluppo industriale e per la riforma dei consorzi industriali; la terza - in attuazione del patto di stabilità - volta ad introdurre un sistema di regolazione e di coordinamento della finanza pubblica che, in armonia con i principi e le norme in materia di federalismo fiscale, consenta di accrescere il livello di efficienza e di flessibilità dell'utilizzo delle risorse finanziarie. La LF provvede inoltre, nel settore cultura, all'istituzione dell'Orchestra Stabile del Molise.

Bolzano. La LF prevede: l'esenzione dall'IRPEF locale per redditi inferiori a 12.500 €; modifiche alla tassa automobilistica; il rinvio alle modalità di evidenza pubblica per le gare di concessione idroelettrica e determinazione del canone demaniale per i Comuni; la banda larga per Comuni difficili da raggiungere; la candidatura di Bolzano a Capitale europea della cultura 2019; il concorso della Provincia alla manovra di finanza pubblica e, in questo ambito, il contenimento delle spese per consulenze, incarichi esterni, pubblicazioni, missioni e la riduzione del 5% della dotazione organica della Provincia; concessioni di rifugi alpini; l'istituzione di un'Agenzia di *marketing* per il turismo; l'introduzione della SCIA.

Trento. La LF contiene disposizioni per: il contenimento e razionalizzazione della spesa del sistema pubblico provinciale, per rispettare il patto di stabilità e il concorso agli obiettivi di finanza pubblica; semplificazione amministrativa; la responsabilizzazione degli enti locali, attribuendo loro capacità finanziaria attraverso la devoluzione di entrate relative a tributi erariali di competenza della Provincia; l'assegnazione di finanziamenti all'università di Trento in attesa dell'attuazione della delega prevista dalla legge 191/2009. Inoltre, per stimolare l'innovazione e la crescita della produttività del sistema, la LF prevede interventi in materia di: diffusione e utilizzo della tecnologie ICT; risparmio energetico; edilizia sostenibile; ricerca, innovazione, istruzione; mobilità sostenibile; lotta al cambiamento climatico; domanda di servizi innovativi da parte del settore pubblico, anche per stimolarne la modernizzazione. Infine, il provvedimento è diretto a conformare le leggi provinciali vigenti, anche a seguito di recenti pronunce della Corte costituzionale, ai principi e alle norme recati dalle leggi statali in materia di lavori pubblici, di servizi pubblici locali, di trattamento di fine rapporto del personale provinciale, di semplificazione amministrativa, di assistenza e beneficenza, nonché a superare le questioni di costituzionalità che hanno indotto il governo a impugnare le recenti norme provinciali sulla tutela della salute.

Piemonte. Il capo primo della LF contiene una serie di disposizioni finanziarie: rifinanziamento delle leggi regionali di spesa (art. 1); requisiti per l'iscrizione delle entrate e delle spese nelle contabilità speciali (art. 2); indebitamento regionale (art. 3); misure di razionalizzazione delle spese di personale (art. 4); pagamento delle prestazioni straordinarie a fronte di eventi eccezionali, anche in deroga a quelle retribuibili a norma dei contratti collettivi di lavoro (art. 5)[3]; autorizzazione alle amministrazioni provinciali ad utilizzare le assegnazioni di fondi regionali relativi all'anno 2010 per fronteggiare situazioni di emergenza e di crisi (art. 6); svolgimento di programmi di cooperazione transfrontaliera (art. 7). Il capo

[3] Sono autorizzate altresì prestazioni straordinarie effettuate dal personale del Consiglio regionale, impegnato nelle attività di supporto alle sedute dell'Assemblea e degli altri organismi consiliari istituzionalmente costituiti.

secondo interviene in materia di trasporto pubblico, con finanziamenti per quello ferroviario e locale (artt. 9-10) e contributi ai Comuni per il funzionamento dell'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione (art. 11). Il capo III prevede contributi per opere e lavori pubblici inseriti nei programmi operativi comunali o nei programmi pluriennali di spesa (art. 12). Infine, il capo quarto del disegno di legge prevede modifiche di leggi regionali, comprese alcune riguardanti la materia dei canoni.

Puglia. La LF interviene nei settori seguenti: sanità, al fine di garantire l'attuazione del Piano di riequilibrio economico e finanziario (sistema esenzione *ticket*; spese per il personale del SSR; razionalizzazione della rete ospedaliera e potenziamento dell'assistenza domiciliare); agricoltura (anticipazioni ai Consorzi di bonifica per far fronte alle spese ordinarie di gestione); sviluppo economico (sostegno alla vigilanza sull'osservanza da parte degli esercenti le attività estrattive delle norme che disciplinano tali attività, sostegno agli enti fieristici; sostegno ai progetti dei Comuni per l'impiego dei lavoratori socialmente utili); risorse idriche (aggiornamento canoni e tassa di concessione regionale sull'utilizzo di acque sotterranee per le utenze di piccola derivazione e condizioni di concessione in sanatoria); sport (diffusione della cultura dello sport come stile di vita per tutti i cittadini, senza alcuna esclusione).

Sardegna. La LF oltre ad alcune norme di contabilità (riduzione dei residui di bilancio e velocizzazione della spesa) e per il contenimento degli oneri di organizzazione[4], interviene nei settori dell'assistenza sociale, del sostegno alle attività produttive e delle opere pubbliche. Per il settore sociale, a sostegno delle categorie deboli e in difficoltà, è prevista: l'integrazione del fondo regionale per la non autosufficienza e la prosecuzione di tutti i programmi previsti in tale ambito (assistenza domiciliare, programmi personalizzati *ex* L 162/1998, progetto 'ritornare a casa' per la deistituzionalizzazione delle patologie croniche ecc.);

[4] In particolare è previsto il blocco contrattuale per i dipendenti regionali, in analogia a quanto previsto dalla legge 122/2010, e destinazione delle (minori) risorse stanziate per i soli fini delle vacanza e code contrattuali; soppressione di due agenzie regionali con attribuzione delle relative funzioni alle direzioni generali esistenti

l'incremento delle strutture socio assistenziali e dei servizi socio educativi; la prosecuzione del programma di contrasto alla povertà anche attraverso l'erogazione di sussidi per particolari categorie. Su un altro versante sono confermati i programmi per cantieri locali destinati all'impiego di soggetti espunti o non in grado di immettersi nel mercato del lavoro e gli stanziamenti per incrementare gli ammortizzatori sociali, estendendo la cerchia dei beneficiari. E' inoltre previsto uno stanziamento per un programma straordinario per l'occupazione da definire in accordo con le forze sociali. Per le attività produttive sono previsti: interventi di stimolo mirati ad attenuare gli svantaggi strutturali di imprese meno attrezzate; incentivi per autotrasportatori per le tratte di trasporto marittimo Sardegna-continente e Sardegna-isole minori; contributi alle imprese ubicate nei Comuni montani; contributi alla piccole e medie imprese per la formazione del titolare e del personale; correttivi alla legislazione sull'accesso al credito e consorzi fidi; un programma per la cessione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni regionali e un altro per quelli vantati nei confronti delle aziende sanitarie. In materia di opere pubbliche e infrastrutture la LF dispone: maggiori risorse per il programma infrastrutturale già previsto nel 2009 nonché per la realizzazione di opere pubbliche, fra cui l'autorizzazione di 700 milioni su base pluriennale per la realizzazione della Sassari-Olbia; uno stanziamento per la partecipazione della Regione alla procedura per l'alienazione della società di navigazione Tirrenia; il completamento delle opere per emergenze alluvionali. Altre norme, infine, sono destinate a precisare, integrare e definire i diversi programmi per la riduzione del precariato anche allo scopo di superare le obiezioni di legittimità sollevate dal Governo rispetto a norme della precedente finanziaria.

Sicilia. La LF contiene disposizioni: finanziarie e contabili e in materia di: enti locali; turismo rurale, rinaturalizzazione del territorio; finanziamento della spesa sanitaria; trasparenza (pubblicazione informatica delle delibera della Giunta); finanziamento della linea di azione 'Itinerario Ragusa-Catania'.

Toscana. I settori oggetto di intervento della LF, nella quale le norme organizzatorie hanno un peso rilevante, sono: costi di funzionamento della Regione; enti dipendenti e società partecipate; fondazioni regionali;

agenzie regionali; ricerca, sperimentazione, gestione agricolo-forestale; agricoltura; promozione economica; turismo; sanità; tutela ambientale; servizi pubblici locali; programmazione regionale; enti locali; servizi sociali; istruzione.

Trentino-Alto Adige. La LF contiene disposizioni riguardanti: il riparto dei diritti di segreteria fra le due Province autonome per la gestione dei segretari in disponibilità (art. 1); l'autorizzazione alla Giunta regionale ad acquisire e sottoscrivere ulteriori azioni o quote di società di capitali in cui la Regione già detenga una partecipazione (art. 2, co. 1); lo stanziamento per il pacchetto famiglia e previdenza sociale (art. 2, co. 4); azioni di contenimento della spesa sul personale della Regione e delle Camere di Commercio (art. 2, co. 7-8); modifiche alle norme sulle indennità di carica degli amministratori comunali (art. 2, co. 17); il contributo a favore dei consorzi dei Comuni di Trento e di Bolzano (art. 2, co. 18)

Umbria. La LF contiene esclusivamente norme a carattere finanziario (individuazione del livello massimo di ricorso al merco del credito) e disposizioni in materia di spesa, tra le quali il cofinanziamento con risorse proprie dei programmi comunitari nel triennio 2011-2013. Il collegato (LR 4/2011), invece, apporta modifiche e/o rettifiche alla legislazione di settore e interviene anche su procedure, modalità, criteri e altri aspetti ordinamentali delle leggi in vigore, al fine di renderle più coerenti con le varie esigenze della gestione sia contabile che amministrativa. La legge si compone di tre titoli. Il primo contiene norme riguardanti: gli interventi della Regione e degli enti locali connessi agli eventi sismici 1982-1984 (artt. 1-4); l'Irap, introducendo agevolazioni per le imprese che assumo personale a tempo indeterminato (art. 5); il canone su accessi e passi carrabili posti lungo la rete viaria regionale, stabilendo le regole per l'esenzione (art. 6); l'istituzione del Fondo per il microcredito finalizzato alla promozione e al sostegno di progetti di creazione d'impresa realizzati da giovani, donne e soggetti svantaggiati (art. 7); i regimi di aiuto, finalizzati alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati rimborsabili con un piano di rientro pluriennale (art. 8); il contenimento della spesa pubblica e la riduzione dei costi degli apparati amministrativi, ai sensi di quanto previsto dalla normativa statale (art. 9); regole per la selezione di eventi e manifestazioni finanziabili dalla Regione (art. 10); le Celebrazioni per il

centocinquantesimo anniversario dell'Unità d'Italia (art. 11); interventi per lo sviluppo del sistema di telecomunicazioni (art. 12); l'istituzione e il finanziamento del Centro regionale umbro di monitoraggio della sicurezza stradale e del Centro regionale di protezione civile (artt. 13-14); l'esercizio delle funzioni in capo alle autorità d'ambito territoriale; il contrasto delle infiltrazioni mafiose nella Regione (art. 16). Il Titolo II (dall'art. 17 al 29) modifica e integra altre leggi regionali[5]. Il Titolo III (artt. 30, 31 e 32), infine, contiene disposizioni in materia di dotazioni organiche e di reclutamento del personale nelle aziende sanitarie regionali.

Valle d'Aosta. La legge finanziaria interviene soprattutto in materia di finanza locale, sanità e personale.

Veneto. I principali contenuti della LF sono i seguenti: la previsione di nuove entrate derivanti dalla riscossione di oneri istruttori relativi ad autorizzazioni alla costruzione e all'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili (art. 4); il finanziamento di interventi per la costruzione e ristrutturazione del patrimonio immobiliare destinato ai servizi sociali e socio-sanitari (art. 8); la valorizzazione e/o alienazione degli immobili di proprietà della Regione e degli enti dipendenti (art. 16); la redazione di uno studio di fattibilità per il completamento dell'idrovia Padova-Mare (art. 17).

9.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica

9.6.1. Interventi previsti nelle finanziarie e in altri provvedimenti

Come già osservato nel precedente Rapporto, il blocco degli aumenti delle aliquote Irap e addizionale Irpef – tranne che nelle Regioni con rilevanti *deficit* sanitari – ed il taglio ai trasferimenti dallo Stato di cui al più volte citato DL 78/2010 continuano a rendere ineludibile il contenimento

[5] Tra cui le integrazioni alle norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, le modificazioni ed integrazioni alla LR 12/1995, le modificazioni alle norme relative al collegio dei revisori dei conti dell'ARPA, le ulteriori integrazioni delle disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per la violazione di norme tributarie di competenza della Regione, le ulteriori integrazioni al Sistema informativo regionale e alle norme per la gestione integrata dei rifiuti e la bonifica delle aree inquinate.

delle spese di organizzazione e funzionamento delle Regioni e degli enti, organismi e società da esse dipendenti o da esse controllate.

In materia le Regioni sono intervenute sia con la legge finanziaria che con altri provvedimenti adottati nel 2010. Circa questi ultimi, in base alle risposte ad una specifica domanda del questionario, possono essere citati, a titolo di esempio, i casi seguenti:

Basilicata. Gli artt. 10-12 della LR 28/2010 "Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2010 e del Bilancio pluriennale 2010/2012" prevedono la riduzione del 10% delle spese correnti per i servizi generali, delle spese di funzionamento degli enti dipendenti della Regione e delle indennità di carica dei consiglieri regionali e dei designati dalla Regione in enti, aziende, organismi.

Calabria. Misure per il contenimento delle spese sono previste nella LR 23/2010 "Assestamento del bilancio di previsione della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2010 e del bilancio pluriennale 2010-2012" e soprattutto nella LR 22/2010 "Misure di razionalizzazione e riordino della spesa pubblica regionale". In particolare quest'ultima prevede diverse misure volte a razionalizzare e riordinare la spesa pubblica regionale, destinate a dispiegare gli effetti finanziari non solo in questo esercizio finanziario ma anche in quelli successivi. L'art. 1, al fine di favorire il rispetto del patto di stabilità interno, sancisce l'obbligo per i dipartimenti della Giunta regionale di monitorare gli impegni ed i pagamenti sulla base di un apposito "piano dei pagamenti" annuale – adottato con delibera della Giunta, su proposta del dipartimento Bilancio - che coniughi tempestività della spesa, regole di finanza pubblica e incidenza delle tipologie di spesa sul rispetto del patto di stabilità.

Campania. La Regione richiama due provvedimenti: la LR 16/2010 "Misure urgenti per la finanza regionale" e la LR 17/2010 "Riequilibrio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010".

Emilia-Romagna. In materia la Regione è intervenuta con: la LR 7/2010, che, con l'art. 30, ha modificato la disciplina del trattamento di missione dei consiglieri regionali; la LR 13/2010 che ha disposto la riduzione del 10% dell'indennità dei consiglieri e l'abrogazione dell'assegno vitalizio a partire dalla prossima legislatura.

Lazio. La Regione richiama la LR 3/2010 “Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2010-2012” e in particolare: l’art. 7 che - al fine di perseguire le finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa – autorizza la direzione regionale competente in materia di bilancio, ragioneria, finanza e tributi, su conforme indicazione dell’assessore competente in materia di bilancio, al recupero, nei confronti delle società a partecipazione regionale, di tutte le somme assegnate con vincolo di destinazione non utilizzate a seguito della scadenza dei termini previsti dalle rispettive disposizioni normative in materia; l’art. 8 che provvede al riordino del sistema regionale delle partecipazioni societarie al fine di una loro razionalizzazione e per la riduzione dei costi; l’art. 9 che, in conformità ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, riordina il sistema regionale di partecipazione ad associazioni ed ad altri enti privati.

Molise. La Regione cita la LR 14/2010 “Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale” e la LR 16/2010 “Misure di razionalizzazione della spesa regionale, poi modificata con la LR 21/2010.

Trento. La Provincia richiama la LP 11/2011 (limitazione o esclusione dei compensi per incarichi a politici ed *ex* politici).

Piemonte. In Aula consiliare è stato presentato e approvato il 30/12/2010 l’ordine del giorno n. 187 relativo all’abbattimento dell’indebitamento.

Puglia. La Regione richiama i provvedimenti seguenti: LR 4/2010 “Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali”; LR 5/2010 “Norme in materia di lavori pubblici e disposizioni diverse” limitatamente agli artt. 1 e 8, aventi ad oggetto materie che comportano un contenimento della spesa regionale; LR 11/2010 “Norme per la copertura delle perdite di esercizio degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR)”.

Veneto. La Regione cita la LR 1/2011 “Modifica della Legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 “Trattamento indennitario dei consiglieri regionali” e disposizioni sulla riduzione dei costi degli apparati politici ed amministrativi”.

Passando alle norme sul contenimento delle spese inserite nelle leggi finanziarie, va sottolineato che alcune indicazioni in proposito sono state già fornite nel paragrafo dedicato alla sintesi dei contenuti di questi provvedimenti. Tuttavia ulteriori informazioni sono state fornite da alcune Regioni in risposta ad una apposita domanda del questionario. Di tali risposte si dà conto in nota con specifico riferimento agli argomenti seguenti: contenimento delle spese di personale[6]; introduzione di nuove forme di monitoraggio e controllo[7]; contenimento delle spese di amministrazione generale, compresi gli interventi per la riduzione dei costi degli organi istituzionali e quelli volti ad impedire la costituzione di nuovi organismi[8].

---

[6] Esempi in materia sono: Abruzzo, interventi per il collocamento del personale in esubero e contenimento delle spese per trasferimenti e mobilità (LF artt. 49 e 51); Calabria, esodo volontario, risoluzione anticipata e cessazione del rapporto di lavoro (LF artt. 13 e 17); Friuli Venezia Giulia, contenimento delle spese per missioni, anche all'estero (LF art. 12, cc.,21 e 22); Lazio, soppressione ruolo unico del personale delle aree naturali protette e contestuale inquadramento dello stesso nei ruoli della Giunta regionale (LF art. 2, cc. 157-164); Liguria, contenimento delle per trasferte e per formazione (LF artt. 15 e 16); Lombardia, riduzione dell'organico della dirigenza della Giunta (Collegato, art. 3, c. 2); Trento, interventi per il contenimento delle spese di personale della Provincia e degli enti locali (LF artt. 3 e 8).

[7] A titolo di esempio, si possono citare i casi seguenti (con L.F. si intende la legge finanziaria per il 2010): Basilicata, avvio di un sistema di monitoraggio e controllo su tutte le autorizzazioni di spesa ed estensione delle regole del patto di stabilità interno agli enti strumentali ed aziende regionali con relativi controlli da parte della Giunta (LF artt. 7 e 8); Campania, introduzione dell'elenco unico fornitori (LF, co. 28); Lazio, istituzione di un sistema di tesoreria unica per le società in house della Regione, per promuovere l'efficacia e la razionalità della gestione finanziaria nonché per il raggiungimento di una significativa riduzione dei costi (LF, art. 2, co. 100-102); Puglia, introduzione di un sistema di valutazione della performance dei dipendenti ai fini dell'attribuzione dei premi di produttività e disciplina dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV) (artt. 1-6 della LR 1/2011, qui considerata un collegato alla LF).

[8] Come esempi in proposito possono essere citati i seguenti: Basilicata, divieto di istituire nuovi comitati, commissioni consulte, consigli, gruppi di lavoro a carattere permanente ed altri organismi collegiali (LF art. 7. co. 1); Friuli Venezia Giulia, con l'art. 12 della LF, la Regione ha adottato una serie di misure per il contenimento delle spese sia dell'amministrazione regionale (riduzione del 20% di quelle per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, relazioni), sia degli enti disciplinati dalla Regione, sia dei Comuni e Province nei confronti dei quali ha altresì provveduto, nel rispetto della normativa Statale, all'abolizione dell'istituto del difensore civico. Lazio, recesso della Regione dalle fondazioni, con iniziative per salvaguardare l'occupazione nel caso di scioglimento delle stesse (LF art. 2, co. 51-55); Liguria: con la LF la Regione è intervenuta per ridurre le spese di funzionamento degli enti del settore regionale allargato (artt. 7-10), i compensi per gli amministratori delle società partecipate (art. 11), le spese della Regione per consulenze, relazioni pubbliche,

9.6.2. Effetti finanziari delle pregresse politiche di contenimento delle spese del Consiglio

Come emerge anche dal precedente paragrafo, gli interventi per il contenimento dei costi degli organi istituzionali continuano ad avere un loro specifico rilievo. Sono quindi di particolare interesse le risposte fornite da alcune Regioni – delle quali di seguito si riporta una sintesi – alla specifica domanda del questionario volta a accertare, in termini quantitativi, gli effetti di tali disposizioni.

Calabria. I tagli previsti dalla LR 22/2010 dovrebbero comportare una riduzione del trasferimento annuo di risorse al Consiglio Regionale[9].

---

sponsorizzazioni, servizio automobilistico, le spese per giornali, materiale bibliotecario, corrispondenza cartacea, telefonia (artt. 11-14, 17-19); Lombardia, con il collegato la Regione ha disposto l'estensione del patto di stabilità agli enti del sistema regionale allargato e la riduzione della spesa corrente dei singoli enti con delibera di Giunta (art.2), l'introduzione di un tetto massimo per i gettoni di presenza per lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalla Regione a titolari di cariche elettive (art. 3, c.1), una riduzione di spesa per una serie di capitoli del bilancio regionale elencati nello stesso collegato (art. 1, c. 7); Marche, riduzione del trattamento indennitario dei consiglieri (art. 22); Molise, costituzione di un'agenzia regionale per lo sviluppo industriale e riforma dei consorzi industriali, al fine di ottenere una riduzione degli organi gestionali e dei relativi componenti, nonché dei costi di funzionamento (art. 1, c. 32); Bolzano, la LF al fine di garantire il concorso della Provincia alla manovra di finanza pubblica (quantificato all'art. 12), dispone la riduzione delle spese della Provincia, degli enti dipendenti e di quelli il cui ordinamento è soggetto alla sua potestà legislativa in vari ambiti: consulenze, incarichi esterni, collaborazioni, campagne pubblicitarie, formazione, missioni, personale; Trento, riduzione delle spese discrezionali di almeno il 30% rispetto alla media degli esercizi 2008-2010 in base ad appositi criteri che la Giunta dovrà definire e riduzione dei compensi ai componenti di comitati (LF, artt. 4 e 6); Puglia, con la LR 1/2011 - qui considerata un collegato - la Regione ha previsto la riduzione dei costi degli apparati amministrativi regionali (art. 8) e delle spese per incarichi e consulenze (art. 9), per convegni e sponsorizzazioni (art. 10), per missioni e noleggio autovetture (art. 11), per attività di formazione del personale (art. 12); Toscana, con la LF la Regione ha disposto il contenimento dei costi di struttura delle Fondazioni regionali (art. 18), la soppressione dell'ARSIA e la razionalizzazione delle funzioni in materia Agricolo- forestale (art. 21), la razionalizzazione delle attività non istituzionali (art. 24), la soppressione delle APT e la razionalizzazione delle funzioni in materia di promozione turistica (art. 70); Umbria, con l'art. 9 della LR 4/2011 (collegato alla LF), la Regione ha provveduto alla riduzione dei compensi per i componenti degli organi collegiali regionali e alla riduzione delle spese per studi ed incarichi di consulenza, per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, per missioni, per la formazione, per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture.

[9] La Regione non quantifica i risparmi previsti a carico del Consiglio. Indica invece quelli riguardanti il complessivo bilancio della Regione. In particolare, a parte i risparmi conseguiti con le disposizioni adottate con la legge di assestamento di bilancio (LR

Emilia-Romagna. Nella Regione, le politiche per il contenimento dei costi della politica hanno comportato un risparmio complessivo di 2,567 milioni, così ripartiti: supporto al processo legislativo, 0,124; attività organi assembleari, 0,834; istituti di garanzia, 0,16; CORECOM, 0,260; informazione, 0,657; comunicazione, relazioni esterne, cerimoniale, 0,255;risorse umane, 0,112; logistica, 0,309.

Marche. I provvedimenti adottati dalla Regione ha comportato una riduzione delle spese di funzionamento del Consiglio pari 0,620 milioni.

Trento. Nel 2010 la spesa del Consiglio provinciale registra una sensibile riduzione (0,562 milioni) rispetto all'esercizio precedente. Questo risultato lo si deve in larga misura alle minori spese straordinarie per la corresponsione del trattamento di fine rapporto ai dipendenti cessati dal servizio ma in parte anche a risparmi effettivi che hanno interessato i capitoli del personale. Più specificatamente si registra una contrazione della spesa riferita agli stipendi dei dipendenti per effetto del mancato turn-over (0,144 milioni) nonché per una riduzione degli oneri per trasferte, diarie, corsi di studio e aggiornamento del personale (0,027). In calo anche le spese del patrimonio, sia quelle riferite agli interventi sui locali e sugli impianti (0,021), che quelle riguardanti l'acquisto di arredi, strumentazione e attrezzature (0,094). Da evidenziare infine che dal 2006 al 2010 le spese del consiglio sono state ridotte di 1,3 milioni (- 9,47%).

Sardegna. Con la LR 14 del 2010 (assestamento di bilancio) è stato ridotto lo stanziamento per il Consiglio regionale di ulteriori 5 milioni e con il bilancio regionale per il 2011 di altri 8. Nel periodo 2007 – 2011 la

---

23/2010) pari a 15,2 milioni di euro già nell'anno 2010, quelli derivanti dalla LR 22/2010 dovrebbero ammontare ad almeno 40 milioni di euro a regime, riferiti sostanzialmente: al taglio delle spese di funzionamento della Regione e degli enti subregionali, con un risparmio atteso di 15 milioni di euro; alla neutralizzazione degli effetti di norme di spesa pluriennale approvate con il collegato 2010, con un impatto positivo sul bilancio regionale di 7.8 milioni di euro all'anno per 15 anni ed ulteriori 5,3 milioni per altri 5 anni; alla riqualificazione della spesa regionale, attraverso una rivisitazione ed un definanziamento già a partire dal 2011 delle leggi di spesa non sorrette da motivazioni di efficienza, produttività e da finalità di riconosciuta e sicura utilità economica e sociale, che comporterà un risparmio annuo di 15 milioni di euro**;** alla razionalizzazione del patrimonio immobiliare regionale con entrate attese nel 2011 per 4,5 milioni di euro.

riduzione complessiva ammonta così a 22,5 milioni (23,81%) di cui 13 nel periodo 2009 – 2011 (legislatura in corso) (15,29 %). Le riduzioni derivano sia dal contenimento del trattamento complessivo dei consiglieri e della spesa per il personale (compressione delle dinamiche salariali e degli sviluppi di carriera, riduzione degli organici e abbassamento dell'età professionale media), sia da una razionalizzazione della spesa per servizi.

Umbria. Il bilancio del Consiglio, è stato redatto tenendo conto delle novità normative introdotte a livello nazionale ed in particolar modo di quelle contenute nel DL 78/ 2010. Per effetto di tali interventi, l'ammontare complessivo della spesa diminuisce di circa il 5,5%.

9.7. Interventi in materia di finanza locale

Nel precedente Rapporto si era sottolineata l'opportunità che le Regioni a Statuto ordinario si attivassero immediatamente per dimostrare in concreto la vantaggiosità di un loro intervento in materia di finanza locale sfruttando i poteri già ad esse riconosciuti dalle norme vigenti, in particolare per quanto riguarda la regionalizzazione del patto di stabilità[10]. E va anche sottolineato: da un lato, che con l'entrata in vigore del Dlgs 68/2011, tutte le Regioni ordinarie dovranno affrontare dal 2012 il non facile compito della fiscalizzazione degli attuali trasferimenti vincolati a favore di Comuni e Province e della connessa creazione e gestione del Fondo sperimentale di riequilibrio regionale; dall'altro, che nelle Regioni dove risulteranno efficaci i meccanismi di raccordo e confronto con gli enti locali, a partire dal Cal, sarà più facile utilizzare gli ulteriori poteri di intervento previsti nella L 42/2009 e nel Dlgs 68/2011 in materia di fiscalità locale e riparto dei trasferimenti perequativi dello Stato. Ove ciò si verifichi, si creerebbe una sorta di sistema integrato delle autonomie territoriali, con probabili effetti positivi sullo sviluppo del territorio.

Dalle risposte al questionario, emergono novità interessanti non solo sul fronte della regionalizzazione del patto di stabilità, ma anche su quello

[10] Ci si riferisce all'art. 77-*ter*, co. 11, del DL 112/2008 (l. n. 133/2008) e dell'art. 7-*quater*, co. 7, del DL 5/2009 (l. n. 33/2009).

della introduzione di indicatori di virtuosità per gli enti locali ai fini di una migliore attuazione delle politiche regionali e su quello della fiscalizzazione dei trasferimenti[11].

Per quanto riguarda la regionalizzazione del patto, ulteriori Regioni, rispetto a quelle segnalate nel precedente *Rapporto*, hanno disciplinato la materia. Rientrano tra queste il Lazio, la Liguria e l'Emilia-Romagna.

Per il Lazio bisogna fare riferimento non alla LF ma a due altri provvedimenti. In base all'art. 2 della LR 3/2010 "Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2010-2012 della Regione Lazio" e all'art. 8 della LR 8/2010 "Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio 2011", la Regione provvede ad adattare, per gli enti locali del proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale riguardanti la disciplina del patto di stabilità interno. Con deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'assessore competente in materia di bilancio, sentita la commissione consiliare competente, sono approvati gli obiettivi programmatici rimodulati degli enti locali[12].

Per la Liguria rileva l'art. 4 della LF. A decorrere dall'anno 2011, la Regione disciplina il Patto di stabilità interno per le Province e per i Comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti, adattando le regole ed i vincoli posti dalla normativa nazionale, fermo restando il

---

[11] Nel questionario, le Regioni hanno segnalato anche interventi in campi diversi. A titolo di esempio si citano i casi seguenti: Campania, disciplina del Cal e nuova disciplina per il calcolo dei contributi sui mutui per lavori pubblici, servizi e forniture 8LF, co. 51-74 e 247; Lazio, concorso della Regione agli oneri a carico dei Comuni derivanti dall'applicazione dei decreti del commissario ad acta per il piano di rientro sanitario n. U0095/2009 e U0051/2010, concernenti la compartecipazione alla spesa per le attività riabilitative erogate in modalità di mantenimento, regime residenziale e semiresidenziale (LR 9/2010, collegato alla LF, art. 2, co. 92-94); Sardegna, al Fondo unico per gli enti locali -determinato in difformità ai criteri della originaria norma istitutiva e senza la riserva a favore delle forme associative di piccoli Comuni – è stato affiancato un fondo di investimenti (20 mln di €) per la realizzazione di opere di interesse comunale.

[12] Nella risposta al questionario la Regione richiama i seguenti provvedimenti di attuazione: DGR 372/2010 concernente l'istituzione del Tavolo tecnico per l'attuazione del patto di stabilità regionalizzato 2010; Deliberazione del Consiglio delle Autonomie Locali 1/2010 concernente l'approvazione di criteri generali per l'attuazione del patto di stabilità regionalizzato per l'esercizio finanziario 2010; DGR 487/2010 concernente l'approvazione delle variazioni degli obiettivi programmatici 2010 degli Enti Locali del Lazio in materia di patto di stabilità interno.

rispetto dell'obiettivo complessivamente determinato in attuazione della normativa medesima (co. 1). La Regione può, altresì, autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico di competenza mista attraverso la rideterminazione del proprio obiettivo programmatico (co. 4). Le modalità applicative di queste norme sono stabilite con deliberazione della Giunta regionale, adottata, nel caso del c. 1, previa intesa con il Consiglio delle Autonomie locali (co. 3 e 5). La Regione provvede a comunicare: agli enti locali l'obiettivo del Patto di stabilità interno e, contestualmente, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, con riferimento a ciascun ente locale, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica nonché per l'applicazione di premi e sanzioni secondo la normativa statale vigente (co. 2 e 6).

L'Emilia-Romagna è intervenuta in materia con una apposita legge: la LR 12/2010 "Patto di stabilità territoriale della Regione". Come viene sottolineato nella risposta al questionario, si tratta di una disciplina regionale complessa e organica - sviluppata con la collaborazione di Anci e Upi regionali - che introduce un nuovo sistema di regole per la definizione di un Patto di stabilità applicabile al territorio dell'Emilia-Romagna, assegnando alla Regione una precisa funzione di coordinamento e di governance della finanza locale e regionale. Tra le finalità perseguite, indubbiamente vi è la volontà di introdurre margini di flessibilità alle regole statali per riconoscere e diversificare le specificità locali, le situazioni emergenziali e per dare una maggiore coerenza agli indirizzi della programmazione territoriale, anche attraverso lo sviluppo di opportunità finanziarie per la realizzazione di investimenti strategici a sostegno dell'economia locale. Inoltre, attraverso la previsione di una serie di istituti, la normativa regionale punta a ripristinare, a livelli fisiologici, l'ammontare dei residui passivi derivanti da spese in conto capitale iscritti nei bilanci dei Comuni e delle Province, e mediante un sistema di compensazioni integrato, sia di tipo orizzontale (tra Comuni e Province) che verticale (con la Regione), a trattenere sul territorio, a vantaggio delle comunità locali, il *surplus* finanziario, ovvero la sommatoria dei differenziali tra obiettivi programmatici e obiettivi conseguiti, che ogni anno si determina per un eccesso di "virtuosità" degli enti territoriali emiliano-

romagnoli. La disciplina regionale si incentra sulla previsione di un obiettivo unico territoriale, inteso come l'ammontare complessivo degli obiettivi determinati per i Comuni, per le Province e per la stessa Regione, ai sensi della normativa statale vigente. L'obiettivo unico rappresenta il contributo dell'Emilia-Romagna al risanamento dei conti pubblici nazionali e il vincolo complessivo per il rispetto del Patto di stabilità interno. Esso viene poi ripartito sul territorio mediante l'impiego di indicatori riferiti alle reali situazioni finanziarie, economiche e demografiche presenti a livello locale. La flessibilità complessiva della gestione è assicura dal sistema di compensazioni già richiamato[13].

Sempre sul tema della regionalizzazione del patto, è doveroso ricordare che, come già messo in evidenza nei precedenti rapporti, le Regioni a Statuto speciale hanno una lunga esperienza in materia. Dalle risposte al questionario risulta che specifici accordi con gli enti locali sono stati conclusi dalle Province autonome di Bolzano[14] e Trento[15] e dalle Regioni Friuli Venezia Giulia[16] e Valle d'Aosta[17].

---

[13] Come viene sottolineato nella risposta al questionario, il Dipartimento per gli Affari Regionali ha trasmesso alcune osservazioni tecniche in ordine al monitoraggio e alle sanzioni di applicazione statale che il Presidente della Giunta si è impegnato a recepire. E' quindi in corso un'attività di revisione della legge regionale che interesserà, nello specifico, le norme che regolano tali aspetti. Parallelamente è stato avviato un tavolo di confronto tecnico con il MEF per la definizione delle modalità applicative.

[14] Nota del Ministero dell'economia e delle finanze in data 9 luglio 2010 prot. 0055586. Patto di stabilità impostato sulla logica del saldo finanziario.

[15] Con riferimento all'esercizio 2010, in sede di protocollo d'intesa siglato con il Consiglio delle autonomie locali in data 30 ottobre 2009, è stata confermata l'impostazione del patto di stabilità già concordata per gli esercizi precedenti, basata sul contenimento del saldo di parte corrente.

[16] Gli obiettivi previsti sono: 1) conseguimento dell'equilibrio economico (entrate correnti meno spese correnti con alcuni correttivi), indice di corretto equilibrio finanziario di breve periodo; 2) riduzione del rapporto tra il debito dell'ente e il prodotto interno lordo nazionale. I destinatari sono le Province e i Comuni. I Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possono deliberare l'esclusione dagli obiettivi del patto. Per gli enti soggetti al patto di stabilità è inoltre previsto che il rapporto tra spesa di personale e spesa corrente non superi nel triennio 2009-2011 il 35% (il 40% per i Comuni capoluogo e i Comuni turistici). Per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che hanno deliberato l'esclusione e le Comunità Montane è imposto un obiettivo di contenimento della spesa di personale, che nell'anno 2010 non può superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008 (con alcuni correttivi). Inoltre tali enti possono dar corso ad assunzioni nell'anno 2010, solo se si sono verificate

Passando ora al tema degli indicatori di virtuosità, rileva quanto previsto dalla Lombardia all'art. 7 del collegato alla LF, in base al c. 1 del quale tali indicatori sono introdotti nei confronti dei Comuni lombardi, nel quadro del concorso al miglioramento della finanza pubblica ed ai fini dell'introduzione di criteri di premialità nelle politiche regionali. Tali indicatori economico-finanziari-strutturali sono individuati con provvedimento della Giunta regionale, previa intesa con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), sulla base dei documenti di bilancio e di programmazione dei Comuni. Essi sono orientati a misurare l'equilibrio finanziario dell'ente, con riferimento sia all'efficienza della gestione corrente correlata alla quantità e qualità dei servizi erogati, sia all'efficienza della gestione in conto capitale anche rispetto al carattere strategico ed ambientalmente sostenibile degli investimenti effettuati (co. 2). Con lo stesso provvedimento sono altresì stabilite, previa intesa con l'ANCI, le modalità di rilevazione e di gestione dei dati e di utilizzo degli indicatori di virtuosità (co. 3). Infine la Giunta regionale provvede, qualora necessario, ad aggiornare e integrare periodicamente gli indicatori (co. 4).

Infine, per quanto riguarda la fiscalizzazione dei trasferimenti agli enti locali, è interessante l'art. 10 della LF della Provincia Autonoma di Trento, volto a predisporre le modalità di attuazione del Dlgs 23/2011 in materia di finanza locale prima ancora della sua definitiva approvazione, all'uopo modificando la LP 36/1993 sulla finanza locale. L'articolo in esame prevede la fiscalizzazione di una quota del fondo perequativo già istituito con la LP citata. A partire dal 2011, infatti, spetterà ai Comuni la totalità del gettito di competenza della Provincia relativamente ai seguenti tributi erariali: l'imposta di registro e di bollo; le imposte e i diritti catastali; la quota parte del gettito IRPEF relativa agli immobili, determinabile anche forfettariamente in base a parametri e criteri stabiliti dalla Giunta provinciale d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali. Il trasferimento

---

cessazioni nel biennio precedente (2008-2009), che non siano già state sostituite. I Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, invece, possono assumere anche con riferimento alle cessazioni intervenute nello stesso esercizio 2010 (LR 17/2008, art. 12).

[17] Deliberazione della Giunta regionale 3747 del 30 dicembre 2010. Obiettivo di miglioramento del saldo rispetto all'anno 2009.

delle somme spettanti a ciascun ente dovrà avvenire in base alla localizzazione territoriale degli immobili che costituiscono presupposto per l'applicazione dei singoli tributi. Per l'esercizio finanziario 2011 la Giunta provinciale individua la quota stimata delle risorse spettanti ai singoli Comuni con riferimento al gettito *standard* dei tributi, calcolato anche in relazione a serie storiche o a periodi di imposta determinati. La Giunta ripartisce inoltre il fondo perequativo tenendo conto della quota delle risorse tributarie spettanti a ciascun Comune. Per il medesimo esercizio i Comuni sono autorizzati ad accertare e contabilizzare le risorse tributarie spettanti quale quota parte del fondo perequativo e, a tale fine, la Provincia imputerà le medesime risorse alle partite di giro del proprio bilancio.

9.8. La politica fiscale

Dalle risposte al questionario emergono una serie di interventi dei quali di seguito si riporta una sintesi per Regione.

Abruzzo. Con la LF la Regione: per il ripiano del deficit sanitario ha istituito dal 2011 l'imposta regionale sulla benzina nella misura massima di 0,0258 per litro (art. 3); ha modificato la disciplina dei canoni e proventi per l'utilizzo del demanio idrico, destinandoli alle spese di funzionamento della Giunta regionale (art. 4); ha delegato la Giunta a predisporre un provvedimento per la revisione complessiva di tasse, canoni ed imposte regionali (art. 16); ha modificato di canoni di concessione per lo sfruttamento di acque minerali e termali (art. 29); per il contenimento delle spese, ha previsto la possibilità di aumenti delle tariffe di trasporto pubblico regionale fino ad un massimo del 10% e la riduzione dei trasferimenti alle aziende del settore (art. 63); ha prorogato le concessioni per i servizi automobilistici commerciali di trasporto pubblico di persone di competenza regionale;

Calabria. Con la LR 34/2010 (collegato alla LF), la Regione: ha introdotto l'obbligo di collaborazione tra gli organi regionali in materia tributaria; ha istituito l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione nella misura massima (art. 27); ha modificato la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 23); ha disposto

l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica regionale a favore delle ONLUS che possiedono i requisiti di cui al Dlgs. 460/1997 (art. 24). Inoltre con la LR 26/2010 è intervenuta in materia di addizionale all'Irpef e di tasse automobilistiche.

Friuli Venezia Giulia. Con la LF la Regione ha introdotto un contributo in forma di credito d'imposta a valere sull'Irap per le imprese operanti nel territorio regionale. Tale contributo ha le seguenti finalità: salvaguardia del livello occupazionale nel territorio regionale; incremento dell'occupazione e creazione di nuove opportunità di inserimento stabile in ambito lavorativo nel territorio regionale; sostegno e conservazione dei valori tradizionali della panificazione artigiana quale elemento caratterizzante di un territorio e della comunità su di esso localizzata (art. 2, co. 1-18)

Lazio. Con la LR 9/2010 (collegato alla LF) la Regione: ha istituito l'Irap quale tributo proprio della Regione, facendo tuttavia salva la vigente normativa regionale e statale (art. 2, co. 6-8); nelle more di una disciplina organica concernente l'esercizio delle funzioni amministrative riservate alla Regione in materia di concessioni dei beni demaniali marittimi, ha disposto la proroga dei termini di durata delle concessioni al 31 dicembre 2013 (art. 2, co. 97); sui canoni e indennizzi per l'occupazione e l'uso delle aree del demanio idrico fluviale e lacuale che siano oggetto di contenzioso per eccessiva onerosità, ha ammesso la possibilità di transazioni con gli interessati (art. 2, co. 98).

Liguria. Con la LF è stata disposta la "regionalizzazione" dell'IRAP (art 5) e sono state introdotte variazioni dell'aliquota dell'addizionale all'IRPEF, articolate per livello di reddito imponibile (art. 6).

Marche. Con l'art. 13 della LF, sono stati dettati criteri per il calcolo dei canoni locativi degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata

Molise. Con La LF (art. 1, co. 29) è stata introdotta un'esenzione dalla tassa automobilistica regionale per veicoli a doppia alimentazione per i due anni successivi a decorrere dalla data di immatricolazione.

Bolzano. Con la LF è stata disposta: l'esenzione dall'addizionale Irpef per redditi inferiori a 12.500 euro; la riduzione dell'IRAP per alcune categorie di contribuenti; il rimborso della tassa automobilistica in caso di

furto o rottamazione; la determinazione del canone demaniale da assegnare ai Comuni interessati da concessioni a scopo idroelettrico.

Trento. Con la LF è stata prevista la riduzione dell'Irap (art. 27) e l'esenzione della tassa automobilistica per veicoli a metano, gpl o elettrici (art. 28).

Piemonte. Con la LF la Regione: ha introdotto modifiche relative ai canoni da applicare alle concessioni per l'utilizzo di pertinenze idrauliche, prevedendo la rivalutazione triennale sulla base del tasso di inflazione programmato per ciascun anno del triennio precedente (art. 16); ha previsto una diversa ripartizione tra Comuni, comunità montane e Regione dei canoni da applicare alle concessioni di acque minerali e di sorgente destinate all'imbottigliamento (art. 17).

Puglia. La LF contiene disposizioni relative: all'addizionale regionale IRPEF, confermata nella misura dello 0,9%; all'Irap, confermando l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota, già disposto dall'art. 3, co. 6 della LR 40/2007; all'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, reintrodotta e fissata nella misura di euro 0,0258 per litro di benzina (era stata abolita dall'art. 3 della LR 21/2009).

Sardegna. Ai fini del contenimento delle spese, la LF prevede la soppressione dell'Agenzia regionale per le entrate, con inquadramento del personale all'interno dell'amministrazione regionale (art. 11).

Toscana. La LF prevede: la conferma per i periodi di imposta 2011, 2012, 2013, delle agevolazioni all'IRAP per le imprese registrate EMAS o certificate ISO14001 (art. 119); la conferma per i periodi di imposta 2011, 2012, 2013, delle agevolazioni all'IRAP per le imprese certificate SA8000 (art. 120).

10. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA*

10.1. Premessa

Le procedure per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo decisionale dell'Unione europea, espressamente prevista dall'art. 117 della Costituzione nelle materie di loro competenza, sono disciplinate dalle leggi 131/ 2003,[1] e 11/2005[2].

Come ben noto, la prima ha ad oggetto l'attuazione dell'art. 117 co. 5 della Costituzione con riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. fase ascendente del processo decisionale europeo (corrispondente alla fase di elaborazione degli atti normativi europei); la seconda, invece, ha ad oggetto l'attuazione della medesima disposizione costituzionale con riferimento alla loro partecipazione sia alla fase ascendente che a quella discendente del processo decisionale europeo (corrispondente alla fase di attuazione del diritto europeo).

Secondo il sistema delineato dalle leggi citate, che riprende sostanzialmente il modello precedente, si distinguono due modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea: la prima, disciplinata dalla legge 131/2003, si sviluppa all'interno dell'organizzazione istituzionale dell'Unione europea e consiste nella partecipazione di rappresentanti regionali alla procedura di adozione dell'atto finale, nell'ambito delle delegazioni governative (c.d. partecipazione diretta); la seconda, disciplinata dalla legge 11/2005, si svolge invece all'interno dell'ordinamento nazionale e consiste nell'insieme delle procedure per la

---

* Di Antonino Iacoviello, ricercatore di diritto pubblico, ISSiRFA-CNR (par. 10.1-10.4) e di Gabriella Saputelli, ricercatore di diritto pubblico, ISSiRFA-CNR (par. 10.5-10.7).

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

2 Recante specificamente "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

definizione della posizione nazionale nella fase di elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea (c.d. partecipazione indiretta).

Il quadro normativo di riferimento in materia è stato ampliato da interventi dei legislatori regionali che, cogliendo gli spazi aperti dalle leggi di attuazione dell'art. 117 co. 5 della Costituzione, hanno introdotto procedure interne per favorire un contributo efficace di Regioni e Province autonome alla formazione ed attuazione del diritto dell'Unione europea: segnatamente, come illustrato nei precedenti Rapporti, alcune Regioni hanno scelto di inserire nei rispettivi Statuti riferimenti alla partecipazione regionale al processo decisionale europeo, altre si sono limitate a prevedere strutture e procedure dedicate nei regolamenti interni, altre ancora si sono dotate di specifiche leggi di procedura.

Gli interventi regionali, oltre a consentire un adeguamento degli ordinamenti regionali al contesto normativo nazionale, hanno favorito un riequilibrio nei rapporti tra Giunte e Consigli regionali con particolare riferimento alla partecipazione alla formazione del diritto dell'Unione europea.

In questa sede, nella prima parte del capitolo si fermerà l'attenzione sulla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del processo decisionale europeo, sia diretta che indiretta; nella seconda parte si procederà, invece, ad esaminare le procedure regionali per l'attuazione del diritto europeo ed i provvedimenti regionali adottati nel periodo di riferimento.

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

La partecipazione diretta delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del processo decisionale europeo, disciplinata principalmente dall'art. 5 della legge 131/2003, può avvenire mediante la designazione di un capo delegazione, individuato in accordo con il livello di governo centrale tra i Presidenti delle Giunte regionali o delle Province autonome, oppure mediante la designazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni governative coinvolte nella procedura di adozione dell'atto finale.

Per espressa previsione dell'art. 5 della legge 131/2003 sopra richiamato, la definizione delle modalità di individuazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, nonché di quelle per la designazione di un Presidente di giunta regionale o di Provincia autonoma a capo della delegazione (nelle materie di competenza esclusiva regionale), è affidata ad un accordo da definirsi in sede di Conferenza Stato – Regioni, nel rispetto di specifici criteri dettati per garantire un equilibrio tra le aspettative delle Regioni ordinarie e di quelle speciali, nonché per assicurare l'unitarietà della posizione italiana nell'ambito del confronto istituzionale europeo.

L'intesa è stata raggiunta il 16 marzo 2006 con la sottoscrizione dell'*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 comunitari* (atto n. 2537/2006/CSR) che definisce le modalità per la designazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, nonché le modalità per l'individuazione del capo delegazione con riferimento alle materie di cui all'art. 117 co. 4 della Costituzione.

A distanza ormai di diversi anni non risulta che in sede di Conferenza Stato - Regioni sia stata discussa la questione della designazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma nella delegazione governativa che partecipa alle attività del Consiglio dell'Unione europea.

Manca altresì l'accordo sulla predisposizione degli elenchi di esperti regionali e sul loro successivo aggiornamento periodico[3], nonché la definizione delle modalità per la nomina di un Presidente di giunta regionale o di Provincia autonoma a capo delegazione[4].

---

[3] Come illustrato nei precedenti Rapporti, gli esperti regionali sono individuati sulla base di un apposito elenco predisposto dalle Regioni e dalle Province autonome che deve essere acquisito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, con cadenza semestrale (Cfr. art. 3 dell'Accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006).

[4] Resta così non ancora attuato anche l'art. 4 dell'Accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006 secondo cui *nelle materie di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, la funzione di capo delegazione è attribuita al rappresentante del Governo, rispettivamente a livello politico o a livello tecnico, secondo l'organo cui la*

Pertanto, nonostante la definizione delle modalità per l'effettiva attuazione dell'art. 5 della legge 131/2003, e l'espressa previsione di specifiche norme regionali per l'individuazione degli esperti da inserire negli elenchi di cui all'Accordo generale di cooperazione[5], la partecipazione diretta delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo è limitata a pochi casi isolati.

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

La partecipazione indiretta delle Regioni e delle Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea, mediante il loro coinvolgimento nel procedimento per la definizione della posizione nazionale da sostenere poi nell'ambito del processo decisionale europeo, è disciplinata dall'art. 5 della legge 11/2005 che completa l'attuazione dell'art. 117 co. 5 della Costituzione.

La base del procedimento delineato dal legislatore è rappresentata dalla trasmissione degli atti e dei progetti di atti dell'Unione europea da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, o del Ministro per le politiche europee, alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, con indicazione della data presunta di discussione; le Conferenze ne curano poi rispettivamente la trasmissione alle Giunte ed ai Consigli delle Regioni e delle Province autonome (art. 5 co. 1 e 2 della legge 11/2005).

Entro venti giorni dal ricevimento degli atti, nelle materie di loro competenza, le Regioni e le Province autonome possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le

---

delegazione del Governo è destinata a partecipare, salva diversa determinazione assunta, su istanza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, mediante apposita intesa con il Governo da raggiungersi in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

[5] Si veda ad esempio l'art. 18 della LR Sardegna 13/2010

politiche europee, avvalendosi delle Conferenze (art. 5 co. 3 della legge 11/2005).

Nel caso in cui il progetto di atto in discussione incida su materie affidate alla competenza legislativa 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 decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; 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.[6]

Le Regioni e le Province autonome partecipano inoltre ai lavori di ulteriori organismi statali di coordinamento, quali il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei ed il suo Comitato tecnico permanente.

Invero, l'attività del Comitato interministeriale e del suo Comitato tecnico ha consentito di rafforzare l'interazione tra le amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali.

Nel periodo di riferimento le Regioni sono state associate ai lavori del Comitato tecnico permanente sia attraverso la convocazione di riunioni in formato integrato dai rappresentanti regionali, sia attraverso la partecipazione di una rappresentanza delle Regioni alle riunioni ordinarie.[7]

L'Ufficio di segreteria del Comitato Interministeriale ha assicurato la trasmissione dei progetti e delle proposte di atti dell'Unione europea

---

[6] L'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome si intende comunque raggiunta decorsi venti giorni dalla convocazione; allo stesso modo, dopo venti giorni dalla comunicazione della apposizione della riserva di esame, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della Conferenza Stato-Regioni (art. 5 co. 4 e 5 della legge 11/2005).

[7] Nell'anno 2010 l'attività del Comitato tecnico permanente ha avuto ad oggetto la disamina di specifici dossier riferiti alle seguenti aree settoriali: antidiscriminazione, biocidi, brevetti, emissioni *trading scheme*, europa 2020, fondi rom, iniziativa legislativa popolare europea, meccanismo inclusione carbonio, *mediterranean solar plan*, ogm, ritardi pagamento, *single market act*, *strategic Energy technology plan*. Le Regioni hanno svolto un ruolo particolarmente attivo sul dossier ogm e sulla preparazione del contributo italiano nell'ambito della strategia "Ue 2020".

incidenti nella materie di competenza di Regioni e Province autonome alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province autonome.[8]

Per la prima volta la trasmissione degli atti alle Conferenze risulta diversificata: mentre alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sono stati trasmessi tutti i documenti originati dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'Unione, che nel periodo di riferimento corrispondono ad un totale di 37.044, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle province autonome sono statti trasmessi 6.156 documenti.

La razionalizzazione degli atti trasmessi alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle province autonome è diretta conseguenza della prima applicazione dell'Accordo sottoscritto con il Ministro per le politiche europee il 20 luglio 2009 che prevede una selezione degli atti trasmessi, come accade per il Parlamento[9].

L'Accordo interistituzionale citato, analogamente a quanto accaduto nei confronti del Parlamento, ha reso il flusso informativo del Governo alle Regioni più sistematico favorendo una informazione più accessibile e qualificata sugli atti in discussione a livello europeo; il tutto con evidenti benefici per l'efficacia della partecipazione regionale (come meglio si dirà più innanzi, si registra infatti un lieve aumento dei casi in cui i Consigli

---

[8] La trasmissione degli atti avviene in formato elettronico attraverso un sistema denominato e-urop@: la documentazione è resa disponibile in un'area riservata del portale del Dipartimento per le politiche europee cui possono accedere i soggetti istituzionali, previa autenticazione; la banca dati, per semplificare le attività di ricerca, è stata strutturata in tredici aree tematiche. Dal 28 agosto 2007 è stata attivata un'utenza per tutti i Consigli e le Giunte regionali: nel periodo di riferimento hanno utilizzato l'accesso alla banca dati 16 Regioni e la Provincia autonoma di Trento. Le Regioni che hanno registrato maggiori accessi al sistema sono la Lombardia, l'Emilia Romagna e la Sardegna; nella maggior parte dei casi risultano prevalenti gli accessi effettuati dai Consigli regionali.

[9] Alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica sono stati infatti trasmessi 6.156 documenti; agli altri destinatari istituzionali, Conferenza Stato-città e autonomie locali e CNEL, sono stati trasmessi 8141 documenti.

regionali hanno trasmesso osservazioni ai sensi dell'art. 5 della l. n. 11/2005).

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

Il procedimento per la definizione della posizione italiana da sostenere nel dibattito istituzionale europeo per la formazione degli atti normativi si caratterizza per la prevalenza del ruolo degli Esecutivi.

Per correggere lo squilibrio, la legge 11/2005 ha favorito il coinvolgimento dei Consigli regionali, dapprima mediante l'obbligo di informazione da parte del Governo su tutti i progetti di atti europei anche nei confronti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali, poi mediante la trasmissione alla stessa Conferenza delle medesime relazioni inviate alle Camere[10]; tuttavia, nella prassi, si continua a registrare una tendenza alla concentrazione delle funzioni in capo agli esecutivi regionali.

Le Assemblee regionali, cogliendo le opportunità di adeguamento dell'ordinamento regionale al mutato quadro normativo di riferimento a livello nazionale, si sono dotate di regole interne per la definizione delle funzioni di ciascun organo; in tal modo, si sono create le condizioni per un bilanciamento dei ruoli di Giunte e Consigli, funzionale ad una più efficace partecipazione regionale al processo decisionale europeo.

Non tutte le Regioni hanno però seguito il medesimo percorso: alcune hanno individuato le modalità di organizzazione interna e le regole

[10] Secondo quanto previsto dall'art.15 della legge 11/2005, come modificato dall'art. 8 co. 1 della legge 96/2010 (legge comunitaria 2009), il Governo è tenuto a trasmettere alla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ed alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, la stessa relazione tecnica predisposta per Camera e Senato. Più precisamente, per effetto della modifica, le Relazioni sono due: una programmatica destinata a indicare gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire per l'anno successivo a quello di presentazione con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali sul funzionamento dell'Unione europea e a ciascuna politica; l'altra, consuntiva, diretta a illustrare le attività svolte ed i risultati conseguiti.

procedurali per la partecipazione al processo decisionale europeo negli Statuti regionali, altre nei regolamenti interni delle assemblee regionali, altre ancora in apposite norme organiche (le c.d. leggi di procedura di seconda generazione, per differenziarle dalle altre approvate prima della riforma del Titolo V della Costituzione); non mancano infine casi in cui la materia è disciplinata dagli Statuti, dai regolamenti interni e da leggi regionali "di procedura".[11]

Nel corso della VIII legislatura quasi tutte le Regioni hanno adottato leggi regionali di procedura per disciplinare sia le forme di partecipazione alla fase di elaborazione del diritto dell'Unione europea, sia i rapporti tra Giunta e Consiglio[12].

Nel periodo di riferimento, sono state approvate la LR 10/2010 della Regione Sicilia, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee", e la LR 13/2010 della Regione Sardegna, recante "Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n.12".

Entrambe le leggi disciplinano nel dettaglio le modalità di partecipazione della Regione al processo decisionale dell'Unione europea, prevedendo una sostanziale condivisione delle funzioni da parte di Giunte e Consigli.

Con riferimento alla fase ascendente, la legge della Regione Sicilia prevede che le osservazioni sui progetti di atti normativi europei, di cui all'art. 5 co. 3 della legge 11/2005, possono essere formulate sia dall'Assemblea sia dal Governo della Regione, sentite le competenti

---

[11] 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.

[12] Le leggi regionali, oltre ad individuare le modalità di partecipazione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea e a definire i ruoli di Giunte e Consigli, disciplinano le procedure per l'adeguamento della normativa regionale alle direttive dell'Unione europea.

commissioni dell'Assemblea regionale siciliana e la Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea.

La predetta legge prevede altresì l'obbligo per il Governo regionale di comunicazione preventiva e successiva all'Assemblea sul programma di lavoro e sulle risultanze della partecipazione alle riunioni degli organismi di coordinamento per la formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo nell'ambito delle procedure per la formazione degli atti normativi e la definizione delle politiche europee.

La legge della Regione Sardegna prevede una sostanziale equiparazione del ruolo di Giunta e Consiglio, con reciproco obbligo di informazione sull'attività svolta al fine di assicurare il massimo raccordo sulle questioni europee e sulle questioni di rilievo internazionale[13]; anche in questo caso le osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea sono formulate sia dal Consiglio che dalla Giunta regionale.[14]

Rileva sottolineare che entrambe le leggi, oltre a regolare i rapporti tra gli organi regionali, prevedono un riferimento espresso al ruolo delle Assemblee con il Parlamento nella fase ascendente del processo decisionale europeo.

Si tratta di un aspetto importante in considerazione della rilevanza che ha assunto il rapporto tra le Assemblee regionali ed il Parlamento per effetto del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona che, per la prima volta, prevede un espresso riconoscimento delle Assemblee legislative regionali[15].

---

[13] La legge della Regione Sardegna prevede inoltre all'art. 1 che la Regione garantisce la massima diffusione delle informazioni relative all'adozione ed all'attuazione degli atti europei, con particolare attenzione a quelli che conferiscono diritti ai cittadini o ne agevolano l'esercizio, sia mediante la pubblicazione delle notizie nel sito istituzionale della Regione, che con ogni altra iniziativa utile a tale scopo.

[14] Le osservazioni della Giunta regionale sono formulate previo parere della Commissione consiliare competente in materia di politiche dell'Unione europea e delle Commissioni competenti per materia, da esprimersi entro dieci giorni dalla richiesta; decorso tale termine la Giunta regionale procede in assenza di parere.

[15] Secondo quanto previsto dal Trattato di Lisbona, infatti, le Assemblee regionali concorrono con quelle nazionali nell'assicurare il controllo sulla corretta applicazione

Sul punto, la legge della Regione Sicilia prevede che l'Assemblea regionale, secondo quanto disposto dall'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, trasmette al Parlamento della Repubblica le proprie valutazioni circa il rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e negli atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale.

La legge della Regione Sardegna, con un articolo *ad hoc* rubricato "Sussidiarietà", affida al Consiglio regionale il compito di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nelle proposte di atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale e di trasmettere le risultanze alle Camere, secondo quanto disposto dall'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (n.2) allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Le risultanze dell'esame sono altresì trasmesse al Comitato delle Regioni (art. 5).

Complessivamente, il modello organizzativo interno prevalente delineato dalle leggi regionali di procedura "di seconda generazione" affida ai Consigli regionali poteri di indirizzo e controllo nei confronti delle Giunte che sono obbligate ad assicurare una costante informazione sull'attività svolta. Alcune delle leggi più recenti prevedono anche per i Consigli regionali la possibilità di formulare osservazioni ai sensi dell'art. 5 della legge 11/2005.[16]

Le Regioni Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia e la Provincia autonoma di Trento, per disciplinare le modalità organizzative interne di funzionamento del sistema istituzionale per la partecipazione alla

---

dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'esercizio delle competenze dell'Unione europea. Sul punto, a livello europeo, l'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità prevede, come noto, che i parlamenti regionali con poteri legislativi possano essere consultati in ordine alla verifica di conformità dei progetti di atti legislativi europei.

[16] In alcuni casi si prevede che la formulazione delle osservazioni debba avvenire d'intesa tra Giunte e Consigli (Basilicata, Calabria, Marche e Molise).

elaborazione del diritto dell'Unione europea, hanno preferito i regolamenti interni delle assemblee.

In molti casi (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Umbria) i regolamenti interni delle assemblee concorrono inoltre con le leggi regionali di procedura 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.

Nel periodo di riferimento si sono dotati di un regolamento interno i Consigli regionali delle Regioni Abruzzo[17] e Toscana[18]; entrambi concorrono a disciplinare la partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo prevedendo specifici obblighi informativi a carico degli esecutivi e l'istituzione di un'apposita commissione competente per gli affari europei cui assegnare i progetti e gli atti trasmessi dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

L'implementazione della normativa regionale in materia ha comportato una evoluzione delle forme di partecipazione regionale verso un modello che prevede un maggiore coinvolgimento delle Assemblee, correggendo la tendenza alla concentrazione delle funzioni in capo agli esecutivi registratasi nella prassi.

Ciononostante, gran parte delle funzioni continuano ad essere esercitate dagli esecutivi regionali, in quanto il modello organizzativo prevalente prevede il riconoscimento del potere di indirizzo in favore del Consiglio e l'esercizio delle funzioni in capo alla Giunta.

---

[17] Regolamento interno per i lavori del Consiglio Regionale approvato con deliberazione del 12 ottobre 2010, n. 56/2, pubblicato nel BURA del 1 dicembre 2010, n. 76.

[18] Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale approvato con deliberazione del 27 gennaio 2010, n. 12, pubblicato nel BURT del 5 marzo 2010.

10.4. Casi di effettiva partecipazione

Il contributo delle Regioni e delle Province autonome al processo decisionale dell'Unione europea continua ad essere piuttosto debole, nonostante la continua evoluzione del quadro normativo sia statale che regionale.

Dai dati esaminati non si registra ancora una partecipazione sistematica delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo né a livello diretto, né a livello indiretto: risultano in gran parte inutilizzate sia le procedure di partecipazione disegnate dal legislatore, statale e regionale, sia le procedure concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Segnatamente, con riferimento alla partecipazione regionale alla fase ascendente diretta, nel periodo di riferimento risulta solo un caso di individuazione di un esperto regionale ai sensi dell'art. 3 co. 2 dell'Accordo n. 2537 del 16 marzo 2006 per la partecipazione al "Gruppo di lavoro ad hoc" del Consiglio dell'Unione europea in materia di "Organismi geneticamente modificati" (provvedimento n. 215/CSR del 18 novembre 2010)[19].

Nel medesimo periodo non risulta alcun passo in avanti relativamente alla definizione delle regole per la designazione di rappresentanti regionali a capo della delegazione nazionale[20].

Si registra invece l'adesione del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia e della Giunta regionale dell'Abruzzo alla Rete di controllo della sussidiarietà del Comitato delle Regioni[21].

---

[19] Dai dati disponibili risulta della prima applicazione dell'art. 3 dell'Accordo generale di cooperazione sottoscritto il 16 marzo 2006 in sede di Conferenza Stato-Regioni; tuttavia, rileva sottolineare che il provvedimento di designazione (provvedimento n. 215/CSR del 18 novembre 2010), non contiene alcun riferimento all'elenco previsto dal predetto art. 3, a quanto risulta, non acquisito in sede di Conferenza Stato-Regioni.

[20] Pertanto, secondo quanto espressamente previsto dall'art**.** 5 della legge 131/2003, il capo delegazione continua ad essere individuato dal Governo anche nelle materie di competenza legislativa esclusiva regionale.

[21] La rete di controllo sulla sussidiarietà è stata istituita nell'aprile 2007 con l'obiettivo di favorire l'intervento di Regioni ed Enti locali europei nelle prime fasi del processo decisionale europeo. Tale esperienza può essere ricondotta tra le modalità di

Lo scenario non è diverso nel caso della partecipazione indiretta, in quanto i dati disponibili dimostrano che le Regioni hanno fatto scarso uso degli strumenti previsti dal legislatore nazionale e, spesso, richiamati dagli stessi legislatori regionali nella definizione delle funzioni di Consigli e Giunte.

Anche in questo caso i dati appaiono poco confortanti: nessuna Regione, ad eccezione di Emilia-Romagna e Lombardia[22], ha esercitato il diritto a inviare osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo quanto previsto dall'art. 5 co. 3 della legge 11/2005[23].

Inoltre, non risulta neppure alcuna richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'art. 5 co. 4 della citata legge 11/2005.

Infine, non vi sono casi di partecipazione ai tavoli di coordinamento nazionali, ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, nelle sedi decisionali dell'Unione europea (art. 5 co. 7 della legge 11/2005).

Rileva invece sottolineare che la Regione Marche segnala di avere trasmesso al Parlamento osservazioni ai sensi dell'art. 6 del Protocollo sulla Sussidiarietà allegato al Trattato di Lisbona con riferimento alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al Regolamento (Ce) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno

---

partecipazione alla fase ascendente diretta in quanto rappresenta uno strumento tecnico di consultazione, a supporto delle attività del Comitato delle Regioni. Attualmente aderiscono alla Rete, oltre al Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia e della Giunta regionale dell'Abruzzo, le Assemblee legislative delle Regioni Marche ed Emilia-Romagna, i Consigli delle Regioni Abruzzo, Sardegna e Toscana, nonché le Giunte delle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto.

22 La maggior parte delle osservazioni sono riferite a Comunicazioni della Commissione; solo in un caso, riguardano una proposta di raccomandazione del Consiglio (Risoluzione n. 665 approvata dalla Commissione "Bilancio Affari generali ed istituzionali" dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, in data 26 ottobre 2010).

23 La situazione dovrebbe mutare per effetto del rafforzamento e della razionalizzazione del sistema di trasmissione dei documenti, in quanto l'effettiva partecipazione delle Regioni è condizionata dalla sproporzione tra il tempo a loro disposizione per l'invio di osservazioni e la quantità di dati da esaminare.

allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (COM. (2010) 537 def.)[24].

I casi di effettiva partecipazione risultano quindi pochi e disomogenei, pur essendo intervenuti diversi provvedimenti anche regionali per implementare il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del processo decisionale europeo.

È auspicabile un'inversione di tendenza in quanto il rafforzamento della presenza regionale nella fase di formazione del diritto dell'Unione europea, come già evidenziato nei precedenti rapporti, è funzionale da una parte alla semplificazione della successiva fase di attuazione, in quanto le Regioni si troverebbero ad attuare un atto già conosciuto; dall'altra a prevenire i conflitti legati all'eventuale contrasto della normativa europea con le specificità regionali.

Le principali criticità risultano essere ancora la complessità dei meccanismi di partecipazione alla fase ascendente indiretta e la difficoltà di trovare un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni con riferimento alle modalità di designazione dei rappresentanti regionali da inserire nelle delegazioni governative.

La modifica della legge 11/2005 costituisce un'occasione privilegiata per rimuovere gli ostacoli che ancora condizionano l'attuazione del quadro normativo in materia di partecipazione delle Regioni alla formazione del diritto europeo[25].

---

[24] Le osservazioni sono state riprese e fatte proprie dalla Commissione agricoltura del Senato e, successivamente, dalla Commissione agricoltura del Parlamento europeo.

[25] Il disegno di legge in discussione al Senato prevede diverse modifiche che tengono conto anche dell'esito di una indagine conoscitiva avviata in seno al Comitato permanente per il monitoraggio sull'attuazione delle politiche dell'Unione europea; con riferimento alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente si segnala, in particolare, la partecipazione delle Assemblee e dei Consigli regionali e delle Province autonome al controllo di sussidiarietà, attraverso l'invio di osservazioni ai Presidenti delle Camere; inoltre, si prevede la partecipazione sistematica (e non su richiesta) di rappresentanti regionali alle riunioni del CIACE.

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

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

La legge 11/2005 disciplina la fase di attuazione ed esecuzione del diritto europeo attraverso la previsione di procedure finalizzate ad assicurare "l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, sulla base dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica". A tal proposito, in essa sono previsti obblighi di informazione e collaborazione tra i livelli di governo regionale e statale, che confluiscono nella fase di predisposizione della legge comunitaria annuale.

Considerato che a seguito della riforma del titolo V della Costituzione alle Regioni è attribuita la "competenza generale", è giocoforza dedurre che un consistente compito di attuazione ed esecuzione del diritto dell'Unione europea spetti ora alle Regioni. Tale ragione ha portato le stesse a dotarsi nel corso di questo primo decennio di leggi *ad hoc*, che hanno affrontato, spesso con discipline molto articolate, la partecipazione del livello regionale al processo europeo.

Quanto alle modalità attraverso cui l'attuazione deve avvenire, la legge 11/2005, si limita ad affermare che nelle materie di propria competenza le Regioni e le Province autonome possono dare immediata attuazione alle direttive europee[26], lasciando dunque libere le Regioni di scegliere procedure e tipologie di atti che ritengano all'uopo opportune. In realtà, salvo talune eccezioni[27], un consistente numero di Regioni fa ricorso alla "legge comunitaria regionale", quale strumento privilegiato per l'attuazione del diritto europeo, senza che ciò escluda il ricorso alle altre fonti del diritto

[26] Nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente è specificato che la legge comunitaria nazionale indichi i principi fondamentali non derogabili dalla legge regionale o provinciale sopravvenuta e prevalente sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dalle Regioni e dalle Province autonome (art. 16 co. 1, seconda parte).

[27] Come ad esempio la Regione Campania. LR 18/ 2008**,** "Legge comunitaria regionale".

regionale, quali leggi regionali, ma anche delibere di Giunta e Consiglio. Un certo favor per tale fonte del diritto sembra emergere anche dalla legge 11/2005 che, nel disciplinare il contenuto della relazione al disegno di legge comunitaria, menziona le "leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome" (art. 8, co. 4, lett. e).

Entro questa prospettiva si collocano le leggi di procedura adottate nel 2010 da parte di due Regioni speciali, che prediligono lo strumento della legge comunitaria regionale, la quale prende il nome di 'Legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea', in Sicilia[28], e 'Legge europea regionale', in Sardegna[29], in linea con la nuova denominazione dell'Ue.

Nella Regione Sicilia, il disegno di legge per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE è presentato dal Governo all'Assemblea regionale entro il 30 aprile di ogni anno, con l'indicazione dell'anno di riferimento, e contiene: disposizioni volte a dare attuazione ed esecuzione al diritto europeo, agli atti adottati dalle istituzioni e alla giurisprudenza europea; disposizioni modificative o abrogative della legislazione regionale vigente necessarie per tale attuazione ed esecuzione. Alla legge sono inoltre allegati un elenco contenente le direttive europee che non necessitano di provvedimenti di attuazione, in quanto l'ordinamento regionale è già conforme ad esse, nonché gli atti dell'UE che non necessitano di interventi legislativi, con l'indicazione dei relativi provvedimenti amministrativi di attuazione, adottati o da adottare.

È inoltre previsto che alla legge venga allegata una relazione con la quale il Governo riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo e sulle eventuali procedure di infrazione per inadempienze imputabili alla Regione, con indicazione, in particolare,

---

[28] LR 10/2010 Regione Sicilia, "Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee";

[29] LR 13/20102010 Regione Sardegna "Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12."

delle direttive per le quali il termine di recepimento è scaduto e lo Stato ha adottato provvedimenti attuativi nell'esercizio del potere sostitutivo (art. 8).

La legge di procedura siciliana, invero, distingue il "periodico" adeguamento, da assicurare con la "Legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea" (art. 8), dalla "tempestiva" attuazione, da assicurare con "disegni di legge di settore" (art. 7). In quest'ultimo caso, anzi, qualora sorga l'obbligo in capo agli Stati membri di dare attuazione agli atti dell'Ue entro un termine stabilito, è previsto che il Governo presenti i disegni di legge non oltre i tre mesi anteriori alla scadenza, al fine di evitare provvedimenti sanzionatori nazionali o europei.

Anche la "legge europea regionale", disciplinata nella legge di procedura della Regione Sardegna (art. 10), è presentata dalla Giunta al Consiglio entro il 31 marzo di ogni anno, con l'indicazione dell'anno di riferimento; rispetto al contenuto previsto nella legge della Regione Sicilia, essa contiene anche una ricognizione degli atti normativi dell'Unione europea, che la Giunta è autorizzata ad attuare in via amministrativa dietro indicazione di principi e criteri applicativi, nonché l'indicazione del termine per l'adozione di ogni ulteriore atto regionale di attuazione cui la legge rimandi.

Al disegno di legge europea è allegata una relazione che, oltre a contenere l'elenco delle direttive da attuare e di quelle che non necessitano di attuazione, riferisce sulla conformità dell'ordinamento regionale rispetto agli obblighi europei, sullo stato delle eventuali procedure di infrazione per inadempienze imputabili alla Regione e sull'attuazione della legge europea dell'anno precedente, motivando in ordine agli adempimenti omessi. A livello procedurale, e nell'ottica dei rapporti tra i diversi livelli di governo, è significativo che sul disegno di legge europea regionale sia previsto un parere obbligatorio da parte del Consiglio delle autonomie locali (art. 10).

A prescindere dalla legge europea regionale, vi è la previsione di misure urgenti e adeguamenti tecnici (art. 13), cui è possibile ricorrere qualora si renda necessario adeguare l'ordinamento regionale agli atti normativi dell'Unione europea o alle sentenze della Corte di giustizia prima dell'entrata in vigore della legge europea relativa all'anno in corso

(nel primo caso), o nel caso di norme europee non direttamente applicabili, che modificano modalità esecutive o caratteristiche tecniche di direttive già recepite nell'ordinamento regionale (nel secondo caso)[30].

La previsione di strumenti specifici di attuazione nelle leggi di procedura adottate dalle Regioni non esclude la possibilità del ricorso all'intero sistema di atti regionali (leggi, decreti, delibere).

Un esame della disciplina sostanziale di attuazione mostra, anzi, come il ricorso agli strumenti "soliti" superi talvolta quello degli strumenti legislativamente previsti, quali le leggi comunitarie regionali.

Per una maggiore completezza, si segnala inoltre che nelle leggi di procedura citate sono contenute anche disposizioni in materia di programmazione dei fondi europei (Sicilia) e programmazione regionale unitaria (Sardegna).

10.5.2. I casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo

Come ben noto, a seguito della riforma costituzionale le Regioni e le Province autonome sono chiamate a dare attuazione alla maggior parte delle decisioni provenienti dall'ordinamento europeo. Benché non sia ancora possibile un monitoraggio completo di tutti i provvedimenti di attuazione ed esecuzione adottati dalle Regioni[31], i dati a disposizione mostrano che le Regioni sono attive nel recepimento del diritto europeo. Quanto alle modalità di detto recepimento occorrono invece alcune osservazioni, che riguardano principalmente le fonti concretamente

---

[30] Nel primo caso, la giunta regionale presenta al Consiglio regionale il relativo disegno di legge con l'indicazione dell'atto dell'Unione europea cui si riferisce e della data entro la quale deve essere approvato, nel secondo caso, la normativa europea può essere attuata in via amministrativa secondo i criteri stabiliti dalla legge europea regionale.

[31] Il sistema previsto dall'art. 8 della legge 11/2005 (secondo cui "Nelle materie di loro competenza le Regioni e le Province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e ne trasmettono le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie con riguardo alle misure da intraprendere"), ripreso dalle leggi regionali di procedura recentemente adottate, non è implementato nella pratica, considerato il numero insufficiente delle Regioni che hanno inviato alla Presidenza del Consiglio le informazioni circa i provvedimenti adottati ai fini dell'elaborazione della legge comunitaria nazionale (*infra*).

utilizzate a tali fini. In altri termini, occorre verificare se, ed in che misura, le leggi di procedura adottate dalla maggior parte delle Regioni incidono nella scelta della tipologia di fonte utilizzata per l'attuazione o l'esecuzione del diritto europeo.

Nel 2010 hanno adottato la legge comunitaria le Regioni Emilia-Romagna[32], Abruzzo[33] e Valle d'Aosta[34]. Tutte le predette leggi comunitarie sono volte principalmente all'attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, ma contengono anche altri adeguamenti necessari per conformare l'ordinamento regionale al diritto europeo.

Nella Regione Abruzzo, inoltre, risulta una legge[35] adottata anteriormente alla legge comunitaria per l'attuazione della medesima direttiva; tale legge si caratterizza per il contenuto particolarmente ampio che la rende di fatto simile ad una legge comunitaria, in quanto si tratta di un provvedimento di adeguamento dell'ordinamento regionale riferito a settori ulteriori rispetto a quelli regolati dalla direttiva che intende attuare.

Da un punto di vista sostanziale, dunque, in questa Regione sembrano essere state adottate due leggi comunitarie nello stesso anno benché solo una delle due, peraltro la più sintetica, contenga tale definizione nell'epigrafe.

---

[32] LR 4/2010 Regione Emilia-Romagna "Norme per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e altre norme per l'adeguamento all'ordinamento comunitario – Legge comunitaria regionale per il 2010".

[33] LR 59/2010 Regione Abruzzo "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2006/123/CE, 92/43/CEE e 2006/7/CE - (Legge comunitaria regionale 2010)".

[34] LR 16/2010 Regione Valle D'Aosta "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno. Legge comunitaria regionale 2010".

[35] LR 5/2010 Regione Abruzzo, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento giuridico regionale agli obblighi derivanti dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, nonché, per la semplificazione e miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa della Regione e degli Enti locali per le attività aventi rilevanza economica, e per la manutenzione normativa di leggi regionali di settore.

Non contiene nel titolo la denominazione di legge comunitaria neppure la LR Umbria n. 15/2010[36]; anche in tal caso però il contenuto particolarmente ampio della legge supera l'attuazione della direttiva indicata in epigrafe, configurandola come un provvedimento *omnibus* volto ad adeguare l'ordinamento regionale all'ordinamento europeo.

Le leggi citate non esauriscono i provvedimenti adottati dalle Regioni nel 2010, rispetto ai quali si registra una certa varietà, anche se una analisi quantitativa mostra un netto ricorso a provvedimenti della Giunta, specie nel Veneto e nel Friuli Venezia Giulia. Invero, una analisi di questo tipo si presenta come particolarmente complessa, a causa della frammentazione dei dati a disposizione. A tal proposito la l. n. 11/2005 prevede un momento di raccordo tra il livello nazionale e quello regionale, mediante lo strumento indicato nell'art. 8, secondo cui "nelle materie di loro competenza le Regioni e le Province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e ne trasmettono le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie con riguardo alle misure da intraprendere". Nelle leggi di procedura adottate dalle Regioni è quasi sempre disciplinato, o almeno menzionato, il procedimento di verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale che confluisce nell'invio delle osservazioni alla Presidenza del Consiglio. Nella pratica, tuttavia, non tutte le Regioni comunicano i dati alla Presidenza.

Nella Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, presentata ai sensi dell'art. 15 della legge 11/2005[37] ed allegata al disegno legge comunitaria annuale del 2011, risulta infatti che solo le seguenti Regioni hanno inviato comunicazioni: Lombardia, Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Valle D'Aosta e Liguria. Un'analisi quantitativa e qualitativa condotta tra le Regioni menzionate rileva che, mentre le Regioni Lombardia, Abruzzo, Veneto,

[36] LR 15/2010 Regione Umbria "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti alla Regione Umbria dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12.12.2006 relativa ai servizi nel mercato interno – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali".

[37] Doc. LXXXVII, n. 4 (trasmessa alla Presidenza il 19 maggio 2011).

Valle D'Aosta, prediligono la legge regionale, così come anche il Lazio, l'Umbria, le Marche e la Liguria (sebbene in questi ultimi casi si registra un solo atto), la Regione Friuli Venezia Giulia si distingue per il ricorso a decreti del Presidente della Regione e deliberazioni di Giunta, cui si aggiunge anche un decreto del direttore centrale risorse agricole, naturali e forestali. Vi è poi l'Emilia-Romagna che nei numerosi atti adottati, circa 14, mostra di utilizzare sia la legge regionale che le delibere di giunta, con una predominanza di queste ultime.

A questa analisi possono aggiungersi i dati pervenuti in risposta al questionario che riguardano le restanti Regioni: la Basilicata (con 4 deliberazioni della Giunta regionale); la Provincia di Bolzano (che ha adottato diverse leggi provinciali e molte delibere della giunta provinciale) e la Provincia di Trento (con 2 leggi provinciali e 1 decreto del presidente della Provincia); la Calabria (con due leggi regionali); la Campania (con 4 regolamenti); il Molise (con una deliberazione della giunta regionale); il Piemonte (con una legge regionale); la Sardegna (con 4 deliberazioni della giunta regionale). Per quanto riguarda la Regione Veneto, inoltre, secondo i risultati pervenuti, al dato sopra riportato devono aggiungersi anche 21 deliberazioni della giunta regionale.

Tra le Regioni solo l'Abruzzo dichiara di aver adottato un atto sostitutivo della disciplina statale cedevole, tramite la legge comunitaria regionale. Per il vero, in tale situazione si trovano tutte le Regioni in cui è stata attuata la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno successivamente alla data di entrata in vigore del Dlgs. 59/2010, che nell'art. 84 contiene la c.d. clausola di cedevolezza [38]. Nei casi considerati essa riguarda dunque solo la legge della Regione Valle D'Aosta, mentre non rilevano gli altri casi di Umbria ed Emilia Romagna, in cui non si può

[38] D.lgs. 59/2010, "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno", Art. 84 "1. In relazione a quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, della Costituzione e fatto salvo quanto previsto dagli artt. 16, co. 3, e 10, co. 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, le disposizioni del presente decreto si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, adottata da ciascuna Regione e Provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali".

fare riferimento alla “sostituzione” delle norme statali di recepimento, avendo le leggi regionali preceduto il Dlgs. n. 59/2010.

In ultimo, non risultano casi di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti delle Regioni per violazione del diritto comunitario, come previsto nell’art. 16-*bis* della legge 11/2005 (modificata dalla legge 34/2008).

10.6. Profili organizzativi interni

La tematica degli aspetti organizzativi interni concerne tutte le modifiche istituzionali che le Regioni hanno deciso di apportare alla propria struttura organizzativa in ragione della partecipazione al processo europeo. A tal proposito, infatti, nella quasi totalità delle Regioni sono stati introdotti organi consiliari *ad hoc*, che rappresentano una sede di discussione specifica ed ulteriore per i profili comunitari rispetto a quella che avviene nell’ambito delle specifiche materie, così come le “sessioni comunitarie”, anche non istituzionalizzate, che si inseriscono con una cadenza regolare nella normale attività del Consiglio.

La Regione gode di un’ampia autonomia quanto alla scelta della fonte con cui disciplinare tali profili organizzativi; normalmente essi sono contenuti nei regolamenti interni o nelle leggi di procedura specificamente dedicate alla partecipazione delle Regioni al processo normativo europeo, ma non mancano leggi ad hoc o provvedimenti di natura amministrativa. La scelta delle fonte non è indifferente, in quanto si trasfonde nella più o meno vincolatività o revocabilità della modifica per i soggetti istituzionali coinvolti, che è massima quando trova la sua sedes materiae nello Statuto.

Per il 2010 si segnalano due regolamenti interni e una deliberazione del Consiglio regionale, oltre a quanto disposto nelle leggi di procedura adottate da Sicilia e Sardegna.

Il regolamento interno del Consiglio regionale adottato nella Regione Abruzzo il 12 ottobre 2010 (ed entrato in vigore il 1 gennaio 2011) conferma l’istituzione della "Commissione per le politiche europee, internazionali, per i Programmi della Commissione europea e per la

partecipazione ai processi normativi dell'Unione europea", chiamata ad occuparsi di tutto quanto attiene alla fase ascendente e discendente del processo decisionale dell'Ue, prevedendo peraltro una descrizione analitica dei compiti ad essa affidati [39]. In linea con le recenti evoluzioni delle normative regionali, che incentivano la partecipazione degli enti locali, il regolamento prevede che sia espresso il parere del Consiglio delle Autonomie Locali sugli atti relativi: alle materie attinenti all'organizzazione territoriale locale, alle competenze e alle attribuzioni degli Enti locali o che comportino entrate e spese per gli Enti stessi (art. 117 reg.). Detto parere, obbligatorio pur se non vincolante, dovrebbe rilevare ai fini della formazione della posizione italiana nella fase ascendente nonché in quella di esecuzione ed attuazione degli obblighi europei.

Quanto alla forma di governo, nell'art. 137 del regolamento è previsto che il Presidente della Giunta informi periodicamente, e comunque ogni sei mesi, il Consiglio regionale sulle relazioni tra la Regione e l'UE; mentre un'intera sezione III è dedicata alla "sessione comunitaria", in cui sono disciplinate sia la fase dell'esame del disegno di legge comunitaria regionale (art. 115) che la partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario (art. 116).

Il Regolamento interno adottato dall'Assemblea legislativa della Regione Toscana il 27 gennaio 2010 si presenta, invece, molto più sintetico. Oltre alla possibilità per il Consiglio di istituire una commissione istituzionale competente per le politiche dell'UE e gli affari internazionali all'inizio di ciascuna legislatura e per l'intera durata della stessa (art. 55, modificato con reg. int. il 15 febbraio 2011), esso contiene di fatto due

[39] Art. 29, co. 1, lett. g) "Rapporti con l'Unione europea; Riforma Trattati dell'Unione; Recepimento produzione legislativa comunitaria; Esame del programma legislativo annuale della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto comunitario; Esame del progetto di legge comunitaria dello Stato e Partecipazione ai processi normativi dell'Unione europea; Esame del progetto di legge comunitaria regionale e monitoraggio sullo stato di attuazione della stessa; Pareri sulla conformità dei progetti di legge all'ordinamento comunitario; Attuazione e promozione di politiche comunitarie sulla base delle comunicazioni della Giunta e dei Direttori regionali; Monitoraggio dell'utilizzo delle risorse comunitarie".

disposizioni in materia: l'art. 138, che attiene alla procedura di riesame degli atti in seguito ad osservazioni della Commissione europea, e l'art. 156, che riguarda l'esame delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Dai regolamenti menzionati si differenzia la Deliberazione del Consiglio della Regione Veneto del 22 dicembre 2010, che istituisce, per la durata di 24 mesi, la Commissione speciale per le relazioni internazionali ed i rapporti comunitari, la quale si presenta come una commissione "temporanea per lo studio di problemi speciali" (la possibilità di istituire tale tipologia di commissione è prevista nell'art. 21, co. 4 dello Statuto). Ad essa spetta, infatti, in aggiunta alle funzioni che sono proprie di una commissione per gli affari europei (come ricerca, studio e proposta per la partecipazione del Consiglio alla formazione degli atti dell'Ue e per l'adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa comunitaria; supporto trasversale alle commissioni permanenti ed elaborazione di pareri; analisi dei fondi europei), anche il compito di elaborare una proposta tesa a valutare l'opportunità di istituire una commissione consiliare permanente per la trattazione dei temi relativi ai rapporti comunitari. La scelta dell'atto può dunque trovare la sua giustificazione nella funzione preparatoria della commissione speciale e nel ritardo di adozione del nuovo Statuto.

Infine, con riferimento alla definizione del ruolo di Giunte e Consigli nelle due leggi di procedura sopra menzionate, la legge della Regione Sicilia prevede obblighi di informazione a carico del Governo della Regione nei confronti dell'Assemblea regionale in merito alla formazione degli atti e alla definizione delle politiche dell'Ue (artt. 4-6), che si conclude con la presentazione di una relazione annuale (art. 9). Anche la legge della Regione Sardegna richiama analiticamente gli obblighi di informazione nei rapporti Consiglio-Giunta regionale (artt. 3-9), e a ciò aggiunge la previsione della sessione europea (art. 12), con la possibile partecipazione di enti locali, autonomie funzionali e parti sociali ed economiche, tramite forme di consultazione (art. 14).

10.7. Conclusioni

L'esame condotto mostra come le Regioni stiano gradualmente prendendo coscienza del ruolo che sono chiamate a svolgere nel processo decisionale europeo, in un contesto ordinamentale interno in cui ad esse spetta la generalità delle competenze legislative.

Dal punto di vista formale, sia per la fase ascendente che per quella discendente quasi tutte le Regioni si sono dotate di strumenti specifici, che influiscono sul sistema delle fonti e sulla forma di governo, oltre che sui raccordi verticali Stato-Regioni-Enti locali.

Da un punto di vista di "concreta partecipazione e attuazione" risulta invece che tale consapevolezza è più chiara per la fase discendente che non per quella ascendente.

Nel primo caso, difatti, la quantità degli atti e la qualità degli atti adottati per uniformare l'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, sebbene sia ancora modesta in alcune Regioni ed assente in altre, consente di ritenere le Regioni complessivamente attive.

La fase ascendente continua ad essere invece meno "partecipata" sebbene alcuni dati lascino sperare in una inversione di tendenza. È deducibile, dunque, che soprattutto in merito alle possibilità che si dischiudono in questa fase, il livello regionale deve ancora acquisire una certa maturità. Oltre ad un problema di iniziativa, ovvero di consapevolezza del livello regionale, su questo aspetto pesa, in realtà, un sistema di raccordi tra i livelli regionale e statale molto complesso, che può forse trovare un punto di svolta nei nuovi meccanismi di informazione previsti dalla modifica alla l. 11/2005.

In merito ai profili organizzativi è invece da considerare positiva la predisposizione di meccanismi di collaborazione tra organi interni alla Regione, articolati in strumenti di informazione e partecipazione tra Esecutivo e Assemblea legislativa, che hanno portato ad un riequilibrio dei rapporti a favore delle Assemblee a fronte di una tendenza ad accentrare in seno agli Esecutivi la maggior parte delle funzioni.

Una efficiente organizzazione interna è funzionale per la partecipazione al livello europeo, considerate anche le prospettive che si dischiudono a seguito delle novità apportate dal trattato di Lisbona.

In questa prospettiva, è da considerare con favore anche l'apertura di molte normative regionali alla consultazione degli enti locali e delle autonomie funzionali per gli aspetti che più direttamente li riguardano, che rappresenta una concreta realizzazione del principio di sussidiarietà in senso orizzontale e verticale.

PARTE III

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2010

a cura dell'"Osservatorio sulle fonti" – Università degli studi di Firenze

Il presente contributo è di Paolo Caretti. *Ad esso ha collaborato* Andrea Cardone.

1. Premessa

La giurisprudenza costituzionale dell'anno 2010 in tema di rapporti Stato-Regioni si sviluppa, in sintonia con una tendenza già rilevata negli anni precedenti, in sostanziale continuità con quella del recente passato. In particolare, l'analisi di questa giurisprudenza testimonia, a fronte di un nuovo acuirsi della conflittualità tra Stato e Regioni sul riparto di competenze normative, apprezzabile in base al rilevamento dei dati statistici (di cui si dirà appresso), il sempre minor grado di innovatività del merito delle sentenze della Corte costituzionale, che si muovono ormai lungo un percorso per molti profili già segnato. E ciò, per un verso, sotto l'aspetto dei principi sostanziali enucleati nei primi anni di vigenza della riforma del Titolo V, per l'altro, sotto il complementare profilo della ricostruzione e dell'utilizzo degli istituti che caratterizzano il novellato regionalismo italiano.

Per le ragioni appena sinteticamente esposte, è possibile in questa sede rinviare ai *Rapporti* relativi agli anni 2004-2007 per la trattazione sistematica delle questioni attinenti alle singole materie, al *Rapporto* per l'anno 2008 quanto all'analisi degli ormai consolidati meccanismi di "flessibilizzazione" del riparto di competenze normative ("prevalenza", "leale collaborazione" e "sussidiarietà") ed al *Rapporto* per l'anno 2009 per la ricostruzione dell'operare congiunto di più titoli competenziali e per il concreto funzionamento del c.d. "sistema delle Conferenze".

I *Rapporti* sopra citati, infatti, ad ormai dieci anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, consentono di rilevare che il riformato assetto delle competenze normative, e soprattutto legislative, tra Stato e Regioni ha trovato un suo punto di equilibrio, per quanto dinamico, provvisorio e certamente influenzato dalla complessa fase di transizione in cui l'ordinamento costituzionale italiano attualmente si trova, sia in relazione alla forma di stato che alla forma di governo (basti, sul punto, pensare alla profonda trasformazione del ruolo del Parlamento per effetto non solo delle accresciute competenze legislative regionali ma anche della "ristrutturazione" dei poteri normativi dell'Unione europea operata con il Trattato di Lisbona).

Tale constatazione fa apparire opportuna, in questa sede, la scelta di concentrare l'analisi della giurisprudenza costituzionale dell'anno 2010 in materia di riparto di competenze normative Stato-Regioni soprattutto sui casi che possono apparire più significativi nella prospettiva dei lavori parlamentari, ossia sui giudizi in via di azione che nel periodo considerato hanno offerto alla Corte costituzionale l'occasione per l'applicazione dei principi e degli istituti consolidati a nuove fattispecie normative oppure a fattispecie particolarmente rilevanti. Più in particolare, può risultare non privo di utilità dal punto di vista parlamentare centrare l'attenzione su quelle pronunzie che, nel periodo considerato, sono intervenute, a fronte di ricorsi in via principale proposti dalle Regioni o dalle Province autonome di Trento e Bolzano, sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge adottati dallo Stato. Questa prospettiva, infatti, da un lato, consente di apprezzare quali tra i più rilevanti interventi di normazione primaria del legislatore statale hanno causato la rivendicazione da parte delle Regioni di propri titoli competenziali, dall'altro, agevola l'individuazione, nella fitta trama dei rapporti legislativi, di quali recenti scelte del legislatore necessitano, per effetto della declaratoria d'incostituzionalità, di un ulteriore passaggio parlamentare e di quali, invece, in quanto andate esenti dal controllo di costituzionalità, abbisognano della predisposizione della fase esecutiva ed attuativa.

Prima di affrontare il merito delle principali questioni che emergono nella prospettiva indicata, è utile fornire alcuni dati statistici preliminari, i quali – come si accennava – sembrano esprimere una controtendenza rispetto all'idea, diffusasi nel corso degli ultimi anni, che il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni si sia avviato, innanzitutto dal punto di vista quantitativo, ad una sostanziale quiescenza. I dati statistici delle pronunce del 2010, così come si apprendono dalla *Relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale* del Presidente della Corte, infatti, testimoniano, dopo la generale tendenza alla flessione del tasso di conflittualità tra Stato e Regioni che si è manifestata nel corso degli ultimi anni, una progressiva riacutizzazione dei conflitti normativi. In particolare, essi mostrano un andamento del contenzioso costituzionale che presenta delle caratteristiche peculiari rispetto al recente passato, sia per quanto

attiene al totale delle decisioni, che per quanto concerne l'incidenza della materia regionale.

Segnatamente, il totale delle decisioni numerate rese dalla Corte costituzionale nel 2010 è di 376, di cui, per quanto qui di più prossimo interesse, 141 adottate in giudizi in via principale e 12 in giudizi per conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Per comprendere il significato di quanto prima affermato è necessario confrontare questi dati con quelli degli anni immediatamente precedenti. Nel 2009, il totale delle decisioni numerate era stato di 342, di cui 82 rese in giudizi di legittimità costituzionale in via principale e 10 in conflitti di attribuzione tra enti (cui andavano aggiunte 2 pronunce che avevano deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti tra enti). Nel corso del 2008, invece, il totale delle decisioni era stato di 449, di cui 64 erano state adottate in giudizi di legittimità costituzionale in via principale e 13 in conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Se si accostano i dati relativi alla giurisprudenza costituzionale del 2010 a quella dei due anni precedenti ci si accorge, dunque, che la crescita del giudizio in via principale si è accompagnata all'aumento del numero complessivo di decisioni. Peraltro, vale la pena di segnalare che il totale di 141 pronunzie rese in via principale rappresenta il valore più alto di sempre, seguito da quello del 1988 (130 decisioni), del 2006 (113) e del 2005 (101). Si può, allora, notare che la diminuizione del contenzioso in via principale registrata nel biennio 2007-2008 sembra essersi arrestata, nel quadro di un numero complessivo di decisioni che, dopo essere stato ancora in flessione nel 2009, ha ricominciato nel 2010 a salire.

Si può, infine, segnalare che, in relazione al conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, il dato del 2010 segna in termini assoluti un leggero aumento rispetto all'anno precedente (+1, se si conta una sola delle due sentenze che, come detto, nel 2009 ha deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti tra enti).

Quanto al merito delle decisioni, se – come ci si è ripromessi di fare – si guarda ai giudizi di costituzionalità in via di azione aventi ad oggetto le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato, ci si avvede che significative affermazioni giurisprudenziali si rinvengono in relazione a tutte e tre le tipologie di potestà legislativa (esclusiva dello Stato,

concorrente Stato-Regioni e residuale delle Regioni), anche con riguardo alla potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale.

2. Le materie di potestà esclusiva dello Stato

Quanto alla potestà esclusiva dello Stato, vale innanzitutto la pena di segnalare la **sent. n. 325 del 2010**, la quale interviene, tra le altre cose, sui confini della materia «tutela della concorrenza», chiarendo alcuni profili problematici relativi alla disciplina del decreto-legge n. 112 del 2008 (recante la c.d. «manovra estiva»). La sentenza afferma, tra l'altro, che la disciplina in tema di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientra nella potestà esclusiva dello Stato di cui alla lett. e) dell'art. 117, comma 2, della Costituzione in considerazione dei suoi aspetti strutturali e funzionali e della sua diretta incidenza sul mercato, chiarendo al riguardo che la nozione di rilevanza economica è definita in senso oggettivo dal diritto dell'Unione europea e che non è disponibile nè da parte del legislatore statale, nè da quello regionale. Con riferimento, poi, allo specifico settore del servizio idrico integrato, la stessa sentenza statuisce che la normativa riguardante l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito e la determinazione della tariffa del servizio con il sistema di *price cap* (art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006) costituisce legittimo esercizio della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ambiente, le quali risultano prevalenti su eventuali materie affidate alla competenza legislativa regionale, concorrente o residuale, che ne risulta così corrispondentemente limitata. Ancora, la sentenza esclude che sia da considerare irragionevole la scelta del legislatore statale di introdurre limiti all'affidamento *in house* di servizi pubblici locali di rilevanza economica che non siano quelli evidenziati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, precisando al riguardo che si tratta di soluzione non costituzionalmente obbligata, ma comunque adeguata e proporzionata rispetto all'obiettivo di restringere ulteriormente – rispetto al diritto dell'Unione europea – i casi di affidamento diretto.

In tema di «ordine pubblico e sicurezza» interviene, invece, la **sent. n. 21 del 2010**, la quale giudica della legittimità costituzionale dell'art. 35,

comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 nella parte in cui prevede l'emanazione di uno o più decreti ministeriali concernenti la semplificazione degli adempimenti per l'installazione e la definizione di un sistema di verifiche degli impianti elettrici, radiotelevisivi, di riscaldamento ed altri, posti all'interno degli edifici, nonché la revisione della relativa disciplina sanzionatoria. Al riguardo la sentenza, muovendo dalla duplice considerazione che la disciplina degli impianti degli edifici interessa l'individuazione dei requisiti essenziali di sicurezza sia in fase di installazione, sia di manutenzione/gestione e che tale finalità importa non solo la determinazione dei principi fondamentali, ma anche la regolamentazione tecnica di dettaglio, afferma che la disciplina impugnata censurata, riguardando profili di sicurezza delle costruzioni collegati ad aspetti di pubblica incolumità, è riconducibile alla materia della sicurezza, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h), della Costituzione, precisando che tale ambito materiale non riguarda solo l'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende anche la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone.

In relazione allo stesso ambito materiale, la **sent. n. 226 del 2010** giudica della fondatezza delle censure regionali avanzate contro il comma 40 dell'art. 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94, laddove, istituendo le cosiddette «ronde», si prevede che «i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale». A tal proposito la Corte, da un lato, ritiene che la disciplina della «sicurezza urbana» come «bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale» (come già chiarito nelle sentenze n. 129 del 2009; n. 237 e n. 222 del 2006; n. 383 e n. 95 del 2005; n. 428 del 2004) rientri nella competenza esclusiva statale in questione, dall'altro, esclude che la stessa conclusione possa raggiungersi per la diversa ed ulteriore espressione «situazioni di disagio sociale», la quale ricomprende varie situazioni di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale e che postula interventi

ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili alla diversa materia dei «servizi sociali».

In tema di «ordine pubblico e sicurezza» appare, infine, di interesse la **sent. n. 278 del 2010**, con cui la Corte considera infondate le censure regionali proposte avverso l'art. 25, comma 2, lett. a), della legge n. 99 del 2009 (Delega in materia di energia nucleare), che reca un principio e criterio direttivo che abilita il Governo ad inserire nel decreto legislativo la «previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e protezione». La sentenza chiarisce, infatti, che la disposizione non può essere considerata, come lamentavano le Regioni ricorrenti, il fondamento normativo della potestà statale di localizzare gli impianti nucleari, attraverso una chiamata in sussidiarietà in difetto di intesa con la Regione interessata, perché appare chiaro dal tenore letterale della norma che la delega non ha inteso disciplinare la fase di individuazione del sito ma la sola eventualità che, a sito prescelto, esso possa acquisire il particolare *status* di area soggetta a vigilanza e protezione.

In tema di «ordinamento civile», vale la pena segnalare la **sent. n. 324 del 2010**, che rigetta le doglianze proposte dalle Regioni contro l'art. 40, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 150 del 2009, nella parte in cui ha introdotto nell'art. 19 del testo unico del pubblico impiego (d.lgs. n. 165 del 2001) il comma 6-*ter*, secondo il quale i precedenti commi 6 (sulle condizioni per l'affidamento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione) e 6-*bis* (sul calcolo delle percentuali di incarichi attribuibili agli esterni) si applicano anche alle Regioni e agli enti locali. La sentenza afferma la piena riconducibilità della normativa impugnata alla materia dell'ordinamento civile sulla base del rilievo che il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato, mentre non vengono in considerazione né le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al pubblico impiego, né le modalità di costituzione di quel rapporto giuridico. La stessa sentenza, inoltre, giudica infondata la questione di costituzionalità dell'art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009, il quale sostituisce l'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilendo che tutte le amministrazioni, e dunque anche le Regioni, prima di procedere

all'espletamento di procedure concorsuali necessarie per coprire posti vacanti, debbano «rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta» e che «il trasferimento è disposto previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato». Anche in relazione a tale diversa fattispecie normativa la Corte afferma la sussistenza della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, osservando in proposito che la mobilità volontaria altro non è che una ipotesi di cessione del contratto, negozio tipico disciplinato dal codice civile (artt. 1406-1410).

La competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela del risparmio e mercati finanziari» di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione viene, invece, in esame nel giudizio deciso con la **sent. n. 52 del 2010**, che ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 62 del decreto-legge n. 112 del 2008, recante una disciplina limitativa dell'uso degli strumenti finanziari derivati da parte delle Regioni e degli enti locali, in modo da contenerne l'indebitamento. Al rigetto del ricorso la sentenza perviene rilevando che le norme censurate hanno ad oggetto la disciplina dei contratti di finanziamento mediante strumenti finanziari derivati stipulati dalle Regioni, dalle Province autonome e dagli enti locali territoriali e che la contrattazione dei predetti strumenti si colloca nel mercato mobiliare, il quale è ricompreso tra i «mercati finanziari» considerati dalla previsione costituzionale al fine di riconoscere allo Stato la potestà esclusiva necessaria per l'adozione di tutte le misure legislative volte ad assicurare, sul piano macroeconomico e per fini di uniformità sull'intero territorio nazionale, la stabilità finanziaria dei mercati in cui si svolgono le contrattazioni, nonché la tutela del risparmio. Quanto all'inquadramento per ambiti materiali, però, la sentenza in questione ha cura di precisare che la disciplina risulta interessata anche dalla competenza statale esclusiva in altre materie previste dall'art. 117, comma 2, della Costituzione. In primo luogo, dalla competenza in materia di «ordinamento civile», perché il legislatore ha dettato una serie di previsioni per tutelare la parte "debole" del contratto intervenendo così su alcuni profili del rapporto negoziale che rinvengono la loro fonte in categorie contrattuali collocate

nell'ambito dei mercati mobiliari. In secondo luogo, dalla competenza statale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, perché, per costante giurisprudenza della Corte (cfr., ad esempio, sentenze n. 237 e n. 139 del 2009), le norme statali che fissano limiti alla spesa corrente degli enti pubblici regionali per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva sono espressione della finalità di coordinamento finanziario.

Altra pronunzia meritevole di essere segnalata è la **sent. n. 10 del 2010**, la quale affronta la complessa problematica che ruota attorno alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» in relazione alle doglianze regionali avanzate nei confronti di numerosi commi dell'art. 81 del d.l. n. 112 del 2008 (commi 29, 30 e dal 32 al 38-*bis*), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione (l. n. 133 del 2008), il quale ha istituito un Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, con previsione della diretta erogazione di una provvidenza in favore dei singoli (la cd. «social card»). La sentenza merita particolare attenzione nella parte in cui distingue la questione della legittimazione statale all'adozione delle norme impugnate dalla finalità dell'intervento legislativo e dall'ambito materiale che le norme stesse interessano. In proposito, infatti, la Corte, per un verso, rileva che le norme in questione sono finalizzate a fronteggiare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano alcuni individui mediante l'erogazione di una prestazione che non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario e che costituisce un intervento di politica sociale, come tale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale (cfr., ad esempio, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; sentenze n. 168 e n. 50 del 2008), per l'altro, osserva che la finalità delle disposizioni impugnate e l'ambito sul quale esse intervengono non consentono di negare il potere del legislatore statale di introdurre la disciplina in esame perché esso è comunque giustificato dal titolo competenziale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione. In particolare, la sentenza chiarisce che l'attribuzione allo

Stato della competenza esclusiva in questione comporta il potere legislativo di procedere alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di tutte le prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di uniformità, a tutti gli aventi diritto (*ex plurimis*, sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008) e che, dunque, essa fornisce un titolo di legittimazione statale che si estende anche alle finalità e agli ambiti materiali affidati alle Regioni. Con l'occasione, infatti, la Corte ribadisce il proprio orientamento secondo cui quella della «determinazione dei livelli essenziali» non rappresenta tanto una «materia» in senso stretto, quanto piuttosto una competenza trasversale, idonea ad interessare tutti gli ambiti materiali in cui il legislatore statale deve poter predisporre, in relazione all'intero territorio nazionale, le misure legislative necessarie per attribuire a tutti i destinatari il godimento di prestazioni contraddistinte da un determinato contenuto, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (cfr., tra le altre, sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002). Nella fattispecie in causa, tuttavia, la Corte sembra portare la propria consolidata giurisprudenza ad ulteriori conseguenze. Date le condizioni di «straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria» e la rilevanza dei diritti fondamentali in gioco, infatti, l'intervento statale in questione viene ricondotto alla competenza in materia di determinazione dei livelli essenziali nonostante, in realtà, esso si sostanzi nella concreta e diretta erogazione di una prestazione e non nella previsione astratta di uno *standard* di tutela. E, di conseguenza, allo Stato vengono riconosciuti anche il connesso esercizio del potere regolamentare, il potere di introdurre una disciplina di dettaglio, nonché la facoltà di derogare agli ordinari strumenti di leale collaborazione, quantomeno «fino al perdurare della situazione congiunturale che ha imposto un simile intervento di politica sociale».

Vale la pena di evidenziare, con riferimento al medesimo titolo di legittimazione statale, anche la **sent. n. 121 del 2010**, che dichiara infondato il ricorso regionale proposto contro l'art. 11, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, recante la disciplina del piano nazionale di edilizia abitativa. Essa chiarisce che rientra a pieno titolo nella

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni l'individuazione delle categorie sociali cui è riconosciuta una posizione preferenziale per l'assegnazione degli alloggi di edilizia popolare, la quale deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, e, quindi, postula la valutazione delle differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo "livello minimo" da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari. In relazione, poi, all'art. 13, comma 3-*bis* dello stesso decreto, la sentenza n. 121 precisa che anche l'erogazione del credito per l'acquisto della prima casa da parte di giovani coppie e di nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, attiene alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali.

Sulla materia del «coordinamento informativo statistico e informatico statale, regionale e locale dei dati della pubblica amministrazione» interviene, invece, la **sent. n. 15 del 2010**, con cui la Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla più volte citata legge n. 133 del 2008, nella parte in cui prevede che il Governo possa, con regolamento di delegificazione adottato su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, sentita la Conferenza unificata, procedere alla semplificazione ed al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive. Alla censura delle Regioni ricorrenti, che lamentavano il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, perché la disciplina impugnata, interferendo su materie di competenza regionale attinenti alle attività produttive, considerava sufficiente la espressione del solo parere da parte della Conferenza unificata e non anche il raggiungimento della previa intesa, la Corte replica che l'ambito materiale delle norma scrutinata non può essere individuato «nel coacervo, peraltro indeterminato, di materie afferenti a industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc., complessivamente compendiato dalla Regione sotto la generica denominazione di "attività produttive"», ma in quello, affidato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. r), della Costituzione, del «coordinamento informativo

statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale».

Infine, quanto alla materia ambientale, due sono le pronunzie del 2010 aventi ad oggetto norme statali. La prima è la citata **sent. n. 121 del 2010**, la quale, tra le altre cose rigetta le censure regionali proposte contro l'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto-legge n. 112 del 2008, che istituisce il «Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio», le cui risorse sono finalizzate alla concessione di «contribuiti statali per interventi realizzati dagli enti destinatari nei rispettivi territori per il risanamento e il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi». Al riguardo la Corte nega che sussista la violazione dell'autonomia finanziaria regionale, argomentata dalle Regioni sulla base del rilievo che gli interventi finanziati sono realizzati dagli enti destinatari nei rispettivi territori, osservando che dalla lettera della disposizione si comprende che essa si riferisce ad interventi relativi a territori che necessitano di misure di risanamento, in relazione ai quali la finalità di tutela dell'ambiente risulta, conseguentemente, prevalente e rende legittimo l'esercizio della potestà legislativa statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione. La seconda è la **sent. n. 341 del 2010**, che dichiara non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 240, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per l'anno 2010), nella parte in cui dispone che l'individuazione delle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, da risanare attraverso le risorse di cui alla delibera del CIPE 6 novembre 2009, è compiuta dalla direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le autorità di bacino e il dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri. In proposito la sentenza dapprima ribadisce il proprio consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui le attività relative alla difesa del suolo, comprese quelle inerenti alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, rientrano nella materia della tutela dell'ambiente (cfr., *ex multis*, sentenze n. 254, n. 246 e n. 232 del 2009), poi precisa che l'individuazione delle situazioni a più elevato rischio idrogeologico non postula il coinvolgimento delle competenze regionali perché comporta un'attività di carattere essenzialmente conoscitivo, avente natura anche tecnica e attinente alla

struttura, alla composizione, alle condizioni dei terreni, «secondo metodologie e criteri uniformi, idonei a riconoscere la possibilità che un determinato territorio sia esposto a pericolo sotto il profilo idrogeologico».

3. Le materie oggetto di potestà legislativa concorrente

Particolarmente interessante appare indagare come la giurisprudenza costituzionale del 2010 ha risolto quei casi dubbi in cui è la stessa Costituzione a prevedere che la disciplina impugnata sia contraddistinta dalla presenza congiunta di più titoli competenziali, statali e regionali, secondo la nota dialettica per cui allo Stato compete la definizione dei principi fondamentali della materia ed alle Regioni l'adozione di norme di dettaglio. Nella prospettiva qui assunta, ossia – come detto – quella di indagare le pronunzie rese in via principale aventi ad oggetto atti normativi statali, a venire in esame, dunque, sono essenzialmente quelle ordinanze e sentenze in cui la Corte giudica della riconducibilità delle norme dettate dal legislatore statale alla nozione di principio fondamentale della materia.

Nella per più versi citata **sent. n. 121 del 2010** la Corte interviene in materia di «governo del territorio», sindacando la legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 (relativo, come detto, al piano nazionale di edilizia abitativa). Segnatamente, a venire in considerazione è la parte della disciplina in cui si prevede che una tipologia di interventi dovranno essere realizzati «sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali», tra cui il legislatore statale ricomprende, sotto forma di principi fondamentali della materia: a) la costituzione di fondi immobiliari e la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa; b) l'incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse anche derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo; c) la promozione da parte di privati di interventi anche attraverso la finanza di progetto; d) le agevolazioni, anche

amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; e) la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale. La sentenza chiarisce che dalla natura degli interventi previsti si desume che si tratta di principi generali, in quanto tendenti a inserire l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica in un quadro di uniforme programmazione dell'uso delle risorse disponibili, con la conseguenza che essi devono essere rispettati sia nella redazione del piano nazionale che in quella dei piani regionali. Da tale considerazione la Corte ricava la riconducibilità della norma impugnata alla materia «governo del territorio» ed esclude, pertanto, che dalle prescrizioni finalistiche e strumentali in questione derivi alcuna ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare relativo all'edilizia residenziale pubblica, come noto appartenente alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

Il medesimo ambito materiale è oggetto anche della **sent. n. 278 del 2010**, con cui la Corte accoglie il ricorso regionale proposto avverso l'art. 3, comma 9, della legge n. 99 del 2009, il quale stabiliva che «al fine di garantire migliori condizioni di competitività sul mercato internazionale e dell'offerta di servizi turistici, nelle strutture turistico-ricettive all'aperto, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici». La Corte, premesso che la disciplina deve essere ricondotta alla materia del governo del territorio perché il suo «nucleo essenziale» è costituito dalla disciplina urbanistico-edilizia dell'installazione di mezzi mobili di pernottamento (campers, roulottes, case mobili, ecc.), afferma che l'intervento del legislatore statale presenta carattere di norma di dettaglio, in quanto ha ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in

contesti ben definiti e circoscritti, ossia le strutture turistico-ricettive all'aperto (campeggi, villaggi turistici, secondo la individuazione fatta dalle varie leggi regionali) e, pertanto, eccede la competenza legislativa statale nelle materie di potestà concorrente.

Analogamente, secondo la per altro verso già citata **sent. n. 341 del 2010**, lede la competenza regionale in materia di governo del territorio l'articolo 2, comma 191, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, il quale, in relazione agli immobili militari oggetto di appositi accordi di programma di valorizzazione per esigenze infrastrutturali e alloggiative delle Forze armate con i Comuni nel cui ambito sono ubicati, prevede che la delibera del consiglio comunale di approvazione del protocollo d'intesa e dell'accordo di programma costituisca autorizzazione alle varianti allo strumento urbanistico generale, per le quali si prescinde dalla verifica di conformità agli atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni. La sentenza osserva, infatti, che la norma impugnata, nella parte in cui stabilisce l'effetto di variante della delibera comunale di approvazione del protocollo d'intesa ed esclude la necessità che la variante stessa debba essere sottoposta alle verifiche di conformità previste dalla legge, introduce una disciplina di dettaglio che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi e che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

La materia «governo del territorio» risulta connessa con quella «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» nel giudizio definito dalla **sent. n. 278 del 2010**, la quale esclude che ecceda la competenza statale nella determinazione dei principi fondamentali l'art. 27, comma 7, della legge 23 luglio 2009, n. 99, che, al fine di contenere l'emissione nell'ambiente di sostanze inquinanti, disciplina l'insediamento sul territorio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile, prevedendo che, alla condizione di limitare il pregiudizio ambientale connesso all'uso di tale fonte di energia, si possa procedere

«in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale». Al riguardo la Corte, dopo aver evidenziato, da un lato, che è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi di insediamento sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera di competenza legislativa statale, dall'altro, che lo Stato è tenuto a lasciare impregiudicato uno spazio per le scelte del legislatore regionale, afferma che nel caso di specie la norma statale si è spinta fino all'adozione di una generale clausola derogatoria della legislazione regionale, la quale può essere considerata come legittimo esercizio della competenza a dettare i principi fondamentali solo se essa viene interpretata nel senso di ritenere estranea alla deroga la generale normativa regionale di carattere urbanistico che non abbia ad oggetto gli impianti in questione o che, comunque, non ne impedisca la realizzazione.

Nell'**ord. n. 11 del 2010**, invece, la Corte si pronuncia sulla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», rigettando per manifesta infondatezza le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 17 e 18, della legge n. 244 del 2007, il quale disciplina il riordino delle comunità montane fissando specifici principi per il contenimento della spesa pubblica corrente. In proposito, infatti, la Corte si limita a richiamare la propria costante giurisprudenza (cfr., di recente, sent. n. 237 del 2009) secondo cui norme siffatte costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica per effetto della propria chiara finalità di contribuire, su un piano generale, al contenimento della spesa pubblica corrente nella finanza pubblica allargata.

Analogamente, con la **sent. n. 27 del 2010**, la Corte considera infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 6-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008, recante la riduzione dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 dei trasferimenti erariali a favore delle comunità montane. Chiamata a

giudicare sul prospettato contrasto tra tale misura e l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, la Corte stigmatizza il ricorso regionale che non dimostra in alcun modo che le comunità montane, a causa della riduzione del fondo loro destinato dallo Stato, non potranno più «funzionare» e precisa che sono innanzitutto le Regioni, insieme ai Comuni, a dover provvedere al finanziamento di tali enti territoriali costituzionalmente non necessari, la cui disciplina rientra nella competenza residuale di cui all'art. 117, comma 4, della Costituzione. Sempre con la sent. n. 27, però, la stessa disciplina è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui prevedeva che i destinatari della riduzione fossero individuati, prioritariamente, sulla base di un criterio altimetrico rigido (750 metri s.l.) e nella parte in cui, invece, non stabiliva che all'attuazione della norma si provvedesse con decreto del Ministro dell'interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata. Sempre sulle norme di contenimento della spesa pubblica legate al finanziamento delle comunità montane (in particolare, sull'art. 2, co. 187 della legge n. 191 del 2009) interviene la **sent. n. 326 del 2010**, che accoglie il ricorso regionale nella parte in cui esso censurava che la disciplina del fondo nazionale ordinario per gli investimenti non contenesse alcuna indicazione in ordine al pagamento delle rate di ammortamento dei mutui pluriennali ancora in essere, stipulati dalle comunità montane con il concorso dello Stato, ledendo così irragionevolmente il loro legittimo affidamento sulla permanenza dell'apporto finanziario statale.

Ancora in tema di coordinamento della finanza pubblica, la **sent. n. 40 del 2010** ha rigettato il ricorso regionale proposto contro l'art. 79, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale ha disciplinato la programmazione delle risorse per la spesa sanitaria per il triennio 2009-2011, subordinando l'accesso da parte delle Regioni alla quota di finanziamento integrativo alla stipula di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni con cui le medesime si impegnano ad una riduzione dello

standard dei posti letto, nonché a perseguire la riduzione delle spese del personale sanitario e ad attivare forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini. Al riguardo la Corte afferma, infatti, che il meccanismo incentivante introdotto, da un primo punto di vista, appare riconducibile alla categoria dei principi fondamentali della materia in questione, da un secondo, non priva le Regioni dello spazio di autonomia necessario per individuare nel dettaglio le misure necessarie in ciascuna realtà sanitaria regionale.

Con la **sent. n. 156 del 2010**, invece, la Corte ha annullato, in quanto giudicato eccedente la competenza legislativa statale di principio nella materia in questione, l'art. 9, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2009, dettato in tema di pagamento di somme da parte di pubbliche amministrazioni. In proposito, infatti, la sentenza osserva che lo Stato ha preteso di disciplinare l'ultima delle quattro fasi generalmente previste per la procedura di spesa (ossia impegno, liquidazione, ordinazione, pagamento) attraverso specifiche modalità di pagamento delle spese, dettagliate sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto l'aspetto procedurale.

Con la **sent. n. 16 del 2010**, inoltre, la Corte ha dichiarato non fondate, tra le altre, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-*quater*, comma 2, primo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, considerando non costituzionalmente illegittima la scelta del legislatore statale di qualificare espressamente come principio fondamentale della materia la previsione del comma 1, secondo cui, al fine di rafforzare la concentrazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate su interventi di rilevanza strategica nazionale, sono revocate le relative assegnazioni operate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), nel limite dell'ammontare delle risorse che, entro la data del 31 maggio 2008, non sono state impegnate o programmate nell'ambito di accordi di programma-quadro sottoscritti entro la medesima data, con esclusione delle assegnazioni per progetti di ricerca, anche sanitaria.

Infine, con la **sent. n. 57 del 2010**, la Corte ha respinto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, commi 9 e 10, primo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale prevede la predisposizione da parte del Ministero Economia e finanze di un'apposita scheda con le informazioni di interesse della Corte dei conti, volte tra l'altro ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche. Al riguardo la sentenza osserva che la norma impugnata non introduce un nuovo controllo di merito, ma prevede una procedura che ha finalità meramente conoscitiva sull'adeguatezza delle misure definite con la contrattazione integrativa, e che le informazioni fornite dalle pubbliche amministrazioni sono utilizzate dalla Corte dei conti esclusivamente ai fini del «referto» sul costo del lavoro. Sulla base di tale rilievo, conseguentemente, la Corte conclude che la previsione in questione rientra tra le disposizioni statali che impongono alle pubbliche amministrazioni «obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali», riconducibili ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della finanza pubblica allargata.

4. Le materie di competenza residuale delle Regioni

Quanto alle materie di potestà residuale delle Regioni, meritano innanzitutto di essere segnalate alcune questioni in tema di «gestione del patrimonio immobiliare dell'edilizia popolare», decise con la già citata **sent. n. 121 del 2010**. Essa, tra le altre cose, rigetta le questioni relative all'art. 13, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, laddove si prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e quello dei rapporti con le Regioni promuovano, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con Regioni ed enti locali, aventi ad oggetto la semplificazione

delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP). Sul punto la Corte richiama il proprio precedente rappresentato dalla sentenza n. 94 del 2007 per ribadire che la gestione del patrimonio immobiliare degli IACP rientra nella competenza residuale delle Regioni, ma precisa che la norma censurata non attribuisce allo Stato alcun potere di ingerenza in detta gestione, non potendosi considerare tale la semplice attività di stimolo alla conclusione di accordi, i quali restano liberamente stipulabili dalle Regioni. Con la stessa sentenza, però, la Corte accoglie altre tre questioni introdotte dal ricorso regionale. La prima attiene al comma 2 dell'art. 13, d.l. n. 112 del 2008, il quale dettava alcuni criteri per la conclusione degli accordi di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP; criteri che la sentenza giudica incompatibili con la libertà incondizionata di cui devono godere le Regioni nel condurre le trattative necessarie al raggiungimento degli accordi in questione. La seconda investe, invece, il comma 3 del medesimo articolo, il quale prevedeva la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili. La Corte osserva sul punto, da un lato, che l'attribuzione alle Regioni di una specifica facoltà in una materia di loro competenza residuale costituisce una lesione della sfera di autonomia regionale, dall'altro, che, nella parte in cui si riferisce agli enti locali, la norma consente che essi, avvalendosi della legge statale, "scavalchino" la competenza regionale. La terza questione accolta dalla sentenza n. 121, infine, è inerente al comma 3-*ter*, il quale introduceva la cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi realizzati ai sensi della legislazione statale per l'eliminazione delle abitazioni malsane (legge n. 640 del 1954). Secondo la Corte tale previsione integra una vera e propria ingerenza nella gestione patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e, pertanto, lede la competenza residuale delle Regioni.

Alcune questioni in materia di «formazione professionale» sono, poi, state affrontate dalla giurisprudenza costituzionale con la **sent. n. 176 del 2010**. Essa, innanzitutto, rigetta le censure proposte avverso il comma 1 dell'art. 23 del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale ha previsto che il contratto di apprendistato professionalizzante non può avere una durata

«superiore a sei anni» ed ha eliminato la previgente previsione della durata minima di due anni. Secondo la Corte, la norma non lede la competenza delle Regioni perché esse possono, come prima, contribuire alla disciplina della formazione professionale dettando norme che prevedano una durata del rapporto non inferiore a due anni per il conseguimento di determinate qualifiche professionali. La stessa sentenza accoglie, invece, la parte del ricorso con cui le Regioni avevano censurato l'art. 23, comma 2, che, in caso di formazione esclusivamente aziendale, rimetteva integralmente ai contratti collettivi di lavoro la determinazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante (ad esempio, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo). La sentenza, infatti, precisa a tal proposito che la norma si traduce in una totale estromissione delle Regioni dalla disciplina della formazione aziendale, anche in relazione ad alcuni profili come lo stimolo e il controllo dell'attività formativa. Infine, secondo la Corte, non viola le competenze regionali l'art. 23, comma 4, secondo cui «in assenza di regolamentazioni regionali l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione è rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università e le altre istituzioni formative», perché si tratta di norma cedevole la cui operatività può in qualunque momento essere fatta cessare dalle Regioni dettando una disciplina in materia di apprendistato di alta formazione.

In tema di «controlli amministrativi» significative affermazioni si rinvengono nella motivazione della **sent. n. 172 del 2010**, con cui la Corte ritiene inammissibile, perché fondata su erroneo presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 30 e 30-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2009, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini», il quale prevede che tra gli atti sui quali è esercitato il controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti vanno annoverati, ai sensi della novellata lett. f-*bis*) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, anche i contratti con i quali vengono conferiti ad esperti, di particolare e comprovata specializzazione, incarichi individuali e, ai sensi della lett. f-*ter*), i contratti, concernenti studi e consulenze, commissionati a soggetti estranei all'amministrazione. La

sentenza contiene una lettura sistematica della normativa in questione che mette in evidenza come con l'inserimento delle lettere f-*bis*) e f- *ter*) il legislatore statale non abbia modificato l'ambito soggettivo delle amministrazioni i cui atti sono sottoposti al controllo della Corte dei conti, che sono sempre le amministrazioni dello Stato, come conferma anche la stessa intitolazione della Sezione cui il controllo è attribuito, ai sensi dell'aggiunto comma 1-*bis*, che reca la denominazione di «Sezione di controllo di legittimità sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato».

5. La potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale

Da ultimo, è utile rivolgere lo sguardo ai giudizi in via di azione su atti aventi forza di legge statali promossi dalle Regioni a statuto speciale. A tal proposito, in via del tutto preliminare, è interessante rilevare che tutte le censure che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome hanno prospettato nei confronti di atti statali di rango primario concernono i profili dell'autonomia finanziaria.

Innanzitutto, assumono rilievo i giudizi decisi con le sentt. nn. 133 del 2010 e 201 del 2010, entrambe aventi ad oggetto disposizioni inerenti al processo di riforma di cui alla legge delega n. 42 del 2009, sul c.d. «federalismo fiscale». Con la **sent. n. 133 del 2010**, in particolare, la Corte ha accolto le censure prospettate dalla Regione Valle d'Aosta e dalla Provincia autonoma di Trento contro gli artt. 9-*bis*, comma 5, e 22, commi 2 e 3, del d.l. n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009. La prima di tali disposizioni prevedeva, in funzione di anticipazione rispetto all'attuazione della legge n. 42 del 2009, un complesso iter procedurale attraverso cui fissare i criteri per la rideterminazione dell'ammontare dei proventi spettanti a Regioni e Province autonome in misura tale da garantire disponibilità finanziarie complessivamente non inferiori a 300 milioni di euro annui, nonché i criteri e le modalità per la loro successiva distribuzione. La seconda di esse, invece, disciplinava l'istituzione di un fondo destinato ad interventi relativi al settore sanitario, alimentato dalle economie sulla spesa farmaceutica, e disponeva, inoltre, che in sede di stipula del Patto per la salute fosse determinata la quota che le Regioni speciali e le Province autonome

riversano all'entrata del bilancio dello Stato per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale. La sentenza rileva in proposito che l'art. 9-*bis*, comma 5, citato risulta illegittimo nella parte in cui si applica alla Regione Valle d'Aosta, perché in contrasto con lo Statuto (artt. 48-*bis* e 50) e le norme attuative (art. 1, d.lgs. n. 320 del 1994), ove si dispone che le modifiche dell'ordinamento finanziario devono essere realizzate mediante la procedura di attuazione dello Statuto, che a sua volta prevede un coinvolgimento della Commissione paritetica e del Consiglio della Valle. Le stesse disposizioni, precisa ancora la Corte, risultano illegittime anche nella parte in cui si applicano alle Province autonome, perché prevedono un procedimento di revisione degli ordinamenti finanziari provinciali difforme da quello indicato dagli artt. 103 e 104 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige. Analoga conclusione viene raggiunta anche in relazione all'art. 22, comma 3, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2009, il quale risulta illegittimo nella parte in cui si applica alle ricorrenti. Le disposizioni censurate, infatti, incidono in modo unilaterale sull'autonomia finanziaria di tali soggetti, imponendo loro di riversare nel bilancio dello Stato le somme ricavate dalle economie sulla spesa farmaceutica, ponendosi quindi in contrasto coi precetti statutari sopra ricordati, imposti per l'attuazione delle disposizioni statutarie.

Con la successiva **sent. n. 201 del 2010**, la Corte ha poi deciso molteplici questioni di legittimità promosse dalla Regione Siciliana contro la legge delega n. 42 del 2009 stessa. Numerose censure sono dichiarate inammissibili per effetto del disposto dell'art. 1, comma 2 della legge n. 42 del 2009, stando al quale alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome «si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli artt. 15, 22 e 27». Risultano, invece, infondate le censure rivolte all'art. 27, comma 7, istitutivo di un «tavolo di confronto» tra il Governo e ciascuna Regione speciale o Provincia autonoma, cui è attribuita la competenza a individuare, verificandone la coerenza coi principi contenuti nella legge delega e coi nuovi assetti della finanza pubblica, «linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli

statuti». La Corte rigetta la prospettazione della Regione ricorrente, secondo cui tale «tavolo tecnico» sarebbe stato una "duplicazione" della Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello Statuto speciale, affermando che i due organi «non solo risultano del tutto diversi quanto alla composizione, ma hanno anche ambiti operativi e funzioni diversi».

Con la **sent. n. 182 del 2010** vengono rigettate le censure mosse dalla Provincia autonoma di Trento contro l'art. 13-*bis*, comma 8, del citato d.l. n. 78 del 2009. Le disposizioni, impugnate perché ritenute incompatibili con Statuto e relative norme attuative, prevedono che le maggiori entrate derivanti dall'imposta straordinaria sulle attività finanziarie e patrimoniali detenute fuori del territorio dello Stato affluiscano ad un'apposita contabilità speciale per essere destinate all'attuazione della manovra di bilancio per gli anni 2010 e seguenti, in conformità alle indicazioni contenute nel DPEF per gli anni 2010-2013. Secondo la ricorrente tale disciplina era da considerarsi illegittima perché pone una riserva a favore del bilancio statale per un'entrata tributaria erariale destinata, invece, alla Provincia stessa senza che sussistano le tre condizioni previste dall'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992, ossia che: 1) detta riserva sia giustificata da finalità diverse tanto dal «raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica», quanto dalla copertura di «spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione»; 2) il gettito sia destinato per legge «alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali»; 3) il gettito sia «temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile». La Corte respinge i rilievi, ritenendo, al contrario della ricorrente, tali condizioni sussistenti e pienamente rispettate. In particolare, quanto alla prima condizione, la sentenza osserva che la norma censurata, disponendo che il gettito dell'imposta sia destinato «all'attuazione della manovra di bilancio per gli anni 2010 e seguenti», persegue in concreto finalità diverse, in quanto piú articolate e complesse, da quella del puro e semplice riequilibrio della finanza pubblica. Quanto alla seconda, invece, la medesima rileva che dal DPEF, cui la destinazione del gettito d'imposta deve essere conforme, risultano

desumibili finalità di copertura di spese che hanno i caratteri della novità, della specificità, della non continuatività e della non riconducibilità alle competenze legislative regionali o provinciali. Quanto, infine, alla terza condizione, la sentenza si limita a constare che, secondo le norme impugnate, per un verso, il prelievo ha per oggetto le «attività finanziarie e patrimoniali detenute a partire da una data non successiva al 31 dicembre 2008 e rimpatriate ovvero regolarizzate a partire dal 15 settembre 2009 e fino al 30 aprile 2010», per l'altro, il gettito che ne deriva è «contabilizzato distintamente» perché affluisce «ad un'apposita contabilità speciale».

Infine, si segnala la **sent. 342 del 2010**, con cui è stata dichiarata infondata la quesitone sollevata dalla Regione Siciliana avverso l'art. 2, comma 230, della più volte citata legge n. 191 del 2009. Secondo le disposizioni censurate, le maggiori entrate tributarie, derivanti dall'imposta sostitutiva pagata per accedere al meccanismo di calcolo delle plusvalenze e delle minusvalenze sulla base del valore determinato tramite perizia giurata di stima (artt. 5 e 7 della legge n. 448 del 2001), affluiscono al fondo statale di cui all'art. 1, comma 250, della stessa legge n. 191 del 2009. La Regione lamenta che, in tale modo, sarebbero stati violati i principi statutari in tema di finanza regionale (artt. 36 e 37 dello Statuto ed art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965) in base ai quali, invece, sono di spettanza regionale, salve talune eccezioni, oltre alle entrate tributarie deliberate dalla Regione stessa, anche quelle erariali, dirette ed indirette, comunque denominate, riscosse nell'ambito del suo territorio. La Corte respinge le censure osservando come l'art. 79, comma 2, della legge n. 448 del 2001, contenga una clausola di salvaguardia per cui le disposizioni di quella legge sono applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome compatibilmente con i rispettivi statuti. Segnatamente, essa precisa al riguardo come non vi sia dubbio che «l'applicazione di siffatta clausola di salvaguardia esclude che, per ciò che concerne la Regione siciliana, il gettito della imposta sostitutiva prevista dalle due norme di legge sopra richiamate, se riscosso nell'ambito della Regione, possa avere altra destinazione che non la Regione stessa. Infatti, condizione imprescindibile (trascurando quelle ulteriori derogatorie) affinchè, operando la disciplina d'eccezione contenuta nell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, un'entrata tributaria erariale, seppur riscossa in Sicilia,

affluisca alle casse dello Stato (e non a quelle della Regione) è che si tratti di una nuova entrata tributaria, per tale dovendosi necessariamente intendere un'entrata aggiuntiva che non venga anticipatamente a sostituire quelle già in precedenza previste siccome spettanti alla Regione». L'imposta sostitutiva in questione, osserva la sentenza, non può essere qualificata come nuova entrata tributaria aggiuntiva rispetto a quelle preesistenti, perché incide, comportandone una diminuzione, sull'ammontare delle imposte che si potrebbero riscuotere, in ragione delle maggiori plusvalenze realizzate, ove non si facesse ricorso al metodo della perizia giurata. Secondo la Corte, dunque, è erroneo il presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente, ossia che le entrate disciplinate dalla norma impugnata non debbano affluire alle finanze della Regione Siciliana.

6. Considerazioni conclusive

Alla luce della sintetica ricostruzione svolta nelle pagine che precedono, alcune brevi considerazioni conclusive appaiono sufficienti per evidenziare che la giurisprudenza costituzionale dell'anno 2010 in materia di rapporti Stato-Regioni conferma quanto si è avuto modo di accennare nella premessa del presente *Rapporto*, ossia che la maggior parte del contenzioso in materia di autonomie territoriali viene deciso dalla Corte secondo un approccio casistico, che tende a non discostarsi dal *diritto costituzionale giurisprudenziale* elaborato negli ormai dieci anni di vigenza del nuovo Titolo V. Conseguentemente, tale giurisprudenza denota un sempre minor grado di innovatività e si presenta, col passare degli anni, sempre più come applicazione al caso concreto di principi consolidati e, tutt'al più, come elaborazione di nuovi corollari applicativi.

Tale circostanza è certamente alimentata dal costante ricorso ai meccanismi della "prevalenza", della "leale collaborazione" e della "sussidiarietà", i quali attenuano la rigidità derivante dalla tecnica dell'enumerazione delle materie, consentendo alla Corte di individuare la soluzione del caso concreto in maniera flessibile ed orientata alla composizione degli interessi in gioco. In questo quadro consolidato, la scelta di centrare l'analisi sulle pronunzie aventi ad oggetto le leggi e gli

atti aventi forza di legge dello Stato permette di apprezzare che l'applicazione dei principi elaborati per l'individuazione dei confini delle singole materie, da un lato, e la "flessibilizzazione" del riparto di competenze, dall'altro, denotano nella giurisprudenza del 2010 due sole caratteristiche, il cui rilievo non può, però, che essere meramente statistico. In primo luogo, il numero delle sentenze dichiarative dell'incostituzionalità delle norme statali appare compessivamente esiguo. In secondo luogo, il contenzioso tende a concentrarsi, attraverso una pluralità di questioni di legittimità costituzionale, su pochi atti normativi statali aventi rilievo soprattutto dal punto di vista economico-finanziario, come la legge finanziaria o le c.d. «manovre» di finanza pubblica. L'arco di tempo considerato, però, come ovvio, è troppo limitato perché se ne possano desumere considerazioni generali sulle linee di tendenza del contenzioso Stato-Regioni. Sul punto, pertanto, in attesa delle future evoluzioni della giurisprudenza costituzionale, sarà in questa sede sufficiente richiamare quanto già evidenziato nei *Rapporti* degli anni precedenti.

PARTE IV

DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE

a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

PREMESSA

La presente parte, curata dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, intende dare un quadro della produzione normativa[1] nei primi 3 anni della XVI legislatura, anche in comparazione con le tre legislature precedenti (la XV nella sua interezza ed i primi tre anni della XIV e della XIII).

Il quadro, come di consueto, tiene esclusivamente conto degli strumenti normativi utilizzati a livello statale, rimandando alla nota di sintesi per quanto riguarda un più ampio discorso relativo alle politiche pubbliche.

Per favorire la comparazione con la produzione legislativa dei principali Paesi europei e delle Regioni, si forniranno anche dei dati riguardanti l'anno di riferimento del presente rapporto.

Mantenendo l'innovazione introdotta nelle precedenti edizioni, si assume come parametro anche la griglia degli elementi comuni ai rapporti regionali sulla legislazione, elaborata dall'Osservatorio legislativo interregionale e pubblicata in allegato al Rapporto sullo stato della legislazione 2003.

In questo modo, si intende favorire una sempre maggiore comparabilità tra la produzione normativa statale e quella regionale, senza perdere di vista, ovviamente, le peculiarità che contraddistinguono la tipologia e l'uso degli strumenti normativi a livello statale, con specifico riguardo alla decretazione d'urgenza ed alla legislazione delegata.

[1] La produzione normativa considerata nel presente Rapporto è quella di rango primario, che comprende leggi, decreti legislativi e decreti-legge; nel dato complessivo della produzione normativa si includono anche i regolamenti di delegificazione, cui è demandata la disciplina di materie in precedenza disciplinate con fonti di rango primario.

1. LA PRODUZIONE NORMATIVA NEL PRIMO TRIENNIO DELLE ULTIME 4 LEGISLATURE

Come già accennato nella premessa, il presente capitolo fornisce i dati relativi ai primi tre anni della XVI legislatura, dal 29 aprile 2008 al 28 aprile 2011, in comparazione con i periodi corrispondenti della XIII e della XIV legislatura e con la XV legislatura, durata complessivamente due anni (dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008).

La tabella che segue mette a confronto i dati sulla produzione normativa.

	XIII legislatura (dal 9/5/1996 all' 8/5/1999)	XIV legislatura (dal 30/5/2001 al 29/5/2004)	XV legislatura (dal 28/4/2006 al 28/4/2008)	XVI legislatura (dal 29/4/2008 al 28/4/2011)
Leggi	**530**	**407**	**112**	**226**
Decreti legislativi	**195**	**159**	**114**	**135**
Decreti-legge (*)	**121(**)**	**141**	**48**	**74**
Regolamenti di delegificazione	**84**	**111**	**66**	**62**
Totale	**930**	**818**	**340**	**497**

(*) Esclusi i trascinati
(**) Esclusi i reiterati

La XIII legislatura fa registrare valori significativamente più alti rispetto alle successive, che scontano l'entrata in vigore del nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni previsto dalla legge di riforma costituzionale n. 3/2001. Il diverso assetto delle competenze stabilito dal nuovo Titolo V porta evidentemente ad una riduzione della produzione legislativa statale.

Le tabelle seguenti guardano specificamente alla produzione legislativa, con riferimento a tipologia, iniziativa e sedi delle leggi approvate nel corso dei primi tre anni delle legislature XIII, XIV e XVI e della XV legislatura.

La tipologia delle leggi

Legislatura	XIII	XIV	XV	XVI
Leggi costituzionali	**1**	**2**	**1**	**0**
Incidenza sul totale	***0,19%***	***0,49%***	***0,89%***	***0,00%***
Conversione di decreti-legge	**111**	**134**	**32**	**65**
Incidenza sul totale	***20,94%***	***32,93%***	***28,57%***	***28,76%***
Leggi di bilancio	**12**	**12**	**8**	**12**
Incidenza sul totale	***2,26%***	***2,95%***	***7,14%***	***5,30%***
Leggi collegate alla manovra finanziaria	**9**	**8**	**1**	**5**
Incidenza sul totale	***1,70%***	***1,97%***	***0,89%***	***2,21%***
Leggi di ratifica	**175**	**130**	**41**	**88**
Incidenza sul totale	***33,02%***	***31,94%***	***36,61%***	***38,94%***
Leggi comunitarie	**2**	**3**	**2**	**2**
Incidenza sul totale	***0,38%***	***0,74%***	***1,79%***	***0,88%***
Leggi di semplificazione	**1**	**1**	**0**	**0**
Incidenza sul totale	***0,19%***	***0,25***	***0,00***	***0,00***
Altre leggi ordinarie	**219**	**117**	**27**	**54**
Incidenza sul totale	***41,32%***	***28,75%***	***24,11%***	***23,89%***
TOTALE LEGGI APPROVATE	**530**	**407**	**112**	**226**

La tabella pone in evidenza, tra gli altri, l'elemento di continuità rappresentato dal ruolo giocato dalle leggi di conversione e dalle leggi di ratifica in tutte le 4 legislature. Si segnala la XIV legislatura, che – rispetto alle altre – fa registrare valori percentuali più alti per quanto riguarda le leggi di conversione e più bassi per quanto riguarda le leggi di ratifica. Nella XVI legislatura, al momento, il peso percentuale delle leggi di ratifica si avvicina al 40 per cento.

L'iniziativa delle leggi

Iniziativa	Legislatura			
	XIII	XIV	XV	XVI
INIZIATIVA GOVERNATIVA	437	328	99	182
di cui:	*82,45%*	*80,58%*	*88,39%*	*80,53%*
Conversione di decreti legge	111	134	32	65
	20,94%	*32,92%*	*28,57%*	*28,76%*
Leggi di bilancio	12	12	8	12
	2,26%	*2,95%*	*7,14%*	*5,31%*
Leggi collegate alla manovra finanziaria	9	8	1	5
	1,70%	*1,97%*	*0,89%*	*2,21%*
Leggi comunitarie	2	3	2	2
	0,38%	*0,74%*	*1,79%*	*0,88%*
Leggi di semplificazione	1	1		
	0,19%	*0,25%*		
Leggi di ratifica	167	123	41	86
	31,51%	*30,21%*	*36,61%*	*38,05%*
Altre leggi di iniziativa governativa	135	47	15	12
	25,47%	*11,54%*	*13,39%*	*5,31%*
INIZIATIVA PARLAMENTARE	78	73	13	41
di cui:	*14,72%*	*17,94%*	*11,61%*	*18,14%*
Leggi costituzionali	1	1	1	0
	0,19%	*0,25%*	*0,89%*	*0,00%*
Leggi di ratifica	0	7	0	0
	0,00%	*1,72%*	*0,00%*	*0,00%*
INIZIATIVA MISTA	15	6	0	3
di cui:	*2,83%*	*1,48%*	*0,00%*	*1,33%*
Leggi costituzionali	0	1	0	0
	0,00%	*0,25%*	*0,00%*	*0,00%*
Leggi di ratifica	8	*0*	*0*	*2*
	1,51%	*0,00%*	*0,00%*	*0,88%*
TOTALE	530	407	112	226

Sotto il profilo dell'iniziativa, quella governativa si mantiene entro una forbice piuttosto ristretta, compresa tra l'80 e l'88 per cento dell'intera produzione legislativa. La legislatura in corso fa segnare il valore più basso dell'iniziativa legislativa governativa e quello più alto dell'iniziativa parlamentare. La XV è l'unica legislatura nella quale non risultano approvate leggi nate dalla confluenza di disegni di legge governativi e proposte di legge di iniziativa parlamentare.

L'iniziativa delle leggi e le sedi di approvazione

Le tabelle che seguono mostrano, per ciascuna legislatura, le sedi di approvazione delle leggi, divise per iniziativa. Appare subito evidente come la XIII legislatura presenti ancora una significativa incidenza della sede legislativa, utilizzata anche per l'approvazione di quasi un quarto dei disegni di legge di iniziativa governativa.

XIII legislatura							
Iniziativa	**Sede referente**	**%**	**Sede redigente**		**Sede legislativa/ deliberante**		**Totale**
Governo	333	76,20	2	0,45	102	23,35	437
Parlamento	11	14,10	1	1,28	66	84,62	78
Mista	9	60,00	1	6,66	5	33,34	15
Totale	353	66,60	4	0,75	173	32,65	530

Le legislature XIV, XV e XVI presentano tra loro valori equiparabili, con qualche scostamento. La XIV fa registrare – tra le tre legislature qui considerate – il più ampio utilizzo della sede legislativa.

XIV legislatura							
Iniziativa	**Sede referente**	**%**	**Sede redigente**		**Sede legislativa/ deliberante**		**Totale**
Governo	300	91,46	1	0,30	27	8,24	328
Parlamento	26	35,62	0	0,00	47	64,38	73
Mista	3	50,00	0	0,00	3	50,00	6
Totale	329	80,83	1	0,25	77	18,92	407

La XV legislatura fa registrare il più frequente ricorso alla sede referente.

XV legislatura					
Iniziativa	**Sede referente**	**%**	**Sede legislativa/deliberante**	**%**	**Totale**
Governo	96	96,96	3	3,04	99
Parlamento	4	30,77	9	69,23	13
Mista	0	0,00	0	0,00	0
Totale	100	89,29	12	10,71	112

La XVI appare al momento in linea con la precedente: più alta appare però l'incidenza della sede legislativa e, in corrispondenza, più bassa quella della sede referente.

XVI legislatura							
Iniziativa	**Sede referente**	**%**	**Sede redigente**	**%**	**Sede legislativa/ deliberante**	**%**	**Totale**
Governo	177	97,25	0	0,00	5	2,75	182
Parlamento	11	26,83	1	2,43	29	70,74	41
Mista	3	100,00	0	0,00	0	0,00	3
Totale	191	84,52	1	0,44	34	15,04	226

Le sedi di assegnazione e di approvazione dei progetti di legge dipendono anche dalla loro tipologia: nel seguente capitolo, interamente dedicato alla XVI legislatura, verrà messo in luce come per la maggior parte delle leggi approvate si sia in presenza di una riserva d'Assemblea ai sensi dell'articolo 72 della Costituzione.

2. LA PRODUZIONE NORMATIVA NEL PRIMO TRIENNIO DELLA XVI LEGISLATURA

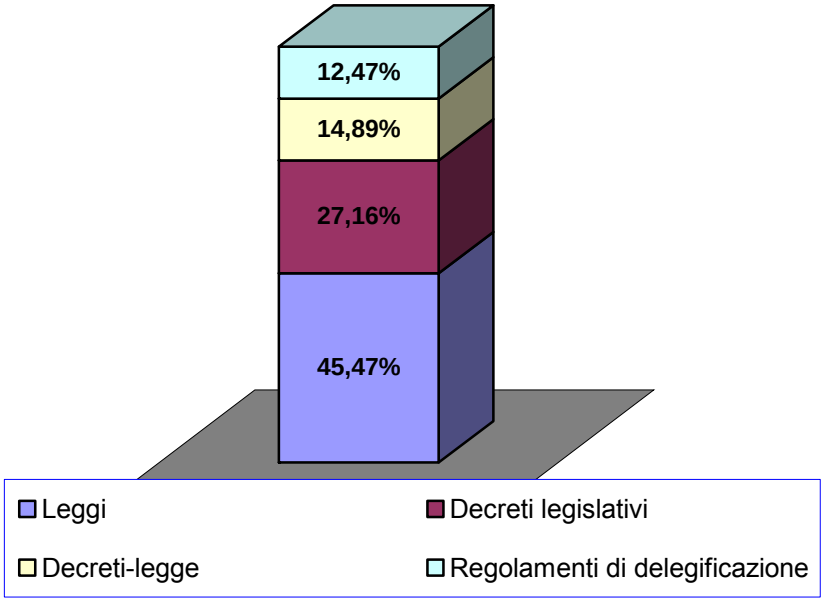
497 sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione emanati nel primo triennio della XVI legislatura, come risulta dalla seguente tabella:

	XVI legislatura	Media mensile
Leggi	**226**	***6,28***
Decreti legislativi	**135**	***3,75***
Decreti-legge[1]	**74**	***2,05***
Regolamenti di delegificazione	**62**	***1,72***
Totale	**497**	***13,80***

Nel grafico che segue è riportata la composizione percentuale della produzione normativa.

[1] Ai decreti-legge di cui si dà conto nella tabella occorre aggiungere 5 decreti-legge emanati dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura, che sono stati "trascinati" e convertiti nella legislatura in corso. Di essi si tiene conto nel computo delle leggi di conversione.

Ripartizione percentuale degli atti normativi



Dal grafico si evince che le leggi ordinarie rappresentano il **45,47** per cento degli atti che concorrono alla produzione normativa qui considerata.

2.1. La produzione legislativa

226 sono le leggi approvate nel primo triennio della XVI legislatura, con una media mensile pari a **6,27**.

2.2. La tipologia delle leggi

Nel capitolo 1 già si è dato conto di tipologia, iniziativa e sedi di approvazione delle leggi emanate nei primi tre anni della legislatura, che vale la pena ripetere e commentare brevemente.

Nella tabella riportata di seguito si dà conto della tipologia delle leggi approvate.

Tipologia delle leggi

	XVI legislatura
Conversione di decreti-legge	**65**
Incidenza sul totale	***28,76%***
Leggi di bilancio	**12**
Incidenza sul totale	***5,31%***
Leggi collegate alla manovra finanziaria	**5**
Incidenza sul totale	***2,21%***
Leggi di ratifica	**88**
Incidenza sul totale	***38,93%***
Leggi comunitarie	**2**
Incidenza sul totale	***0,89%***
Altre leggi ordinarie	**54**
Incidenza sul totale	***23,90%***
TOTALE LEGGI APPROVATE	**226**

Dalla tabella si possono evincere, tra gli altri, due dati particolarmente significativi:

- la netta prevalenza di leggi che per la loro tipologia discendono dall'iniziativa del Governo: leggi di conversione, di bilancio, collegate e di ratifica (per queste ultime l'iniziativa non è più esclusiva del Governo già dalla XIII legislatura ma esse rappresentano ancora parte rilevante dell'attività normativa dell'Esecutivo);
- la regolarità nell'approvazione delle leggi ad andamento ciclico: le leggi che compongono il ciclo di bilancio (finanziaria e poi di stabilità, di bilancio, di assestamento e rendiconto) e, con qualche ritardo (particolarmente accentuato per il disegno di legge comunitaria 2010, all'esame del Senato in seconda lettura) ma con regolare scansione, la legge comunitaria annuale.

2.3. L'iniziativa legislativa

Nella tabella che segue si riportano i dati relativi all'iniziativa legislativa.

INIZIATIVA GOVERNATIVA	**182**	**80,53%**
INIZIATIVA PARLAMENTARE	**41**	**18,14%**
INIZIATIVA MISTA [2]	**3**	**1,33%**
TOTALE	**226**	**100%**

Poco più dell'80 per cento delle leggi approvate nella XVI legislatura derivano dall'iniziativa governativa.

[2] Per "iniziativa mista" si intendono i testi unificati risultanti da progetti di iniziativa governativa e parlamentare e/o regionale e/o popolare e/o del CNEL.

Come si è visto nel capitolo 1, si tratta di un dato leggermente inferiore a quello registrato nelle legislature precedenti. E' un dato, inoltre, perfettamente comparabile con quello degli altri ordinamenti europei considerati nella VI parte del presente rapporto.

Dalla tabella che segue emerge che, nell'ambito delle leggi di iniziativa governativa, un notevole peso percentuale è rappresentato dall'insieme delle leggi di conversione e delle leggi di ratifica, che costituiscono complessivamente il 66,81 per cento delle leggi approvate;

Si può inoltre segnalare un altro dato, che sarà trattato nel paragrafo 2.4: le leggi di iniziativa parlamentare sono state approvate per lo più in sede legislativa: su **41** leggi di iniziativa parlamentare approvate, **29** sono state discusse in sede legislativa.

Iniziativa delle leggi

Iniziativa	XVI legislatura
INIZIATIVA GOVERNATIVA *di cui*:	182
Conversione di decreti-legge	65
Leggi di bilancio	12
Leggi collegate alla manovra finanziaria	5
Leggi di ratifica	86
Leggi comunitarie	2
Altre leggi di iniziativa governativa	12
INIZIATIVA PARLAMENTARE di cui:	41
Leggi di ratifica	0
INIZIATIVA MISTA di cui:	3
Leggi di ratifica	2
TOTALE	226

Se, come già accennato, la massima parte delle leggi è di iniziativa governativa, il Parlamento esercita la funzione legislativa rinunciando difficilmente a modificare i testi al suo esame. La tabella che segue si

riferisce alle leggi di iniziativa governativa (con esclusione delle 86 leggi di ratifica). Delle rimanenti 96 leggi, 85 – pari a quasi il 90 per cento (esattamente l'88,54) – sono state modificate durante l'*iter* parlamentare. Delle **11** approvate nel testo originario presentato dal Governo:

• **5** sono leggi di conversione (tre delle quali di decreti-legge emanati dal governo Prodi);

• **3** sono le leggi di rendiconto finanziario (una fotografia dei risultati di bilancio dell'anno precedente);

• **1** è la legge di assestamento per il 2010 (legge 21 settembre 2010, n, 158)

• **1** è la legge 8 giugno 2009, n. 67, recante una modifica puntuale all'intesa tra il Governo italiano e l'Unione delle Chiese cristiane avventizie del 7° giorno

• **1** è la legge 3 febbraio 2011, n. 13, recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 9 marzo 1948, n. 812, recante nuove norme relative all'Ordine della Stella della solidarietà italiana.

Tipologia leggi	con modifiche	senza modifiche	Totale
conversione	60	5	65
di bilancio	8	4	12
collegati	5	0	5
leggi comunitarie	2	0	2
altre leggi	10	2	12
TOTALE	85	11	96

2.4. Le sedi dell'esame parlamentare

La tipologia delle leggi incide anche sulle sedi della loro approvazione: la netta prevalenza di leggi per le quali esiste una riserva di esame di Assemblea (leggi di conversione; leggi di ratifica; leggi di bilancio e collegate alla manovra finanziaria contenenti deleghe; altre leggi contenenti deleghe; in materia costituzionale ed elettorale) comporta una corrispondente, necessitata prevalenza della sede referente.

Le leggi approvate in sede legislativa rappresentano il **15,04** per cento del totale.

Sedi dell'esame parlamentare

	XVI
Referente	**191 (84,94%)**
Legislativa o deliberante	**34 (15,04%)**
Redigente	**1 (0,44%)**
TOTALE	**226**

E' però interessante scomporre il dato complessivo, considerando da un lato le leggi che necessitano di un esame in Assemblea (soprattutto: leggi di conversione, di ratifica, di delega, di bilancio) e dall'altro le leggi per le quali non esiste una riserva di esame di Assemblea e quindi il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame. La tabella che segue indica le leggi che devono obbligatoriamente passare per un voto dell'Assemblea.

Leggi con riserva di Assemblea	
	XVI legislatura
Leggi di conversione	65
Leggi di ratifica	88
Altre leggi con sede referente vincolata*	26
Totale leggi con sede referente vincolata	179
% sul totale delle leggi	79,20%

* *Leggi costituzionali, di bilancio, finanziarie, comunitarie, elettorali, di semplificazione e altre contenenti delega. Nel caso di specie, si tratta di 12 leggi di bilancio, di 11 leggi di delega o incidenti su deleghe (due ulteriori leggi contenenti deleghe sono leggi di ratifica) e di 2 leggi in materia elettorale (nn. 10 e 46 del 2009); ad esse va aggiunta la legge 22 aprile 2010, n. 60, recante* Salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione, non convertito in legge.

La tabella seguente prende in considerazione le leggi per le quali il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame. Pur in presenza di un esiguo numero di leggi, si può rilevare come l'opzione per la sede legislativa risulti anche nella XVI legislatura, come nel passato, la più praticata: poco meno dei tre quarti di questa tipologia di leggi sono state approvate direttamente in Commissione.

Leggi con sede di esame opzionale	
	XVI legislatura
Leggi con sede opzionale *di cui:*	47
In sede referente	13
In sede legislativa	34
In sede redigente	0

Per quanto riguarda l'iniziativa, 29 delle leggi approvate in sede legislativa sono di iniziativa parlamentare; 5 sono di iniziativa governativa.

Sede	Referente	Legislativa	Totale
Iniziativa parlamentare	**12**	**29**	**41**
Iniziativa governativa	**177**	**5**	**182**
Iniziativa mista	**3**	**0**	**3**
Totale	**192**	**34**	**226**

2.5. La classificazione delle leggi

La griglia degli elementi comuni ai rapporti regionali sulla legislazione classifica le leggi in base alla loro incidenza sull'ordinamento e agli ambiti di intervento.

Sotto il primo profilo la griglia classifica le leggi in sette tipologie:

a) leggi istituzionali: recano le discipline istituzionali a carattere generale[3];

b) leggi di settore: incidono su singoli settori dell'ordinamento (si classificano come tali le leggi quando il loro contenuto innovativo prevale sulla mera manutenzione normativa);

c) leggi intersettoriali: incidono contestualmente su più settori;

d) leggi provvedimento: recano un contenuto puntuale e/o si rivolgono ad una platea di beneficiari estremamente limitata;

e) leggi di manutenzione normativa: si limitano a recare limitate modifiche di assestamento alla normativa previgente;

[3] Sono escluse le leggi istitutive di singoli organismi, classificate invece tra le leggi settoriali.

f) leggi di bilancio: le 4 leggi che concorrono al ciclo annuale di finanza pubblica (bilancio, finanziaria e poi di stabilità, assestamento, rendiconto);

g) leggi di abrogazione generale: è una tipologia che ha fatto la sua comparsa a livello statale nella legislatura in corso.

Sotto il secondo profilo, la griglia individua 5 macrosettori ed una categoria residuale di leggi multisettoriali, cui ascrivere le leggi che per la loro latitudine di intervento non appaiono riconducibili a singoli settori, come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione. I macrosettori sono i seguenti:

- ordinamento istituzionale (che include i rapporti internazionali e con l'Unione europea);
- sviluppo economico e attività produttive;
- territorio, ambiente e infrastrutture;
- servizi alle persone e alla sanità (che include lavoro, previdenza, istruzione e sanità);
- finanza (che include bilancio, contabilità generale e tributi).

L'applicazione della griglia alla legislazione statale presenta alcuni elementi problematici dovuti alle peculiarità di quest'ultima, che hanno indotto a non scendere al dettaglio delle materie incluse in ciascun macrosettore, che comporterebbe un loro adeguamento volto a tenere conto degli ambiti di esclusiva competenza statale (basti pensare al settore della giustizia). Un altro elemento che differenzia nettamente la legislazione statale da quella regionale è la presenza delle leggi di conversione, che si è scelto comunque di considerare, nonché di numerose leggi di ratifica (88 su 226, pari al 38,93 per cento) e di altre leggi volte a dare attuazione ad obblighi assunti in sedi internazionali e comunitarie, quali:

- provvedimenti relativi alla partecipazione italiana a missioni internazionali;
- leggi di finanziamento di enti internazionali;

- leggi comunitarie;
- altri provvedimenti volti a dare attuazione agli obblighi comunitari.

Con qualche forzatura, le leggi di ratifica vengono considerate a sé dal punto di vista della tipologia e classificate nel macrosettore ordinamento istituzionale insieme alle altre leggi in argomento. Queste ultime, dal punto di vista della incidenza sull'ordinamento, vengono classificate come leggi intersettoriali quando, come la legge comunitaria, investono numerosi ambiti, settoriali quando riguardano uno specifico ambito (per esempio, le autorizzazioni alle missioni internazionali) ed infine come leggi provvedimento quando riguardano aspetti puntuali, come il finanziamento di un singolo ente.

Sperando di non complicare eccessivamente il quadro, si è preferito investigare i profili evidenziati dalla griglia (impatto sull'ordinamento e macrosettore) incrociandoli con le diverse tipologie delle leggi statali. I risultati sono esposti nelle tabelle seguenti.

Incidenza sull'ordinamento	**XVI legislatura**
Leggi istituzionali *delle quali*:	**31**
Leggi di conversione	**11**
Leggi delega	**3**

Leggi di settore *delle quali*:	**42**
Leggi di conversione	**30**
Leggi delega	**1**

Leggi intersettoriali *delle quali*:	**19**
Leggi di conversione	**14**
Leggi delega	**5**

Leggi di abrogazione generale *delle quali*:	**1**
Leggi di conversione	**1**

Leggi provvedimento	**13**

Leggi di manutenzione normativa *delle quali*:	**20**
Leggi di conversione	**9**

Leggi di bilancio	**12**

Leggi di ratifica *delle quali*:	**88**
Leggi delega	**2**

TOTALE LEGGI APPROVATE	**226**

Appaiono significativi i dati relativi sia alle leggi di settore sia alle leggi intersettoriali. In entrambe le categorie, è evidente il ruolo giocato dalle leggi di conversione, che rappresentano oltre il 70 per cento delle leggi settoriali e quasi i tre quarti (73,68 %) delle leggi intersettoriali. Queste ultime comprendono soltanto due tipologie di leggi: leggi di conversione e leggi delega. Dei **14** decreti-legge a carattere intersettoriale:

- **2** riguardano l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea;
- **11** afferiscono alla materia economico-finanziaria, perseguendo generalmente il duplice obiettivo della razionalizzazione della spesa pubblica e dello sviluppo economico, anche in funzione di contrasto all'attuale situazione di crisi mondiale, talora in accompagnamento, nelle sue diverse fasi, della manovra finanziaria;

- **1** contiene misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria (decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125).

Delle **5** leggi delega, **3** sono collegate alla manovra di finanza pubblica e **2** sono le leggi comunitarie 2008 e 2009.

Con riguardo ai macrosettori, i risultati sono esposti nella tabella che segue:

Macrosettore	XVI legislatura
Ordinamento istituzionale	142
Sviluppo economico e attività produttive	11
Territorio, ambiente e infrastrutture	16
Servizi alle persone e alla comunità	23
Finanza statale	15
Multisettore	19
TOTALE LEGGI APPROVATE	226

Le leggi di bilancio sono state classificate nel settore della finanza, ad eccezione della legge finanziaria e di stabilità, che ha caratteristiche multisettoriali.

Spiccano per quantità di leggi ad essi ascritte – rispettivamente maggioritaria e minimale – i due macrosettori dell'ordinamento istituzionale e dello sviluppo economico ed attività produttive. Il macrosettore dell'ordinamento istituzionale comprende un elevato numero di leggi (oltre il 64 per cento del totale) in quanto in esso sono classificate, come indicato nel dettaglio nella tabella successiva, 88 leggi di ratifica ed altre 8 leggi che danno attuazione ad obblighi internazionali e comunitari.

Per quanto riguarda il macrosettore sviluppo economico e attività produttive, occorre segnalare che molte delle leggi che agiscono in tale ambito presentano carattere multisettoriale.

2.6. Le leggi approvate in Commissione

Le leggi approvate direttamente in Commissione in almeno un ramo del Parlamento sono complessivamente **34**, delle quali **28** discusse in sede legislativa in entrambe le Camere. Tre di queste leggi hanno avuto tre letture nei due rami, una delle quali in sede referente. In particolare:

la legge 3 febbraio 2011, n. 4, *Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari*, è stata approvata dapprima in sede referente alla Camera per poi essere discussa in sede deliberante al Senato e quindi tornare alla Camera per l'approvazione definitiva in sede legislativa;

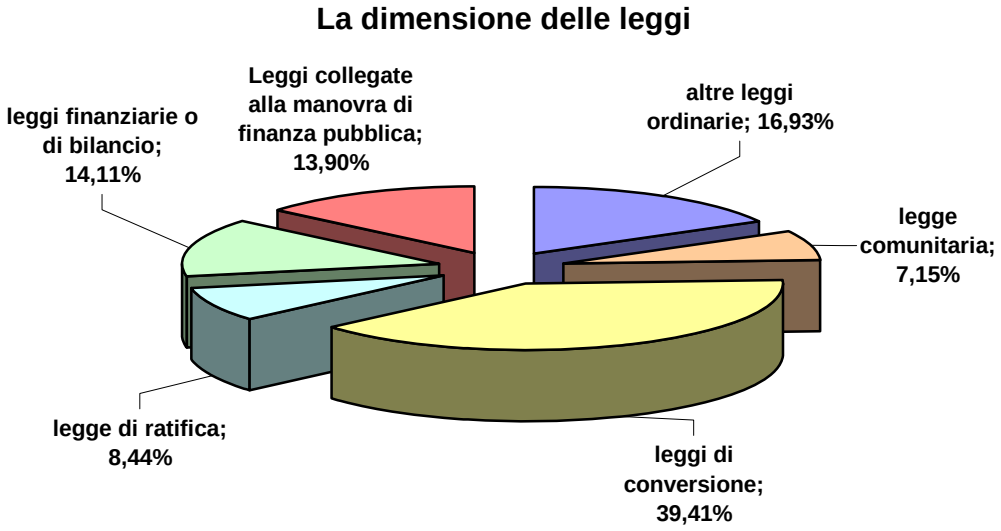
le leggi 8 ottobre 2010, n. 170, *Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*, e 21 aprile 2011, n. 63, *Abrogazione dell'articolo 1-septies del decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 febbraio 2006, n. 27, in materia di equipollenza del diploma di laurea in scienze motorie al diploma di laurea in fisioterapia, e disposizioni relative al conseguimento della laurea in fisioterapia da parte di studenti e laureati in scienze motorie,* sono state approvate in sede deliberante al Senato, modificate in sede

legislativa alla Camera e quindi definitivamente approvate al Senato dopo un esame in sede referente.

Le leggi approvate in sede legislativa presentano generalmente un minore impatto politico-istituzionale; fa eccezione, per la sua valenza, la già citata legge n. 108/2009, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali. Si segnalano anche le leggi in data 8 giugno 2009, n. 67 e n. 68, volte a modificare le leggi approvative delle intese – rispettivamente – con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventizie del 7° giorno e con la Tavola valdese.

2.7. La dimensione delle leggi

Il grafico che segue dà conto in forma riassuntiva della dimensione delle leggi, mostrando come ciascuna tipologia di leggi concorra in termini percentuali al totale delle colonne occupate per la loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*. Si tratta complessivamente (esclusi gli allegati) di 2.977,5 colonne di *Gazzetta ufficiale*.



La tabella che segue misura contestualmente l'incidenza di ciascuna tipologia di legge sul complesso delle leggi approvate ed in

termini di spazio, misurato sia in termini di colonne occupate sulla *Gazzetta Ufficiale* sia in termini di commi[4].

Spazi legislativi XVI legislatura						
Natura Atto	% atti	Testo	% spazio GU	Allegati	Commi	% commi
54 altre leggi ordinarie	**23,90%**	504	**16,93%**	6	1.567	**17,29%**
2 leggi comunitarie	**0,88%**	213	**7,15%**	26	325	**3,59%**
65 leggi di conversione	**28,76%**	1.173,5	**39,41%**	2.430,5	4.649	**51,28%**
88 leggi di ratifica	**38,94%**	253	**8,50%**	-	522	**5,76%**
12 leggi finanziarie o di bilancio	**5,31%**	420	**14,11%**	4.346	988	**10,90%**
5 leggi collegate alla manovra di finanza pubblica	**2,21%**	414	**13,90%**	74	1.014	**11,18%**
Totale (226 leggi)	**100%**	2.977,5	**100%**	6.882,5	9.065	**100%**

E' evidente il ruolo giocato dalle leggi di conversione e dalle leggi collegate alla manovra finanziaria, che insieme rappresentano poco più del 30 per cento delle leggi approvate ma pesano per circa il 53

[4] L'utilizzazione del doppio parametro si rivela utile in quanto il solo dato riguardante il numero dei commi non sempre fotografa la complessità di una legge, in presenza di commi che possono risultare di ridotte dimensioni o, viceversa, di notevole complessità e lunghezza.

per cento in termini di colonne di Gazzetta ufficiale occupate sul totale e per circa il 62 per cento con riguardo al numero di commi.

Come verrà specificato nel paragrafo 2.9, la decretazione d'urgenza assume una funzione polivalente, essendo destinata al governo del quotidiano e delle emergenze, spesso in una prospettiva di breve-medio periodo e multisettoriale; le leggi collegate alla manovra finanziaria si caratterizzano invece perché pongono generalmente le basi per processi di riforma di particolare complessità e delicatezza, che chiamano in causa anche i rapporti con gli altri livelli territoriali. Basti pensare, a titolo esemplificativo, alla legge delega in materia di federalismo fiscale (legge n. 42/2009).

2.8. Le deleghe legislative

2.8.1. Le tendenze generali

Nella XVI legislatura sono state approvate **13** leggi contenenti disposizioni di delega al Governo:

- 5 sono leggi collegate alla manovra di finanza pubblica;
- 2 sono leggi comunitarie (quella per il 2008 e quella per il 2009);
- 2 leggi concernono anche la ratifica di un trattato internazionale;
- 1 legge reca un complesso di misure in materia di sicurezza pubblica;
- 1 legge di iniziativa parlamentare riguarda la riforma della contabilità pubblica;
- 1 legge recante il piano straordinario contro le mafie;
- 1 legge reca norme in materia di università.

Nella XVI legislatura, il Parlamento ha conferito al Governo **194** deleghe "primarie", delle quali:

134 (54%) investono l'attuazione delle leggi comunitarie;
60 (46%) danno attuazione alle altre leggi delega.

Alle deleghe primarie vanno aggiunte **153** deleghe integrative e correttive (pari al 42,5% del totale delle deleghe); **120** di tali deleghe correttive sono relative all'attuazione delle leggi comunitarie 2008 e 2009.

La seguente tabella riassume i dati della XVI legislatura.

Deleghe	XVI		
Primarie	194	55,9%	
di cui attuative di leggi comunitarie	134		69%
Integrative/correttive	153	44,1%	
di cui attuative di leggi comunitarie	120		31%
Totale	347		
di cui attuative di leggi comunitarie	154		44,4%

Nel corso della XVI legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **135** decreti legislativi, **103** (76,3%) dei quali attuativi di leggi comunitarie.

Decreti legislativi	XVI		
Primari	113	83,7%	
di cui attuativi di leggi comunitarie	88		77,9%
Integrativi/correttivi	22	16,3%	
di cui attuativi di leggi comunitarie	15		68,2%
Totale	135		
di cui attuativi di leggi comunitarie	103		76,3%

2.8.2. Le leggi delega della XVI legislatura

Nel paragrafo precedente sono già stati forniti alcuni elementi circa le leggi delega approvate nel corso della XVI legislatura. La tabella che segue dà conto nel dettaglio di tali leggi e delle deleghe da esse conferite, nonché del relativo stato di attuazione.

Legge delega	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	di cui D.Lgs. primari
L. 4 marzo 2009, n. 15, ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico	10	5	2	2
L. 5 maggio 2009, n. 42, federalismo fiscale	31	20	4	4
L. 18 giugno 2009, n. 69, sviluppo economico, semplificazione, competitività e processo civile	11	8	10	9
L. 30 giugno 2009, n. 85, adesione al Trattato di Prüm	1	1	1	1
L. 7 luglio 2009, n. 88, legge comunitaria 2008	117	62	42	41
L. 15 luglio 2009, n. 94, sicurezza pubblica	2	2	1	1
L. 23 luglio 2009, n. 99, internazionalizzazione delle imprese ed energia	17	10	6	4
L. 31 dicembre 2009, n. 136, legge di contabilità e finanza pubblica	10	6	--	--
L. 23 dicembre 2009, n. 201, crediti marittimi	1	1	--	--
L. 4 giugno 2010, legge comunitaria 2009	137	72	25	--
L. 13 agosto 2010, n. 136, Piano straordinario contro le mafie	4	2	--	--
L. 4 novembre 2010, n. 183, collegato lavoro	4	--	--	--
L. 30 dicembre 2010, n. 240, norme in materia di organizzazione delle università	2	1	--	
Totale	347	194	91	62

2.9. I decreti-legge

2.9.1. Le tendenze generali

2.9.1.1. I dati quantitativi

Le leggi di conversione dei decreti-legge sono **65** e rappresentano il **28,76%** della produzione legislativa.

74 sono i decreti-legge emanati nella XVI legislatura, con una **media mensile** pari a **2**,**05**. Si tratta di una media equiparabile a quella della scorsa legislatura (2 decreti mensili) e sensibilmente più bassa rispetto a quella realizzata nella XIII e nella XIV legislatura.

Media mensile di emanazione dei decreti-legge

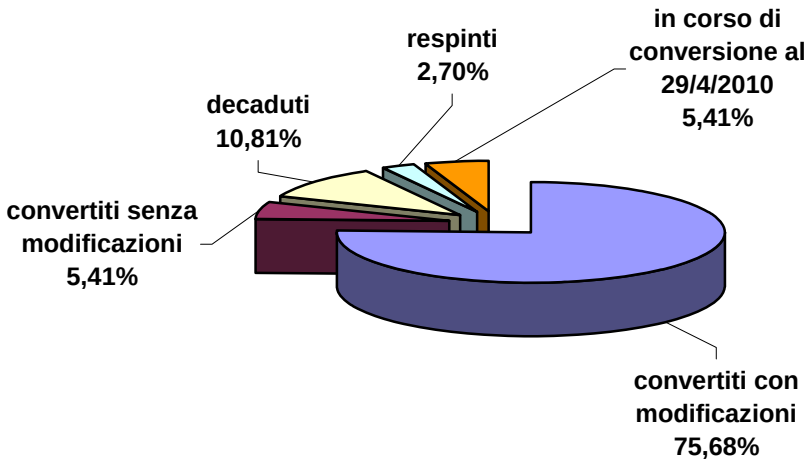
Periodo	XVI legislatura
Decreti-legge	**74**[5]
Media mensile	**2,05**

2.9.1.2. L'esito dei decreti-legge

Per quanto riguarda l'esito, nel grafico seguente sono riportati i dati relativi al numero dei decreti-legge convertiti in legge, con o senza modificazioni, dei decreti-legge decaduti, nonché di quelli in vigore alla data di riferimento del presente rapporto (28 aprile 2011).

Nel grafico non sono stati considerati i 5 decreti-legge emanati dal Governo Prodi che si trovavano in corso di conversione alla fine della XV legislatura (28 aprile 2008), per il cui esito si rinvia alla nota 7.

[5] Alla fine della XV legislatura (conclusasi il 28 aprile 2008) erano in corso di conversione 5 decreti-legge emanati dal II Governo Prodi. Nella XVI legislatura i relativi disegni di legge di conversione sono stati mantenuti all'ordine del giorno delle Camere: i decreti-legge sono stati convertiti in legge. Di tali decreti non si tiene conto nel dato relativo alla XVI legislatura.



Il grafico considera quindi i **74** decreti-legge emanati nel corso della legislatura, fino alla data del 28 aprile 2011, dei quali:

60 sono stati convertiti in legge (56 con modificazioni);

8 sono decaduti per decorrenza dei termini;

2 sono stati respinti (dei quali uno – il D.L. 29/2010 in materia di interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale – respinto a seguito dell'approvazione di un emendamento soppressivo dell'art. 1 del disegno di legge di conversione; l'altro – il D.L. 62/2010 in materia di sospensione delle demolizioni in Campania – respinto a causa dell'approvazione di una questione pregiudiziale di costituzionalità);

4 sono in corso di conversione alla data del 28 aprile 2011.

Appare significativo il dato riguardante i decreti-legge decaduti, che rappresentano il 10,81 per cento del totale.

I contenuti di tali decreti-legge hanno trovato comunque accoglimento, con varietà di formule, in altre disposizioni di legge. Tra i tratti distintivi della decretazione d'urgenza nei primi tre anni della legislatura vanno infatti segnalati due fenomeni tra di loro connessi:

- la maggior parte dei decreti-legge fin qui emanati fanno capo ad un numero limitato di politiche legislative;
- tali politiche legislative si sono sviluppate attraverso il succedersi dei decreti-legge, talora a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro. In **6** casi più decreti-legge sono confluiti in un'unica legge di conversione.

Le principali politiche legislative sviluppate attraverso una pluralità di provvedimenti di urgenza sono le seguenti:

- l'emergenza rifiuti nella regione Campania;
- il trasporto aereo, con la vicenda Alitalia[6];
- la sicurezza pubblica;
- la partecipazione italiana a missioni internazionali;
- la giustizia;
- il mondo scolastico e universitario;
- la politica economico-finanziaria, in genere oggetto di provvedimenti a carattere multisettoriale, incentrati sull'obiettivo della razionalizzazione delle spese;
- nell'ambito della politico economico-finanziaria si possono individuare i decreti finalizzati ad intervenire in relazione alla crisi economico-

---

[6] Tratta in via esclusiva tale argomento il solo decreto-legge n. 134/2008, che però si inserisce in un filone legislativo che ha visto l'emanazione del decreto-legge n. 80/2008, emanato dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura, nella cui legge di conversione (n. 111/2008) sono confluiti anche i contenuti dell'articolo 4 del decreto-legge n. 93/2008, emanato dal Governo Berlusconi all'inizio della XVI legislatura. A pochi giorni di distanza dal decreto n. 93, l'articolo 1 del decreto-legge n. 97/2008 è nuovamente intervenuto in materia. Della complessa vicenda, con la sovrapposizione, in un breve periodo, di tre decreti-legge (nn. 80, 93 e 97, cui fa seguito, a distanza di breve tempo, il decreto n. 138), si è occupato il Comitato per la legislazione nel parere sul decreto n. 93 da ultimo citato, formulando la seguente raccomandazione: «con riferimento al contenuto dell'articolo 4, volto al sostegno della compagnia aerea Alitalia con strumenti analoghi a quelli già disposti dal decreto legge 23 aprile 2008, n. 80, attualmente oggetto di esame parlamentare, abbia cura il legislatore di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, anche in ragione della non perfetta identità delle normative recate dai due provvedimenti e della circostanza che il Governo è già nuovamente intervenuto in materia con un nuovo decreto legge».

finanziaria in atto a livello mondiale. Sono provvedimenti caratteristici di questa fase dell'economia mondiale, tanto che anche gli altri Paesi dell'Unione europea considerati nella parte VI del presente Rapporto son intervenuti a più riprese sugli stessi temi.

Sono confluiti in un unica legge di conversione:

- **2** decreti-legge in materia di missioni internazionali[7];
- i **2** decreti-legge sulla stabilità del sistema creditizio[8];
- **2** dei decreti-legge sull'emergenza rifiuti in Campania, emanati a pochi giorni di distanza l'uno dall'altro (decreti-legge nn. 90 e 107 del 2008: il decreto n. 107 è stato abrogato, con contestuale salvezza degli effetti, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, di conversione del decreto-legge n. 90);
- i **3** decreti-legge: n. 97/2008, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini, n. 113/2008, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e n. 114/2008, recante misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore. La legge 2 agosto 2008, n. 129, di conversione del decreto-legge n. 97, ha fatto salvi gli effetti prodotti

---

7 La legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 147/2008 fa salvi gli effetti del decreto-legge n. 150/2008. Dal decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 sono stati soppressi i commi da 1 a 72 dell'articolo 24, relativo alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali, che è stata disciplinata con la legge 3 agosto 2009, n. 108.

8 La legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 155/2008, abroga contestualmente il decreto-legge n. 157/2008, del quale fa salvi gli effetti. Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 155/2008, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali (C. 1762), il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che l'annunciata confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti - che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica - appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari».

dagli altri due decreti nn. 113 e 114 nonché dall'articolo 1 del decreto n. 97, riguardante la vicenda Alitalia e soppresso dalla legge di conversione stessa[9];

- durante l'*iter* di conversione alla Camera, il decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4, recante misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario, è confluito nella legge di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi;
- le disposizioni del decreto-legge 23 giugno 2010, n. 94, recante disposizioni urgenti in materia di accise sui tabacchi, sono confluite nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Quest'ultima ha fatto salvi gli effetti del decreto n. 94.

Infine, le disposizioni del decreto-legge 23 novembre 2009, n. 168, recante disposizioni urgenti in materia di acconti di imposta, nonché di trasferimenti erariali ai comuni, sono confluite nella legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191), che ne ha contestualmente fatto salvi gli effetti (articolo 2, comma 251).

L'esame delle **65** leggi di conversione complessivamente approvate nel corso della legislatura ha avuto inizio in **34** casi presso la Camera dei deputati e in **31** casi presso il Senato della Repubblica.

---

[9] Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 97/2008 (C. 1496), che, nel testo trasmesso dal Senato, già assorbiva i contenuti degli altri due decreti-legge, il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «si abbia cura di evitare sovrapposizioni normative tra disposizioni presenti in più provvedimenti d'urgenza, conseguenti a modifiche apportate nel corso dei relativi procedimenti di conversione, in quanto tale fenomeno è suscettibile, da un lato, di ingenerare incertezze interpretative relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, e dall'altro di compromettere i caratteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge, previsti dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988».

Dei **65** decreti-legge convertiti, **58** hanno subito modificazioni durante l'esame parlamentare. In valori percentuali, i decreti-legge convertiti con modificazioni rappresentano l'**89,23** per cento dei decreti convertiti.

7 decreti-legge (inclusi **3** decreti-legge emanati dal Governo Prodi prima dell'inizio della XVI legislatura) sono stati convertiti senza modificazioni.

In **52** casi (compresi, ovviamente i decreti convertiti senza modificazioni) è stata sufficiente una sola lettura in ciascuna delle due Camere; eventuali modificazioni sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame, come risulta dalla seguente tabella, che indica i decreti-legge convertiti con una sola lettura da parte di ciascun ramo del Parlamento.

31	**Camera**	**Senato**	26 **modificati**
21	**Senato**	**Camera**	19 **modificati**

Entrambe le Camere denotano una notevole propensione ad introdurre modifiche: la Camera dei deputati ha modificato l'83,87 per cento dei decreti in ordine ai quali ha dato avvio alle procedure di conversione, il Senato il 90,47 per cento.

Nei restanti **13** casi la *navette* ha compreso una doppia lettura in un ramo del Parlamento.

Nella tabella che segue, si dà conto di tali decreti-legge:

3	**Camera**	**Senato**	**Camera**
10	**Senato**	**Camera**	**Senato**

2.9.1.3. Le assegnazioni alle Commissioni della Camera dei decreti-legge convertiti[10]

Il presente paragrafo, in connessione con le considerazioni già svolte a proposito della classificazione dei decreti-legge e delle politiche da essi perseguite, evidenzia come il loro contenuto sia spesso intersettoriale. E' un dato che appare evidente se solo si considerano i provvedimenti esaminati da due Commissioni congiuntamente (ed anche la varietà delle relative assegnazioni) e le Commissioni coinvolte in sede consultiva. La tabella che segue dà il quadro di tali assegnazioni. Si segnala che le prime 4 leggi di conversione sono state esaminate, nelle more della costituzione delle Commissioni permanenti, da una Commissione speciale. Per le restanti 61 leggi si può riassuntivamente osservare che:

- 26 (pari al 42,62 per cento delle leggi di conversione approvate dopo la costituzione delle Commissioni) sono state assegnate in sede referente a due Commissioni riunite;
- sono state tutte esaminate, in sede referente ovvero in sede consultiva, dalle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio;
- molto impegnate in sede consultiva risultano altre Commissioni con competenze tipicamente trasversali, come le Commissioni Giustizia (soprattutto per la previsione di sanzioni), Lavoro e Politiche dell'Unione europea.

[10] Il presente paragrafo rielabora i dati utilizzati in un rapporto sulla decretazione d'urgenza nella XV e XVI legislatura predisposto da Benedetto Cimino, Simona Morettini e Giovanni Piccirilli per il Presidente *pro tempore* del Comitato per la legislazione.

Commissione	Decreti assegnati in sede referente	Decreti assegnati congiuntamente ad altra Commissione	Decreti assegnati in sede consultiva	Totale decreti assegnati in referente e consultiva
Comm. Spec.	4			
I (Affari costituzionali)	7	9	45	61
II (Giustizia)	5	5	40	50
III (Affari esteri)	1	7	18	26
IV (Difesa)	0	6	24	30
V (Bilancio)	3	11	47	61
VI (Finanze)	2	7	32	41
VII (Cultura)	3	0	24	27
VIII (Ambiente)	8	1	27	36
IX (Trasporti)	2	3	24	29
X (Attività produttive)	2	3	29	34
XI (Lavoro)	1	0	43	44
XII (Affari sociali)	0	0	31	31
XIII (Agricoltura)	1	0	20	21
XIV (Politiche dell'Unione europea)	0	0	43	43
I-II	4			
I-V	5			
II-III	1			
III-IV	6			
V-VI	5			
V-IX	1			
VI-X	2			
VIII-IX	1			
IX-X	1			

La tabella che segue pone in evidenza come il procedimento di conversione, per la complessità degli argomenti oggetto di ciascun provvedimento, coinvolga generalmente un numero piuttosto alto di Commissioni; in 9 casi su 61 sono state coinvolte tutte le Commissioni ed in altri 19 casi almeno 10: quasi la metà delle 61 leggi di conversione esaminate dopo l'istituzione delle Commissioni permanenti ha quindi coinvolto almeno 10 Commissioni.

Numero di Commissioni coinvolte	Numero di decreti-legge
2	1
3	2
4	2
5	9
6	9
7	5
8	3
9	2
10	6
11	3
12	6
13	4
14	9

2.9.1.4. La questione di fiducia nel procedimento di conversione

La tabella che segue dimostra come le questioni di fiducia siano state poste, nella maggioranza dei casi, sia alla Camera sia al Senato, durante l'*iter* di conversione.

	Camera	Senato
Questioni di fiducia poste dal Governo su provvedimenti	23	15
Numero di provvedimenti su cui è stata posta la fiducia	20	12
Questioni di fiducia poste dal Governo nell'*iter* di conversione di decreti-legge	18	9
Leggi di conversione su cui è stata posta la fiducia	17	9

Delle **9** leggi di conversione sulle quali il Senato è stato chiamato a votare la fiducia, **8** sono state approvate attraverso un voto di fiducia anche alla Camera. La legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto-legge n. 112/2008 (disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) è stata approvata attraverso un triplo voto di fiducia, effettuato durante la prima lettura alla Camera, la lettura al Senato e la seconda lettura alla Camera.

Il 40 per cento delle leggi di conversione (26 su 65) sono dunque state approvate attraverso un voto di fiducia, in otto casi ripetuto in entrambe le Camere.

Si tratta di un fenomeno rilevante sia in termini quantitativi, sia dal punto di vista qualitativo, visto che il voto di fiducia ha riguardato generalmente (nella Camera che ha esaminato il provvedimento in prima lettura e, nel caso della citata legge n. 133/2008, anche l'altra Camera) un maxiemendamento che ha ampliato il raggio di azione del provvedimento.

Dal punto di vista del rapporto tra Governo e Parlamento, si segnala che una quota rilevante (il 71,05%) dei casi in cui il Governo ha posto la questione di fiducia su progetti di legge all'esame delle Camere (27 questioni di fiducia su 38), è relativa a leggi di conversione di decreti-legge.

2.9.1.5. L'attuazione di obblighi comunitari attraverso la decretazione d'urgenza

Come già segnalato, in tale ambito, i decreti-legge convertiti sono **3**:

- i decreti-legge 8 aprile 2008, n. 59 (emanato dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura e "trascinato" nella XVI) e 25 settembre 2009, n. 135, recanti disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (convertiti, con modificazioni – rispettivamente – dalle leggi 6 giugno 2008, n. 101, e 20 novembre 2009, n. 166) hanno carattere multisettoriale;

- il decreto-legge 25 settembre 2008, n. 149, recante disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi

(convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 2008, n. 184) ha carattere settoriale.

2.11. La semplificazione legislativa

2.11.1. La delegificazione

Nel 2010 sono stati approvati 9 provvedimenti contenenti disposizioni di autorizzazione al Governo ad emanare regolamenti di delegificazione.

Nella XVI legislatura sono stati approvati complessivamente **23** provvedimenti che contengono autorizzazioni alla delegificazione, di cui 10 leggi di conversione di decreti-legge, 7 leggi ordinarie e 6 decreti legislativi.

Periodo	2010	Totale XVI legislatura
Provvedimenti di autorizzazione, di cui:	9	23
Leggi di conversione	2	10
Leggi ordinarie	3	7
Decreti legislativi	4	6

Nel corso della XVI legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **62** regolamenti di delegificazione, **50** dei quali "primari" e **12** modificativi, integrativi o sostitutivi di precedenti regolamenti di delegificazione (di cui **1** di attuazione di una autorizzazione contenuta in una legge comunitaria).

Tutti i regolamenti sono da attribuire al Governo Berlusconi IV.

Infine, **1** regolamento è stato emanato in attuazione di una autorizzazione contenuta in una legge approvata nella XI legislatura, **6** nella XIII legislatura, **3** nella XIV, **30** nella XV e **22** nella XVI legislatura.

Regolamenti di delegificazione	XVI		
Primari	**50**	**84,66%**	
***di cui* attuativi di leggi comunitarie**	**--**		**--**
Modificativi	**12**	**19,35%**	
***di cui* attuativi di leggi comunitarie**	**1**		**8,33%**
TOTALE	**62**		
***di cui* attuativi di leggi comunitarie**	**1**		**1,61%**

Già si sono forniti alcuni elementi circa i provvedimenti recanti autorizzazione alla delegificazione approvati nel corso della XVI legislatura. La tabella che segue dà conto nel dettaglio di tali provvedimenti e delle autorizzazioni da esse conferite, nonché del relativo stato di attuazione.

Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	DPR pubblicati
D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	1	--
D.L. 16 maggio 2008, 85 (L. 14 luglio 2008, n. 121), adeguamento delle strutture di Governo	1	6
D.L. 3 giugno 2008, n. 97 (L. 2 agosto 2008, n. 129), in materia fiscale e proroga termini	1	1
D.L. 25 giugno 2008, n. 112, (L. 6 agosto 2008, n. 133), manovra di finanza pubblica	8	10
D.L. 1° settembre 2008, n. 137 (L. 30 ottobre 2008, n. 169), istruzione e università	1	1
D.L. 30 dicembre 2008, n. 207 (L. 27 febbraio 2009, n. 14), proroga termini	2	--
L. 18 giugno 2009, n. 69, sviluppo economico, semplificazione, competitività e processo civile	1	1
L. 30 giugno 2009, n. 85, adesione al Trattato di Prüm	1	--
L. 15 luglio 2009, n. 94, sicurezza pubblica	1	1
L. 23 luglio 2009, n. 99, internazionalizzazione delle imprese ed energia	1	--
D.L. 1° luglio 2009, n. 78 (L. 3 agosto 2009, n. 102), provvedimenti anticrisi	2	--
D.L. 25 settembre 2009 n. 135 (L. 20 novembre 2009, n. 166), attuazione di obblighi comunitari	1	1
D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 17, ascensori	1	1
D.Lgs. 11 febbraio 2010, n. 22, ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche	1	--

L. 4 giugno 2010, n. 96, legge comunitaria 2009	**1**	**--**
D.L. 30 aprile 2010, n. 64 (L. 29 giugno 2010, n. 100), spettacolo e attività culturali	**1**	**--**
D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (L. 30 luglio 2010, n. 122), stabilizzazione finanziaria e di competitività economica	**2**	**--**
D.Lgs. 13 agosto 2010, n. 155, qualità dell'aria	**1**	**--**
L. 4 novembre 2010, n. 183, collegato lavoro	**1**	**--**
D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, rifiuti	**2**	**--**
L. 30 dicembre 2010, n. 240, organizzazione delle università	**3**	**--**
D.L. 29 dicembre 2010, n. 225 (L. 26 febbraio, 2011, n. 10), proroga di termini	**2**	**--**
D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, federalismo fiscale municipale	**2**	**--**

Va segnalato il ricorso alla delegificazione in provvedimenti che per loro natura non possono contenere disposizioni di delega o danno attuazione a leggi di delega: la maggior parte delle autorizzazioni alla delegificazione sono contenute, come già accennato, in decreti-legge e, in 6 casi, in un decreto legislativo.

2.11.2. I codici e i testi unici

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l'emanazione di testi unici e di codici, nella XVI legislatura sono stati pubblicati **2** provvedimenti di questo tipo:

- il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, emanato quindi nella precedente legislatura ma pubblicato all'inizio di quella corrente e per questo riportato nella tabella precedente, relativa ai provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione. Esso raccoglie le disposizioni in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;

- il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il codice dell'ordinamento militare, emanato in base alla delega cosiddetta "taglia-leggi" recata dall'articolo 14 della legge n. 246/2005, cui si accompagna il decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, recante il testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare.

Nella XVI legislatura sono state approvate **5** leggi contenenti deleghe per l'emanazione di testi unici:

- le leggi comunitarie per il 2008 e per il 2009 (L. 7 luglio 2009, n. 88 e L. 4 giugno 2010, n. 96) che recano la consueta delega per l'adozione di testi unici delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie;
- la legge 23 luglio 2009, n. 99, che delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni in materia di internazionalizzazione delle imprese;
- la legge di contabilità e finanza pubblica (L. 31 dicembre 2009 n. 196) che delega il Governo ad adottare un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria;
- il Piano straordinario contro le mafie (L. 13 agosto 2010, n. 136), che delega il Governo ad adottare il codice delle leggi antimafia.

Il secondo dei provvedimenti sopra citati è indicativo della tendenza, inaugurata nella XIV legislatura, ad affiancare ai decreti legislativi denominati formalmente **testo unico** o **codice**, una terza tipologia di provvedimento che si definisce di **riassetto normativo** di una materia specifica.

2.11.3. La ricognizione delle disposizioni legislative vigenti

Il codice dell'ordinamento militare, citato nel precedente paragrafo, segna un ulteriore avanzamento nell'attuazione della delega cosiddetta taglia-leggi, la quale prevede da un lato la ricognizione della legislazione vigente pubblicata nella "Gazzetta ufficiale" in data anteriore al 1° gennaio 1970 e dall'altro il suo riassetto e codificazione. In attuazione della delega, il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, fa salvi **3.236** atti normativi

di rango primario anteriori al 1°gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Dal 16 dicembre del 2010 tutte le disposizioni anteriori al 1970 non incluse nel decreto stesso o in altri decreti legislativi di natura integrativa e correttiva eventualmente adottati in base alla stessa delega risulteranno abrogate.

Il decreto legislativo, come sarà precisato nel successivo paragrafo, è stato preceduto da altri due interventi legislativi che, agendo in maniera speculare rispetto al meccanismo taglia-leggi ed utilizzando anche il lavoro di ricognizione effettuato a quel fine, abrogano espressamente poco più di 30.000 atti normativi, anche successivi al 1970.

2.11.4. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi

Come già accennato, relativamente alle abrogazioni, cioè all'opera di "sfoltimento" della legislazione, la XVI legislatura fa registrare una rilevante novità, con il primo provvedimento statale esclusivamente finalizzato all'abrogazione generalizzata di numerosi atti. Si tratta del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 (convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9), recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa, che ha abrogato ben 27.364[11] provvedimenti antecedenti il 1948 (l'abrogazione avrà effetto a decorrere dal 16 dicembre 2009). Esso era stata preceduto dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, a carattere intersettoriale (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che ha abrogato 3.299 atti, di cui 3.294[12] sulla base di quanto disposto dall'articolo 24 (*taglia-leggi*) e relativo allegato.

Questi provvedimenti hanno innestato sul procedimento di ricognizione delle disposizioni vigenti, previsto dalla delega di cui alla legge n. 246/2005 (cosiddetta delega "taglia-leggi"), uno speculare meccanismo di abrogazione delle disposizioni considerate ormai superate. Mentre cioè la

[11] Nella versione del decreto-legge 200/2008, come approvata dalla legge di conversione, i provvedimenti interamente abrogati sono 28.397: da questo elenco sono stati espunti 1.033 atti da parte della L. 18 giugno 2009, n. 69.

[12] Nella versione del decreto-legge 112/2008, come approvata dalla legge di conversione, i provvedimenti interamente abrogati sono 3.370; da questo elenco è stato espunto 1 atto da parte del D.L. 23 ottobre 2008, n. 162 (L. 22 dicembre 2008, n. 201) e 75 dal D.L. 22 dicembre 2008, n. 200 (L. 18 febbraio 2009, n. 9).

delega di cui alla legge n. 246/2005 è finalizzata all'adozione di un decreto legislativo che individui la legislazione vigente, i decreti-legge citati hanno nel frattempo provveduto all'abrogazione di una consistente quantità di atti normativi.

Il dato relativo alle abrogazioni, letto congiuntamente ai dati riguardanti il complesso della produzione legislativa, consente di valutare le variazioni nella consistenza dello *stock* normativo intervenute. La legislatura corrente, sotto questo profilo, presenta un dato sicuramente eclatante: a fronte di **226** leggi e di **135** decreti legislativi, sono stati abrogati **67.504** atti normativi.

Sul fronte delle leggi, la massima parte delle abrogazioni si deve alle leggi di conversione dei due decreti-legge nn. 112 e 200 del 2008.

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie - XVI legislatura

Totale leggi	226
Leggi contenenti abrogazioni espresse	58
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	8
Provvedimenti interamente abrogati	30.674

Sul versante dei decreti legislativi (nel cui novero sono inclusi i codici ed i testi unici, strumenti per eccellenza del riordino normativo), si registra un numero significativo di decreti contenenti abrogazioni in rapporto ai decreti emanati (81 su 135, pari al 60 %).

Abrogazioni contenute in decreti legislativi - XVI legislatura

Totale decreti legislativi	135
Decreti legislativi contenenti abrogazioni espresse	81
Decreti legislativi contenenti formule di abrogazione innominata	6
Provvedimenti interamente abrogati da decreti legislativi	36.830

La grande maggioranza delle abrogazioni di interi provvedimenti è stata disposta dal decreto legislativo n. 66/2010 recante il codice dell'ordinamento militare (1.288 tra atti normativi primari e secondari) e soprattutto dal decreto legislativo n. 212/2010, recante abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (35.455 provvedimenti).

Entrambi i provvedimenti, come esplicitato nel titolo del secondo, sono stati emanati nell'ambito della delega cosiddetta "taglia-leggi".

PARTE V

TENDENZE DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA

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

PRINCIPALI TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELL'UE NEL 2011 E ATTUAZIONE DEL TRATTATO DI LISBONA

Il secondo anno della 7ª legislatura europea (2009-2014) è stato segnato, rispetto all'anno precedente, da un moderato **aumento della produzione normativa** dell'Unione europea, sia con riferimento all'attività legislativa in senso stretto sia con riferimento agli atti normativi adottati nell'esercizio di poteri di attuazione da parte della Commissione europea.

A fronte di un aumento complessivo degli atti giuridici delle Istituzioni di poco più dell'**8%** (da 1726 a 1863), gli atti di natura tipicamente normativa (regolamenti e direttive) sono cresciuti di circa il **12%** (da 823 a 922).

Le ragioni di tale aumento, come meglio si dirà nei paragrafi seguenti, sembrano risiedere anzitutto nella effettiva applicazione di gran parte delle nuove procedure e competenze decisionali introdotte dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Nel primo anno della legislatura in corso gli adempimenti istituzionali connessi all'entrata in vigore del nuovo Trattato avevano invece determinato, come rilevato nel Rapporto relativo al 2010, un certo rallentamento nella produzione normativa.

In particolare, essendosi la nuova Commissione europea insediata soltanto il 9 febbraio 2010, la precedente Commissione – il cui mandato era scaduto il 31 ottobre 2009 – aveva presentato quasi esclusivamente proposte normative relative ad atti dovuti (conclusione di accordi con Paesi terzi), a misure esecutive o ad aspetti tecnici.

Nei paragrafi successivi saranno brevemente esaminati i dati relativi alla produzione normativa nel secondo anno della legislatura europea in corso e sarà operata una valutazione dell'intervento dei parlamenti nazionali nei processi decisionali europei in base alle nuove prerogative ad essi conferite dal Trattato di Lisbona.

1. La produzione normativa nel secondo anno della 7a legislatura europea

I dati relativi alla produzione normativa nel secondo anno della 7° legislatura europea (1° agosto 2010- 31 luglio 2011), riportati nella tabella

I, oltre al già rilevato incremento degli atti giuridici adottati dalle Istituzioni europee, segnano il consolidamento di alcune importanti tendenze già emerse nella precedente e nel primo anno della legislatura in corso.

La prima concerne l'incremento, lieve ma costante, della normativa adottata secondo la **procedura legislativa ordinaria** che sembra riflettere primariamente l'estensione dell'ambito della medesima procedura a nuove basi giuridiche operata dal Trattato di Lisbona.

Una seconda tendenza attiene al significativo aumento del ricorso al **regolamento** nell'ambito sia della procedura legislativa ordinaria sia delle procedure legislative speciali o non legislative**.**

In particolare i regolamenti adottati secondo la **procedura legislativa ordinaria** aumentano di oltre un terzo (**da 30 a 41**) mentre il numero di **direttive** quasi si dimezza (da **32 a 17**). Il regolamento diviene così, per la prima volta, la principale fonte di produzione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria.

I **regolamenti del Consiglio** aumentano in misura più modesta (**da 94 a 101**) a fronte tuttavia di una forte riduzione delle **direttive (da 13 a 5**).

I regolamenti adottati dalla **Commissione** (essenzialmente nell'esercizio di poteri di attuazione ad essa conferiti dalla legislazione) crescono di circa il **18%** con un contestuale moderato aumento delle direttive emanate dalla stessa istituzione.

Alla base dell'affermazione del regolamento quale principale fonte di produzione legislativa sembrano porsi tre principali fattori:

- la scelta del regolamento piuttosto che della direttiva (in quattro casi) per l'attuazione di alcuni importanti interventi legislativi nel settore dei **servizi finanziari**, relativi, in particolare, alla creazione del nuovo sistema europeo di vigilanza finanziaria e alla disciplina delle agenzie di *rating*;

- il ricorso per la prima volta al regolamento (due casi nel periodo considerato) nel settore della **cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale**, consentita dal Trattato di Lisbona per effetto dell'assorbimento del "terzo pilastro" previgente nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia;

- l'adozione di regolamenti (in due casi) per l'attuazione di **innovazioni istituzionali** introdotte dal Trattato di Lisbona, quali l'iniziativa legislativa

dei cittadini e la fissazione di regole e princìpi generali per l'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

Più in generale, non sembra inopportuno verificare se questa tendenza costante all'aumento dei regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria non rifletta una evoluzione nei rapporti interistituzionali in seno all'UE. Il maggiore ricorso al regolamento, strumento più stringente che riduce la discrezionalità degli Stati membri e il rischio di divergenza nella fase attuativa, potrebbe infatti essere letto come il risultato della progressiva affermazione delle posizioni del Parlamento europeo e della Commissione, tradizionalmente più favorevoli all'integrazione giuridica ed economica rispetto a quelle del Consiglio, più attento alla salvaguardia delle competenze nazionali.

In altri termini, il ricorso al regolamento segnerebbe un riequilibrio dei rapporti tra i colegislatori nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, di cui la Commissione europea terrebbe conto sin dal momento della scelta dello strumento giuridico da proporre (nei limiti consentiti dalla base giuridica).

Potrebbe anche ritenersi che le maggiori garanzie assicurate dalla procedura legislativa ordinaria (e prima dalla codecisione) in termini di salvaguardia delle rispettive competenze nella definizione dei contenuti dell'atto, inducano il Parlamento europeo ed il Consiglio a privilegiare lo strumento normativo più stringente, che riduce i rischi di mancata trasposizione della normativa europea negli ordinamenti nazionali. Ciò anche alla luce del numero tuttora elevato (esemplare è il caso dell'Italia) di procedure di infrazione avviate dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 258 del TFUE, per mancato o non corretto recepimento di direttive.

Per quanto riguarda i regolamenti di attuazione posti in essere dalla Commissione secondo le procedure di comitatologia, il significativo incremento sembra rispondere all'esigenza di assicurare una **maggiore uniformità** ed una immediata applicabilità negli ordinamenti nazionali di misure al alto contenuto tecnico.

Andrà verificato se il nuovo assetto dei poteri delegati ed esecutivi determinato dall'applicazione del Trattato di Lisbona inciderà in qualche

misura anche sulla tipologia degli strumenti di attuazione posti in essere dalla Commissione (cfr. l'apposito paragrafo sul tema).

L'incremento del numero di **decisioni** adottate secondo la procedura legislativa ordinaria (pari a circa **il 30%**), già delineatosi nel 2010 e accentuatosi nel 2011, non sembra invece riflettere una tendenza strutturale ma ha piuttosto carattere contingente: oltre i tre quarti delle 34 decisioni adottate concernono infatti la mobilizzazione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, operata con grande frequenza a fronte della crisi economica e finanziaria, e del Fondo si solidarietà per le popolazioni di regioni colpite da catastrofi.

I dati di cui alla tabella I confermano infine che la parte preponderante degli atti normativi in senso stretto (regolamenti e direttive) è adottata non attraverso procedure legislative, ma **dalla Commissione europea** nell'esercizio delle competenze esecutive ad essa conferite da atti legislativi.

Non è agevole prevedere quale sarà l'impatto su questa articolazione dei poteri decisionali tra livello legislativo in senso stretto e livello esecutivo, del nuovo istituto della delega legislativa previsto dal Trattato di Lisbona e della nuova disciplina per l'esercizio di competenze esecutive a livello europeo (v. *infra*).

TABELLA I - Atti giuridici delle Istituzioni dell'UE[1]

	5ª legislatura del Parlamento europeo (20 luglio 1999 - 19 luglio 2004)	6ª legislatura del Parlamento europeo (20 luglio 2004 - 13 luglio 2009)	7ª legislatura del Parlamento europeo (dal 14 luglio 2009)	
Parlamento e Consiglio	**1999-2004**	**2004-2009**	**dal 14 luglio 2009 al 31 luglio 2010**	**dal 1° agosto 2010 al 31 luglio 2011**
Regolamenti	128	170	30	41
Direttive	194	192	32	17
Decisioni	82	92	26	34
Totale	**404**	**454**	**88**	**92**
Consiglio				
Regolamenti	774	688	94	101
Direttive	79	68	13	5
Decisioni	1085	1241	236	301
Totale	**1938**	**1997**	**347**	**407**
Commissione				
Regolamenti	7760	7749	571	667
Direttive	247	280	83	91
Decisioni	4030	3817	637	606
Totale	**12037**	**11846**	**1291**	**1364**
Totale atti	**14379**	**14279**	**1726**	**1863**

[1] La presente tabella è stata predisposta mediante ricerche nella banca dati EurLex. I dati relativi alla 5° e alla 6° legislatura europea includono tutti gli atti **adottati** dall'Istituzione(i) competente(i) nell'arco della legislatura, indipendentemente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea e dalla data di entrata in vigore o eventuale abrogazione. I dati relativi alla 7° legislatura includono, invece, i soli atti adottati nell'arco temporale indicato che risultano ancora in vigore alla data del 1° settembre 2011. In tal modo non sono inclusi nel conteggio gli atti di natura meramente gestoria aventi una durata temporale limitata (inferiore all'anno).

Distribuzione degli atti legislativi per settore di attività

L'analisi della distribuzione per settore degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria mostra anzitutto l'impatto della **crisi economica e finanziaria** sulla produzione legislativa dell'Unione.

TABELLA II - Distribuzione per settore degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria

Atti giuridici in codecisione	*Settore*
Regolamenti (41)	Agricoltura: 3
	Questioni istituzionali e bilancio: 5
	Pesca: 5
	Unione doganale: 1
	Politica industriale e mercato interno: 5
	Trasporti: 3
	Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi (inclusi i servizi finanziari): 3
	Politica economica e monetaria: 1
	Ambiente: 2
	Consumatori e tutela della salute: 2
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale: 4
	Politica regionale: 2
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: 4
	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale): 2
	Energia: 2
Direttive (17)	Politica industriale e mercato interno: 3
	Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi (inclusi i servizi finanziari): 4
	Ambiente: 3
	Consumatori e tutela della salute: 1
	Politica dei trasporti: 1
	Diritto delle imprese: 2
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: 3
Decisioni (34)	Relazioni esterne: 1
	Questioni finanziarie: 28
	Politica regionale: 3
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: 1
	Politica industriale e mercato interno: 1

Una percentuale significativa degli atti adottati concerne infatti le già richiamate misure relative alla disciplina dei **servizi finanziari** (3 regolamenti e 4 direttive) e l'attivazione del **fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione**.

Si conferma inoltre la rilevanza della legislazione relativa allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (4 regolamenti e tre direttive).

2. La nuova disciplina dei poteri delegati ed esecutivi

Il Trattato di Lisbona ha profondamente innovato la disciplina dei poteri di attuazione (mediante misure adottate a livello europeo) degli atti legislativi dell'UE e, più in generale, l'assetto delle fonti di produzione normativa dell'Unione europea.

Nel sistema previgente, in assenza di una qualificazione nei Trattati degli atti legislativi e del relativo regime giuridico, la prassi e giurisprudenza avevano delineata la distinzione dei poteri decisionali comunitari tra un livello legislativo in senso stretto - che si esplicava secondo basi giuridiche e procedure decisionali direttamente previste dal Trattato - e un livello esecutivo, che si esplicava mediante esercizio dei poteri di attuazione delegati da atti legislativi alla Commissione o, in casi limitati, al Consiglio.[2] Gli atti normativi adottati a livello legislativo ed esecutivo, pur essendo adottati secondo diverse procedure, avevano peraltro la stessa forma (regolamenti e direttive e, in misura più limitata, decisioni)[3] ed efficacia formale.

---

[2] La qualificazione e distinzione tra poteri e procedure legislative ed esecutive, in assenza di espresse previsioni nei Trattati, è stata operata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in base al criterio della base giuridica: sono considerati legislativi, indipendentemente dalla loro forma o procedura di adozione, gli atti il cui fondamento giuridico è una disposizione del Trattato; sono "esecutivi" gli atti la cui base giuridica è una disposizione di diritto derivato.

[3] Le decisioni della Commissione hanno di norma, in conformità con la definizione di tale tipologia di atto contenuta dall'articolo 249 del Trattato CE, carattere non normativo concernendo soprattutto l'applicazione della disciplina della concorrenza a casi specifici. Anche alcune decisioni del Consiglio hanno natura non normativa concernendo nomine di componenti delle Istituzioni e organi dell'UE, nonché l'applicazione per singoli Stati membri di regole o deroghe specifiche previste da atti di diritto derivato; gran parte delle decisioni del Consiglio ha invece carattere *lato sensu*

Come precisato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, era possibile definire una gerarchia delle fonti esclusivamente tra il singolo atto "legislativo" attributivo di poteri esecutivi e i relativi atti di esecuzione.

Va inoltre considerato che, sino al 2005, la delimitazione dell'ambito della delega e la scelta delle procedure per l'esercizio dei poteri esecutivi erano state causa di conflitti tra Parlamento europeo e Consiglio nell'ambito della procedura di codecisione, per effetto dello squilibrio nei poteri di intervento delle due Istituzioni nella fase esecutiva, a danno del Parlamento stesso. Pertanto, in numerosi casi l'*iter* di approvazione di atti in codecisione era stato reso difficoltoso o addirittura si era bloccato per contrasti non sul merito dell'atto ma sulle clausole di delega.

In base al previgente articolo 202, ultimo capoverso, del Trattato CE e alla decisione 99/468/CE, modificata da ultimo, con la decisione 2006/512/CE, i poteri di esecuzione conferiti dall'atto legislativo (vale a dire da un atto la cui base giuridica era costituito da una disposizione del Trattato) erano esercitati di norma dalla Commissione secondo le **procedure di comitatologia** (vale a dire con l'assistenza di comitati di rappresentanti degli Stati membri deliberanti a maggioranza qualificata secondo le stesse regole di ponderazione del voto previste per il Consiglio), ovvero dal Consiglio secondo procedure che spesso non prevedono la consultazione del Parlamento europeo.

I dati riportati nella tabella I evidenziano il ricorso quasi sistematico, nel sistema previgente, al conferimento di poteri di esecutivi alla Commissione, riconducibile all'esigenza di sgravare il processo decisionale dalla definizione di aspetti tecnici, che avrebbero richiesto una negoziazione lunga e faticosa tra le istituzioni.

Il conferimento di poteri alla Commissione secondo le procedure di comitatologia ha peraltro costituito oggetto ricorrente di conflitto tra Parlamento europeo e Consiglio, sia nell'ambito delle procedure decisionali sia in sede giurisdizionale, soprattutto per l'assenza nei trattati previdenti di una distinzione tra materie di rango "legislativo", riservate alla legislazione, e quelle di natura esecutiva, delegabili alla Commissione, nonché per la previsione di ridotti strumenti di controllo parlamentare sulle procedure dei comitati.

normativo, concernendo la firma, la conclusione o l'applicazione provvisoria di accordi internazionali.

In particolare, il Parlamento europeo ha contestato l'alterazione dell'equilibrio istituzionale derivante dalle procedure della comitatologia, quali disciplinate dalla decisione n. 1999/468, in base alle quali il Consiglio poteva esercitare, attraverso i comitati che ne riproducono composizione e funzionamento, un controllo stringente sull'esercizio dei poteri esecutivi delegati, eventualmente riappropriandosene, mentre al Parlamento europeo era riconosciuto esclusivamente il diritto ad essere informato sui lavori dei comitati e a verificare l'esistenza di un eccesso di delega.

Al fine di superare questi aspetti problematici, con la decisione 2006/512/CE del Consiglio era stata introdotta, modificando la decisione 1999/468/CE del Consiglio, una apposita procedura per l'adozione delle misure di attuazione di atti approvati in codecisione (procedura di regolamentazione con controllo), che poneva Parlamento e Consiglio su un piano di parità.

Il nuovo Trattato introduce invece una classificazione degli atti giuridici distinguendo, anche nella denominazione, quelli "legislativi", posti in essere nell'esercizio delle procedure legislativa ordinaria o speciali, da quelli **delegati** e da quelli **esecutivi**.

Gli atti delegati sono, come meglio si dirà, atti non legislativi posti in essere esclusivamente dalla Commissione nell'esercizio della delega conferita da un atto legislativo.

Gli atti esecutivi sono invece posti in essere dalla Commissione o, in casi specifici, dal Consiglio, in base al conferimento di competenze contenuto in "atti giuridicamente vincolanti" dell'Unione (pertanto anche in atti delegati), se sono necessarie "**condizioni uniformi di esecuzione**" (in caso contrario, si ribadisce che le competenze di esecuzione spettano agli Stati membri).

Si prospettano inoltre modalità di controllo sull'esercizio dei poteri delegati ed esecutivi che pongono Parlamento europeo e Consiglio sullo stesso piano.

Per effetto di questa nuova disciplina il regime giuridico e la stessa denominazione formale di ciascuna tipologia di atto consegue al suo procedimento di adozione.

Si configura in tal modo una nuova **classificazione e specializzazione** delle diverse tipologie di atto normativa che prefigura, in una certa misura,

la definizione di **gerarchia delle fonti di produzione** di diritto derivato, eliminando l'incertezza determinata dall'assetto previgente.

Va tuttavia considerato che l'allocazione dei poteri normativi tra i tre distinti livelli delineati dal Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE) è rimessa in ampia misura alle **scelte del legislatore**, non contenendo il Trattato "riserve di atto legislativo" in senso stretto.

In particolare, l'unico limite materiale alla delega viene identificato, riprendendo la giurisprudenza che si era consolidata con riferimento all'esercizio dei poteri esecutivi secondo i trattati previgenti, negli "**elementi essenziali**" della materia che sono riservati all'atto legislativo.

Peraltro, né il Trattato né la giurisprudenza sopra richiamata definiscono criteri precisi per la determinazione della "essenzialità" di un elemento che è sempre stata rimessa alla discrezionalità del legislatore, generando a più riprese *querelle* tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione in merito alla delimitazione dell'ambito di disciplinare da demandare all'attività esecutiva.

La **Corte di Giustizia** ha, infatti, definito quali "elementi essenziali" le "norme che, presentando un carattere essenziale per la materia di cui trattano(…)" (…) hanno per oggetto di tradurre gli **orientamenti fondamentali** della politica comunitaria"[4]. La delimitazione degli elementi essenziali è pertanto rimessa, al momento dell'adozione dell'atto, alla discrezionalità del legislatore (Parlamento europeo e Consiglio).

Per quanto attiene agli atti esecutivi, l'unico limite posto dal Trattato attiene, come già accennato, alla necessità di "condizioni uniformi di esecuzione" di atti giuridici dell'Unione che giustifichino l'adozione di misure comuni a livello europeo anziché nazionale.

E' presumibile che nel nuovo assetto dei poteri normativi, il conferimento di competenze delegate o esecutive sarà **meno conflittuale**, essendo Parlamento europeo e Consiglio pienamente

[4] Cfr. la sentenza nella causa C-240/90, *Repubblica Federale di Germania contro Commissione*, punti 36 e 37.

equiparati nei poteri di controllo sull'esercizio dei poteri delegati ed esecutivi (a differenza di quanto avveniva sino al 2005 per le procedure di comitatologia).

Dovrebbe pertanto risultare più agevole la scelta del legislatore in merito all'allocazione della disciplina di una materia al livello appropriato in base alla natura e alla portata degli aspetti da definire e alle esigenze di flessibilità ed adeguamento tecnico della normativa.

Al tempo stesso, non si può escludere che, a fronte della genericità delle previsioni di cui all'articolo 290, singoli Stati membri o altri soggetti interessati ricorrano alla Corte di giustizia sostenendo che la delega concerne elementi essenziali della materia, ovvero che siano stati conferiti poteri esecutivi alla Commissione o al Consiglio pur non essendo necessarie condizioni uniformi di esecuzione, come richiesto dall'articolo 291.

Un ulteriore possibile elemento di criticità, emerso in sede di prima applicazione, concerne il conferimento alla Commissione di **deleghe di durata indeterminata**.

L'**Intesa comune** sugli atti delegati, conclusa tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'aprile 2011 (*v. infra*) stabilisce invece che l'atto legislativo possa autorizzare la Commissione ad adottare atti delegati per un periodo di tempo **indeterminato o determinato**. Qualora sia previsto un periodo determinato, l'atto legislativo di base prevede in linea di massima che la delega di potere sia **tacitamente prorogata** per periodi di identica durata, a meno che il Parlamento Europeo o il Consiglio vi si oppongano.

Alcuni **Parlamenti nazionali** (*cfr. il paragrafo successivo*) hanno infatti eccepito, in sede di esame di sussidiarietà e di dialogo politico, che l'articolo 290 del TFUE, laddove stabilisce che l'atto legislativo deve delimitare esplicitamente la durata della delega, imporrebbe sempre al legislatore la **fissazione di un termine di delega**.

La Commissione europea - oltre a ricordare che anche nel sistema previgente di regola non era fissato un termine per l'esercizio dei poteri esecutivi ad essa conferiti - ha sinora replicato osservando che l'articolo

290 imporrebbe esplicitamente al legislatore la sola **valutazione in merito alla opportunità o meno di stabilire un termine di delega**, come precisato dalla richiamata intesa.

Inoltre, la Commissione ricorda che l'articolo 290 consente al Parlamento europeo e al Consiglio di **revocare** in ogni momento la delega conferita, valutando caso per caso se "riappropriarsi" delle competenze legislative delegate.

Infine, la Commissione rileva che, ove essa fosse costretta a presentare a intervalli regolari nuove proposte legislative per ottenere il rinnovo di una delega, si pregiudicherebbero gli obiettivi di **efficacia e rapidità** che giustificano il ricorso agli atti delegati.

Atti delegati

L'articolo 290 TFUE stabilisce che gli atti legislativi possono delegare alla Commissione il potere di adottare **atti non legislativi di portata generale,** che completano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo quadro. L'atto delegato deve essere espressamente **denominato** come tale nel proprio titolo. Con riferimento all'ambito e alla portata della delega, l'articolo 290 reca indicazioni generali, precisando che:

- l'atto legislativo deve delimitare esplicitamente gli **obiettivi**, il **contenuto,** la **portata** e la **durata** della delega di potere;

- la disciplina degli **elementi essenziali** di un settore è **riservata all'atto legislativo** e non può essere oggetto di delega.

Per quanto attiene alla procedura per l'esercizio della delega, la disposizione fissa esplicitamente le **condizioni** generali cui è soggetta la delega:

- il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri possono decidere di **revocare** la delega;
- l'atto delegato può **entrare in vigore** soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri **non** sollevino **obiezioni**.

Nell'aprile del 2011 la Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio hanno concluso un'**Intesa comune** che stabilisce le disposizioni pratiche e le precisazioni e preferenze concordate applicabili alle deleghe di potere legislativo ai sensi dell'articolo 290 TFUE. In particolare, essa prevede disposizioni in materia di:

- **consultazioni** nel contesto della preparazione e della stesura degli atti delegati, anche attraverso una trasmissione contemporanea, corretta e tempestiva dei documenti pertinenti al Parlamento europeo e al Consiglio;
- **trasmissione** di documenti e calcolo dei periodi di tempo (in particolare, la Commissione non trasmette alcun atto delegato nei seguenti periodi: dal 22 dicembre al 6 gennaio e dal 15 luglio al 20 agosto);
- **durata della delega**: l'atto di base può autorizzare la Commissione ad adottare atti delegati per un periodo **determinato o indeterminato**. Nel primo caso, l'atto di base dovrebbe prevedere in linea di massima che la **delega** sia **tacitamente prorogata** per periodi di **identica durata**, a meno che il Parlamento europeo o il Consiglio non si oppongano a tale proroga al più tardi tre mesi prima della scadenza di ciascun periodo;
- **termini per l'opposizione** da parte del Parlamento europeo e del Consiglio: fatta salva la procedura d'urgenza, il termine per l'opposizione definito caso per caso in ciascun atto di base dovrebbe in linea di massima essere al **minimo di due mesi**, prorogabile di altri due mesi su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio. Tuttavia, l'atto delegato può essere pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entrare in vigore prima della scadenza del suddetto termine se il Parlamento europeo e il Consiglio hanno entrambi informato la Commissione che non intendono opporsi;
- **procedura d'urgenza**: dovrebbe essere riservata a **casi eccezionali**, come le questioni di sicurezza, la protezione della salute e della sicurezza, o le relazioni esterne, comprese le crisi umanitarie. Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero giustificare la scelta della procedura d'urgenza nell'atto di base.

Atti esecutivi

L'articolo 291 TFUE stabilisce che gli **atti esecutivi** per l'attuazione nel diritto interno degli atti giuridicamente vincolanti sono adottati dagli **Stati membri**. Esclusivamente nel caso in cui siano necessarie **condizioni uniformi di esecuzione** degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, definiti "atti di base", questi attribuiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici al Consiglio. L'atto esecutivo, analogamente a quello delegato, deve essere espressamente denominato come tale nel proprio titolo.

Il **regolamento (UE) n. 182/2011** del 16 febbraio 2011 ha stabilito, in attuazione dell'articolo 291, le regole e i princìpi generali relativi alle **modalità di controllo** degli Stati membri all'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, abrogando la richiamata decisione 1999/468/CE sul funzionamento della **comitologia**.

Il regolamento stabilisce, anzitutto, che un atto di base, tenendo presente la natura o l'impatto degli atti di esecuzione richiesti, può prevedere l'applicazione di due distinte procedure: la **procedura consultiva** o la **procedura d'esame**; in base ad entrambe le procedure la Commissione è assistita da un **comitato** composto da **rappresentanti degli Stati membri** e presieduto da un rappresentante della Commissione, il quale esprime un **parere** sul progetto di atto di esecuzione che deve essere adottato dalla Commissione stessa.

In particolare, la **procedura d'esame** si applica per l'adozione di:

- atti di esecuzione di portata generale;
- altri atti di esecuzione riguardanti:
  - programmi con implicazioni sostanziali;
  - la politica agricola comune e la politica comune della pesca;
  - l'ambiente, la sicurezza, o la protezione della salute o la sicurezza delle persone, degli animali o delle piante;
  - la politica commerciale comune;
  - la fiscalità.

La **procedura consultiva** si applica, in via residuale, per l'adozione di atti di esecuzione che non rientrino negli ambiti di applicazione appena richiamati.

Nel caso di **procedura consultiva**, l'art. 4 del citato regolamento prevede che il comitato esprima, a **maggioranza semplice** dei suoi membri, il proprio parere. Laddove, invece, sia seguita la **procedura d'esame**, l'art. 5 prescrive che il comitato deve esprime il proprio parere a **maggioranza qualificata**.

Se il comitato esprime un **parere positivo**, la Commissione adotta il progetto di atto di esecuzione. Viceversa, l'atto non è adottato in caso di parere negativo. Tuttavia, se il presidente del comitato ritiene che sia necessario un atto di esecuzione, può sottoporre una versione modificata del progetto di atto di esecuzione allo stesso comitato entro due mesi dalla presentazione del parere negativo, ovvero presentare il progetto di atto di esecuzione entro un mese dalla suddetta presentazione ad un comitato di appello per una nuova delibera. In via di eccezione, l'art. 7 prevede che, nel caso di **assenza di parere o di parere negativo** da parte del comitato, la Commissione può comunque adottare un progetto di atto di esecuzione, se esso deve essere adottato senza indugio per evitare il verificarsi di crisi significative dei mercati nel settore dell'agricoltura o di un rischio agli interessi finanziari dell'Unione. In questo caso, la Commissione deve presentare immediatamente l'atto di esecuzione adottato al comitato di appello, e qualora quest'ultimo esprima un parere negativo sull'atto di esecuzione adottato, la Commissione abroga immediatamente tale atto.

Infine, l'art. 8 stabilisce che un atto di base può prevedere, per imperativi motivi di urgenza debitamente giustificati, che la Commissione possa adottare un **atto** di esecuzione **immediatamente applicabile**, senza previa presentazione ad

un comitato. Questo atto rimane in vigore per un periodo non superiore a sei mesi, salvo che l'atto di base preveda altrimenti. Al massimo quattordici giorni dopo la sua adozione, il presidente sottopone l'atto al comitato competente al fine di ottenerne il parere. Se si applica la procedura d'esame, la Commissione deve abrogare immediatamente l'atto in caso di parere negativo.

Nel caso in cui l'atto di base sia adottato secondo la procedura legislativa ordinaria, sia il **Parlamento europeo** sia il **Consiglio** possono, in qualsiasi momento, comunicare alla Commissione di ritenere che, a loro avviso, un progetto di atto di esecuzione **ecceda** i poteri d'esecuzione previsti nell'atto di base. In tal caso, la Commissione riesamina il progetto di atto di esecuzione, tenendo conto delle posizioni espresse, e informa il Parlamento europeo e il Consiglio se essa intende **mantenere, modificare o ritirare** il progetto di atto di esecuzione.

3. L'intervento dei Parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea

Nel corso del periodo considerato dal presente Rapporto si sono delineate in maniera più precisa le modalità e l'impatto dell'intervento dei parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, sia nell'esercizio dei nuovi poteri ad essi conferiti dal Trattato di Lisbona, sia nell'ambito del dialogo politico informale con la Commissione europea e del raccordo con il Parlamento europeo.

La prima applicazione del meccanismo di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà

Il meccanismo di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà, disciplinato nell'apposito Protocollo allegato al Trattato sull'UE e al Trattato sul funzionamento dell'Unione, costituisce, per i peculiari effetti che esso produce nel processo decisionale europeo, la nuova prerogativa dei Parlamenti nazionali su cui più si è concentrata l'attenzione sia degli stessi Parlamenti sia nel dibattito istituzionale e dottrinale.

Anche in ragione di questo forte interesse, il meccanismo di allerta precoce ha ricevuto immediata attuazione con l'entrata in vigore dei Trattati.

Per un verso, le Istituzioni dell'UE direttamente interessate - Commissione, Parlamento europeo e Consiglio – hanno adeguato le proprie procedure e regole di funzionamento interne, nonché definito e

comunicato formalmente ai parlamenti nazionali (con lettere ai rispettivi Presidenti) le modalità operative per l'applicazione del meccanismo, per quanto riguarda i profili di loro competenza.

Per altro verso, ciascuna camera ha già individuato (in alcuni casi mediante apposite modifiche regolamentari) gli organi parlamentari competenti ad operare il controllo di sussidiarietà e ad esprimere il parere motivato e la relativa procedura.

In base ai dati forniti dalla relazione sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali nel 2010, adottata il 10 giugno 2011 (COM(2011)345 def.), nel 2010 la Commissione ha inviato ai parlamenti nazionali **82 progetti di atti legislativi** ai fini controllo della sussidiarietà, ricevendo **211 pareri**. Circa tre quarti dei suddetti pareri sono pervenuti nelle otto settimane successive all'invio della lettera che annuncia il decorso del termine previsto dal Protocollo n. 2 ("*lettre de saisine*"); ad avviso della Commissione ciò indica chiaramente che i parlamenti nazionali hanno maturato – anche attraverso le appropriate modifiche regolamentari e legislative - la capacità di reagire molto più tempestivamente alle proposte della Commissione.

Solo **34 dei 211** (ovvero circa il 15%) pareri trasmessi alla Commissione dai parlamenti nazionali su proposte legislative rilevanti ai sensi del Protocollo n. 2 hanno natura di **pareri motivati**, in quanto sollevano obiezioni in merito alla conformità della proposta esaminata con il principio della sussidiarietà.

Peraltro, va considerato che quasi tutti i pareri motivati in questione (**30 su 34**) sono pervenuti negli ultimi tre mesi dell'anno 2010.

La maggior parte dei pareri motivati è stata espressa in relazione a progetti legislativi nei settori dell'**agricoltura** (13), degli **affari interni** (9), del **mercato interno e servizi** (7).

La proposta della Commissione oggetto del maggior numero di pareri motivati nel 2010 è stata la **direttiva sui lavoratori stagionali**, con un totale di nove camere che hanno segnalato problemi concernenti la sussidiarietà.

Va sottolineato che un analogo risultato si è registrato nel maggio 2011 in relazione alla **proposta di direttiva sulla base imponibile consolidata**

dell'imposta sulle società, oggetto di parere motivato da parte di nove camere (per un totale di 11 voti).

La **Camera dei deputati** ha esaminato, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 agosto 2011, 17 progetti di atti legislativi dell'UE ai fini del controllo di sussidiarietà, secondo la procedura definita con i pareri della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010.

In base ai due pareri, la verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'UE, ai sensi del Protocollo n. 2, è demandata alla Commissione politiche dell'Unione europea, che deve concludere l'esame entro 40 giorni dall'assegnazione (di norma coincidente con la data della notifica da parte della Commissione o del Consiglio del *dies a quo* del periodo di otto settimane). Alla discussione presso la Commissione politiche dell'UE è invitato il relatore nominato nella Commissione di settore.

La XIV Commissione può adottare un documento recante una valutazione motivata negativa o positiva della conformità del progetto di atto con il principio di sussidiarietà.

Il documento della XIV Commissione può essere sottoposto all'Assemblea su richiesta del Governo, di un quinto dei componenti della medesima Commissione o di un decimo dei componenti dell'Assemblea, avanzata entro 5 giorni dalla data della deliberazione della XIV Commissione; il procedimento deve comunque concludersi nel termine di otto settimane dalla trasmissione del progetto. È ammissibile il rinvio in Commissione, purché non comprometta il rispetto dei termini previsti; in tal caso, può essere ulteriormente richiesta la remissione in Assemblea della nuova decisione.

Quando la remissione all'Assemblea ha ad oggetto una decisione favorevole della XIV Commissione, venti deputati o uno o più presidenti di gruppo di pari consistenza numerica possono presentare un apposito ordine del giorno motivato che espone le ragioni per le quali ritengono che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Se non è presentato alcun ordine del giorno, non si procede all'esame del punto. L'ordine del giorno è posto in votazione solo ove respinta la decisione favorevole della XIV Commissione.

Alle Istituzioni europee sono inviati, da parte della Presidenza della Camera, i documenti contenenti una decisione motivata negativa in materia di sussidiarietà approvati dalla XIV Commissione o dall'Assemblea. La XIV Commissione può comunque chiedere espressamente la trasmissione anche dei documenti recanti una decisione favorevole (come è sempre avvenuto sinora).

A differenza di altri Parlamenti o camere nazionali, l'Ufficio di Presidenza della Commissione Politiche dell'Unione europea ha concordato di non svolgere la valutazione di sussidiarietà su tutti i progetti trasmessi ai sensi del Protocollo n. 2, ma di selezionare quelli che presentino un effettivo rilievo sotto tale profilo. A

tal fine assume particolare rilievo l'attività istruttoria del Comitato permanente per l'esame dei progetti di atti dell'UE costituito in seno alla XIV Commissione.

La XIV Commissione ha approvato sinora 14 documenti recanti una valutazione positiva e un **unico parere motivato**, l'8 giugno 2011, in relazione a due proposte di regolamento attuative della cooperazione rafforzata rispettivamente per la creazione di una tutela brevettuale unitaria (cosiddetto "brevetto unico europeo") e per il relativo regime linguistico. (COM(2011)215 def. e COM(2011)216 def.).

Il parere motivato, ritenuta la valutazione della **correttezza della base giuridica** dei progetti legislativi dell'Unione europea propedeutica rispetto al controllo di sussidiarietà, ha contestato che le proposte in questione sono prive di un valido fondamento giuridico in quanto intervengono nell'ambito delle competenze esclusive dell'UE.

Il parere motivato ha inoltre rilevato che il ricorso alla cooperazione rafforzata per l'instaurazione del brevetto unico rappresenterebbe un *vulnus* per il mercato interno, in quanto suscettibile di generare ostacoli e discriminazioni per gli scambi tra gli Stati membri o distorsioni di concorrenza.

Infine, nel parere motivato si sottolinea altresì che le due proposte di regolamento non sono conformi al principio di proporzionalità in riferimento agli obiettivi di semplificazione e riduzione dei costi di traduzione: il ricorso a tre lingue principali persegue, infatti, gli obiettivi di semplificazione e di risparmio dei costi di traduzione determinando un sacrificio eccessivo della concorrenza. Non viene inoltre fornita una motivazione dettagliata dell'opzione della scelta del trilinguismo francese, inglese e tedesco, rispetto al regime di traduzione basato sulla sola lingua inglese, proposto dal Governo italiano.

Un parere motivato su una delle due proposte di regolamento in questione è stato adottato anche dalle ***Cortes* spagnole**, sulla base di argomentazioni parzialmente differenti.

La Spagna e l'Italia sono gli unici Paesi a non aver aderito alla cooperazione rafforzata sul brevetto, ritenendo discriminatorio il regime linguistico prospettato.

Nel 2010 le camere che hanno espresso la maggior parte delle riserve concernenti la sussidiarietà sono state il **Senato polacco**, con 4 pareri motivati approvati, il ***Riksdag* svedese, la *House of Commons* britannica, il Senato francese** e la **Camera dei deputati lussemburghese** con 3 pareri motivati ciascuna. Anche i dati relativi ai **primi mesi del 2011** confermano la particolare propensione delle due camere polacche (***Sejm* e Senato**) e del parlamento lussemburghese ad esprimere pareri motivati sul rispetto del principio di sussidiarietà.

La Commissione osserva altresì che mentre alcuni parlamenti nazionali trasmettono pareri nel quadro del meccanismo di controllo della sussidiarietà solo quando ritengono che vi sia violazione del principio di sussidiarietà (ad esempio la *House of Commons* e la *House of Lords* britanniche, il *Riksdag* svedese, il senato e il *Sejm* polacco o il Senato francese), altri (ad esempio il parlamento portoghese e quello rumeno nonché il **Senato e la Camera dei deputati italiani**) comunicano alla Commissione anche i pareri positivi.

La scelta di trasmettere anche le pronunce positive si fonda, in particolare nel caso della Camera dei deputati, sull'obiettivo di fornire alla Commissione argomenti di carattere giuridico e politico più articolati ai fini della valutazione del fondamento dell'atto sotto il profilo di sussidiarietà.

Di particolare interesse è l'analisi svolta dalla Commissione in merito al **contenuto dei 34 pareri motivati** pervenuti nel 2010 che rispecchiano alcuni problemi orizzontali e istituzionali.

Il primo concerne **l'assenza o insufficienza della motivazione** sotto il profilo della sussidiarietà nella relazione introduttiva della proposta, considerata da alcuni parlamenti nazionali come una violazione del principio stesso.

Va rilevato che la carenza della motivazione è stata posta in rilievo anche in alcuni documenti sulla sussidiarietà adottati della XIV Commissione della Camera che sinora non ha considerato peraltro tale profilo sufficiente ai fini dell'espressione di un parere motivato.

Il secondo aspetto problematico sollevato da numerosi pareri motivati attiene ai criteri per il **conferimento della delega alla Commissione europea** che, ad avviso di alcuni parlamenti nazionali, non sarebbero obiettivi e comporterebbero il trasferimento alla Commissione stessa di poteri che dovrebbero rimanere competenza degli Stati membri.

Dialogo politico informale

Il dialogo politico informale resta, alla luce dei dati riportati nella relazione, il principale strumento di interazione tra Commissione e parlamenti nazionali.

Il numero complessivo dei pareri trasmessi dai parlamenti nazionali nel 2010, esclusi i pareri motivati, è stato di **353, con un aumento del 40% rispetto ai 250 dell'anno precedente** (nel 2008 i pareri erano stati 200).

Questa crescita dell'interesse dei parlamenti nazionali per il dialogo politico sembra in via di consolidamento nel 2011, con oltre **250 pareri** pervenuti entro la fine di maggio.

Il Parlamento più attivo nel 2010 è stato quello portoghese, con 106 pareri, seguito dal Senato italiano con 71 pareri, dal Senato ceco con 29, e dalla **Camera dei deputati con 25**.

Nel corso della XVI legislatura (dal 29 aprile 2008 al 31 agosto 2011) la Camera ha esaminato, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, **120 progetti di atti e altri documenti dell'UE**, approvando **45 documenti finali**; sono state inoltre esaminate, ai sensi dell'art. 125 del Regolamento, **4 risoluzioni del Parlamento europeo** in riferimento alle quali sono state approvate **3 risoluzioni** da parte delle Commissioni competenti. L'Assemblea della Camera ha inoltre approvato **tre risoluzioni** in esito all'esame dei programmi di lavoro della Commissione europea per il 2009 e per il 2010 e degli strumenti di programmazione politica e legislativa delle altre Istituzioni europee relative ai medesimi periodi di riferimento.

In coerenza con il parere della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009, che ha peraltro consolidato una prassi già sviluppatasi in precedenza, tutte le pronunce adottate dalla Camera in esito all'esame di documenti dell'UE o relative a temi o provvedimenti dell'UE sono trasmesse, su richiesta della Commissione competente, dal Presidente della Camera ai Presidenti di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'ambito del dialogo politico informale.

Nella legislatura in corso (sino al 31 agosto 2011) sono stati trasmessi ai Presidenti delle tre Istituzioni sopra indicati **51 atti** approvati da organi della Camera.

La Commissione europea sottolinea come abbiano partecipato al dialogo politico alcune assemblee che non vi avevano mai partecipato prima, come le due camere polacche, la *House of Commons* britannica e il parlamento finlandese, i parlamenti rumeno e spagnolo

Va peraltro considerato che alcuni parlamenti o camere che pur intervengono in modo sistematico ed incisivo, come il *Folketiget* danese, l'*Eduskunta* finlandese o il *Bundestag* tedesco hanno trasmesso alla Commissione un numero ridotto di pronunce (rispettivamente 11 e 6) in

quanto concentrati più sul raccordo con il rispettivo Governo – che talora non si concreta nell'adozione di atti di indirizzo formali - che sul dialogo politico con le Istituzioni europee.

Il *Folketiget* e l'*Eduskunta* hanno anzi formalmente deciso di utilizzare il dialogo politico soltanto in relazione ai documenti di consultazione ed altri documenti prelegislativi delle Istituzioni dell'UE.

La relazione della Commissione europea per il 2010 conferma un'altra tendenza già delineatasi negli anni passati: la grande varietà dei documenti oggetto delle osservazioni, a testimonianza del fatto che ogni parlamento o assemblea sceglie, in ragione degli interessi nazionali e della diversa sensibilità politica e culturale nonché della situazione economica e sociale, ambiti differenti di intervento.

I 387 pareri pervenuti nel 2010 riguardano **oltre 170 documenti** della Commissione; per la maggior parte dei documenti il numero di pareri varia da 1 a 3, mentre solo **25 proposte o iniziative** sono state commentate da più di quattro camere e solo 10 da sei o più camere.

E' importante sottolineare come i documenti oggetto del maggior numero di osservazioni nell'ambito del dialogo politico siano gli stessi che hanno prodotto il maggior numero di pareri motivati nel quadro del meccanismo di controllo della sussidiarietà: la direttiva sui lavoratori stagionali e della direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi.

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.

Tra le ulteriori iniziative discusse dai parlamenti nazionali figurano anche il diritto d'iniziativa dei cittadini, il libro verde sui sistemi pensionistici in Europa, la strategia Europa 2020, la governance economica (su cui molti parlamenti nazionali – tra cui la Camera dei deputati – sono intervenuti anche nei primi mesi del 2011.

I settori politici oggetto della maggior parte dei pareri trasmessi dai parlamenti nazionali nel contesto del dialogo politico sono stati la **giustizia e gli affari interni** – al primo posto anche nel 2009 - il **mercato interno e i servizi**, l'**agricoltura**.

Un numero molto limitato di parlamenti nazionali – tra cui la Camera dei deputati - ha trasmesso osservazioni sul programma di lavoro della Commissione per il 2010.

Una tendenza nuova posta in rilievo dalla relazione concerne la concentrazione dei parlamenti nazionali sui progetti legislativi: nel 2010 la quota dei **documenti non legislativi** (comunicazioni, libri verdi e libri bianchi, documenti di consultazione) rappresenta **meno di un terzo** del totale, mentre si attestava sulla metà negli anni precedenti.

Solo il senato ceco, la **Camera dei deputati italiana**, il *Bundesrat* e il *Bundestag* tedeschi, la *House of Lords* britannica e i parlamenti svedese e danese continuano a trasmettere con maggiore frequenza osservazioni su documenti non legislativi piuttosto che su documenti legislativi.

Le ragioni di tale attenzione ai documenti non legislativi sono peraltro diverse: mentre i parlamenti danese e svedese, come già ricordato, hanno scelto espressamente di utilizzare il dialogo politico, in via di principio, solo per formulare osservazioni su tali documenti, la **Camera dei deputati** ed altri parlamenti hanno privilegiato – accanto all'esame delle proposte legislative di maggiore ed effettiva rilevanza – l'intervento nella fase di elaborazione delle proposte stesse, in cui è maggiore la possibilità che gli orientamenti formulati siano tenuti in considerazione dalle Istituzioni europee e dal Governo. Si tratta, in altri termini di una precisa strategia volta a massimizzare, attraverso l'azione in una fase precoce del processo decisionale europeo, l'impatto dell'intervento parlamentare.

Anche la Commissione, nella relazione per il 2010, **incoraggia esplicitamente** i parlamenti nazionali a esprimere il loro punto di vista sui documenti prelegislativi e a partecipare attivamente alle consultazioni, ritenendo che in tal modo i parlamenti nazionali possano contribuire in modo fattivo e positivo all'elaborazione della normativa e delle iniziative future dell'Unione europea.

Va rilevato che la relazione per il 2010 appare, rispetto a quelle degli anni precedenti, più carente di indicazioni in merito alla valutazione degli effetti concreti del dialogo politico. In particolare, la Commissione non indica – anche sulla base di alcuni esempi concreti - se e in quale modo i pareri sono stati tenuti in considerazione nel corso del processo

decisionale, nonché – come invece espressamente riportato nella sua relazione per il 2009 – se i pareri stessi sostengano la posizione dei rispettivi governi o configurino posizioni autonome o addirittura alternative dei parlamenti.

Prospettive del dialogo tra Commissione europea e parlamenti nazionali

Nelle considerazioni conclusive della richiamata relazione per il 2010, la Commissione – oltre ad un generico auspicio ad approfondire il dialogo politico con i parlamenti nazionali tenendo nel debito conto l'equilibrio istituzionale al livello dell'Unione - ricorda di aver proposto di svolgere discussioni più regolari su alcuni temi chiave, tra cui la ***governance* economica**, il **semestre europeo** e la **Strategia Europa 2020**, nonché il **programma di lavoro della Commissione**.

In questa prospettiva, la Commissione si compiace dell'interesse mostrato da numerose assemblee, tra cui la Camera dei deputati, per il tema della *governance* economica e per la strategia Europa 2020 nel quadro del dialogo politico, in quanto i parlamenti nazionali possono contribuire a garantire che le misure nazionali in materia siano proporzionate e conformi agli impegni europei. In particolare, ad avviso della Commissione, i parlamenti nazionali potrebbero spronare i rispettivi governi ad essere il più possibile ambiziosi nel formulare i programmi nazionali di riforma, e potrebbero poi utilizzare questi programmi per controllare i progressi realizzati nel conseguimento degli obiettivi,

In merito al proprio programma di lavoro annuale, la Commissione ribadisce l'impegno a tener conto delle priorità dei parlamenti nazionali nella propria programmazione strategica; a questo scopo i programmi dei parlamenti nazionali dovrebbero essere trasmessi per tempo, affinché nel preparare il suo programma di lavoro la Commissione possa tenerne conto, parallelamente al proprio dialogo con le altre istituzioni dell'UE. I parlamenti nazionali potrebbero così contribuire a creare un consenso reale in merito ai temi sui quali l'Unione dovrà concentrare le proprie politiche e risorse negli anni successivi.

La Commissione pone altresì l'accento sul sostegno decisivo dei parlamenti nazionali all'attuazione delle direttive UE nel diritto nazionale,

le discussioni e i contatti tra la Commissione e i parlamenti nazionali al riguardo.

Infine la relazione richiama l'attuazione delle disposizioni del trattato di Lisbona concernenti **l'associazione dei parlamenti nazionali al controllo di Europol e alla valutazione di Eurojust**, impegnandosi genericamente ad intensificare nel corso del 2011 e degli anni successivi i contatti avviati con la comunicazione del dicembre 2010, in vista dell'adozione di un regolamento per il 2013.

In particolare, entro la fine del 2011 la Commissione presenterà i risultati di uno studio sul rafforzamento di Eurojust, nel quale verranno esaminate anche possibili modalità per associare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust. In base all'analisi di detto studio la Commissione avvierà la predisposizione di proposte legislative e informerà regolarmente i parlamenti nazionali, coinvolgendoli attivamente nella fase prelegislativa.

Considerazioni conclusive

I dati forniti dalla Commissione europea nella relazione per il 2010 e quelli disponibili relativi al 2011 sembrano dimostrare che gran parte dei parlamenti nazionali privilegiano un approccio cooperativo e non conflittuale verso le iniziative legislative dell'Unione europea.

I pareri motivati adottati secondo il meccanismo di allerta precoce, pur in crescita, e, più in generale, le osservazioni contrarie alle proposte legislative o ad altri documenti delle Istituzioni dell'Unione costituiscono **meno del 10%** del totale dei pareri trasmessi dai parlamenti nazionali alla Commissione europea.

Si conferma, pertanto, come **eccessiva l'enfasi** posta da parte della dottrina e negli orientamenti iniziali di alcuni parlamenti nazionali sul controllo di sussidiarietà, interpretato quale principale se non unico canale per un intervento davvero efficace dei parlamenti nazionali nella formazione delle decisioni europee.

Il **dialogo politico** informale rimane infatti di gran lunga lo strumento **prevalente** per l'interazione tra i parlamenti e la Commissione e le altre Istituzioni dell'Unione, segnando un aumento del 40% dal 2009 al 2010.

Anche il fatto che si sia registrato un massimo di 9 pareri motivati (pari ad 11 voti) su una stessa proposta legislativa e, più in generale, la distribuzione dei pareri nazionali su un numero elevato di atti (170), dimostra come i nuovi meccanismi previsti dai Trattati non possano essere utilizzati strumentalmente quale strumento di blocco dell'attività legislativa europea, ma rispondano a concreti interessi e visioni dei singoli parlamenti nazionali.

Al riguardo, l'esperienza dimostra come l'esame delle iniziative legislative e non legislative dell'UE da parte dei parlamenti nazionali e il contributo alla valutazione dei contenuti delle medesime sia tanto più accurato e pregnante quanto più è forte la capacità di **raccordarsi con i rispettivi esecutivi**, ai fini della loro azione in seno al Consiglio.

Di ciò è indice anche il fatto che le proposte su cui si è concentrato il maggior numero di pareri motivati (le proposte di direttiva sui lavoratori stagionali e sulla base consolidata comune per l'imposta sulle società) incidono su istituti in relazione ai quali sono più forti le differenze politiche e giuridiche tra gli stati membri e sono in gioco **importanti interessi nazionali** e **scelte di politica economica**.

Analoghe considerazioni possono svolgersi anche in relazione all'unico parere motivato adottato sinora dalla Camera dei deputati (e dal Parlamento spagnolo) in relazione alle proposte di regolamento attuative della cooperazione rafforzata per la creazione di una tutela brevettuale unitaria.

In questo caso il parere motivato ha inteso far valere, anche in relazione ai profili strettamente relativi alla correttezza della base giuridica delle proposte, la ferma contrarietà dei rispettivi Paesi al ricorso alla cooperazione rafforzata e al regime linguistico del brevetto unico da essa prefigurato.

Il numero limitato di pareri motivati o osservazioni sul merito espresso su ciascuna proposta legislativa non denuncia quindi, come talora rilevato dalla stessa Commissione europea e in alcuni lavori accademici, una carenza nei meccanismi di raccordo tra i parlamenti nazionali ma sembra invece essere l'inevitabile conseguenza delle differenze nell'approccio di ciascuna assemblea al processo di integrazione europea.

PARTE VI

L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA

Aggiornamento all'anno 2010

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

PREMESSA
FINALITÀ E METODO DI FORMAZIONE

L'"Osservatorio sulla legislazione straniera", istituito presso la Biblioteca della Camera dei deputati, provvede annualmente al monitoraggio ed all'analisi quantitativa e qualitativa dell'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna nell'anno di riferimento, completando in modo sistematico la ricognizione bimestrale delle principali leggi approvate, di cui si riferisce nei fascicoli periodici del "*Bollettino LS: legislazione straniera - Rassegna dell'attività legislativa e istituzionale di paesi stranieri*".

In particolare, le schede qui di seguito predisposte in relazione alla legislazione approvata nel 2010 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 2010 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 sia secondo tipologie proprie di ciascun paese sia in base alle seguenti categorie descrittive, già utilizzate riguardo alla produzione legislativa italiana nel presente "Rapporto sullo stato della legislazione":

- **leggi istituzionali**, relative ai diritti fondamentali, l'ordinamento politico istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;
- **leggi settoriali**, di regolamentazione di singoli settori o di definizione degli strumenti amministrativi o finanziari di attuazione delle politiche settoriali;
- **leggi intersettoriali**, che incidono su più settori con un provvedimento di ampia portata;

- **leggi microsettoriali**, con interventi interni ad un settore e ristretti a singoli aspetti o soggetti interessati, fino alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi (c.d. "leggi provvedimento");
- **leggi di manutenzione normativa**, recanti disposizioni di puntuale modifica o di proroga di leggi vigenti.

La parte descrittiva di ogni scheda di sintesi è infine completata da alcuni riferimenti analitici relativi ai principali settori di intervento legislativo nell'anno di riferimento 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.

Nota di sintesi

I dati quantitativi sulla produzione legislativa rilevati per il 2010 nei quattro paesi presi in esame hanno registrato alcune significative differenze rispetto al 2009 per ciascuno dei paesi considerati. La Francia ha decisamente aumentato la sua produzione normativa, tornando ai livelli del 2007. Analogamente anche Regno Unito e Spagna hanno incrementato il numero di leggi approvate: il dato britannico è tornato ai livelli medi dell'ultimo decennio, mentre la produzione spagnola ha oltrepassato quota cinquanta, pressoché eguagliando il dato del 2006 (solo il 2007, nell'ultimo quinquennio di legislazione iberica, ha fatto registrare il dato più elevato in assoluto con 72 leggi approvate). Al contrario, la produzione legislativa tedesca ha fatto registrare una netta flessione, con quasi sessanta leggi in meno rispetto all'anno precedente.

I dati complessivamente rilevati per ciascun paese nell'anno di riferimento sono i seguenti:

Paese	Leggi approvate nel 2010	Leggi approvate nel 2009
Francia	**114**	**82**
Germania	**89**	**147**
Regno Unito	**46**	**28**
Spagna	**53**	**32**

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

Per il 2010, i dati percentuali relativi al rapporto fra iniziativa legislativa governativa e parlamentare nell'ambito del numero complessivo delle leggi approvate sono i seguenti:

	Iniziativa governativa		Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista o altra (*)	
	2010	2009	2010	2009	2010	2009
Francia	80%	90%	20%	10%		-
Germania (**)	77,3%	69%	18,6%	27%	4,1%	4%
Regno Unito	82,9%	81,5%	17,1%	18,5%		-
Spagna (***)	86%	84%	13%	16%	1%	0%

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

(**) Dati ufficiali per legislatura (XVII, 2009 -).

(***) Dati ufficiali per legislatura (IX, 2008 -).

Ad integrazione di questi dati di carattere quantitativo, la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi approvati in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna consente di formulare alcune valutazioni generali in ordine alle tipologie di intervento legislativo a cui si è fatto ricorso nell'anno di riferimento e, correlativamente, ai principali ambiti materiali cui tali provvedimenti si riferiscono.

Per quanto concerne le tipologie di leggi individuate secondo le categorie descrittive utilizzate in questo Rapporto, i rispettivi dati

percentuali complessivi riferiti alla produzione legislativa in ciascuno dei paesi considerati sono i seguenti[1]:

	Istituzionali		Settoriali		Intersett.		Microsett.		Manut. Normativa	
	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009
Francia	20%	27%	48%	43%	4%	12%	28%	15%	0%	3%
Germania	8%	17%	13%	10%	0%	0%	31%	25%	48%	48%
Regno Unito	50%	52%	32%	35%	0%	0%	9%	9%	9%	4%
Spagna	56%	36%	27%	36%	0%	0%	11%	21%	6%	7%

L'analisi dei principali settori d'intervento legislativo, contenuta nei capitoli dedicati ai singoli paesi, rispecchia specifiche priorità politiche individuate in ciascun ordinamento, rispetto alle quali tuttavia si ravvisano anche elementi comuni dovuti alla circolazione fra i diversi paesi europei di problematiche politico-legislative ricorrenti. Tra queste ultime spiccano, per il 2010, le misure adottate nei seguenti ambiti: **riforme costituzionali e istituzionali**, **diritti della persona, giustizia e sicurezza**, **politiche del lavoro e della sicurezza sociale**, **tutela dell'ambiente**, **governo del territorio, politiche agricole**, oltre naturalmente ai numerosi provvedimenti, susseguitisi anche durante l'anno considerato, volti a contrastare gli effetti della **crisi economico-finanziaria**. La presente nota non considera, invece, i provvedimenti, pur rilevanti, che hanno caratterizzato l'intervento del legislatore di un singolo paese (solo per citare alcuni esempi, la legge del Regno Unito volta a contrastare il

[1] Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio, delle leggi di ratifica e di particolari tipi di leggi proprie solo di alcuni fra gli ordinamenti considerati (ad es., per la Francia, leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo o, per la Spagna, leggi che traggono origine dalla presentazione al Parlamento di decreti legge).

fenomeno della **pirateria online** e la legge spagnola in materia di **interruzione volontaria della gravidanza**), per i quali si rimanda ai capitoli relativi ai singoli paesi.

1. Sul versante delle **riforme costituzionali e istituzionali** numerosi sono stati gli interventi di riforma, alcuni dei quali di ampia portata, che hanno interessato in varia misura i quattro paesi considerati.

In **Francia** è continuata l'opera di esecuzione della revisione costituzionale del 2008, attraverso la promulgazione di alcune leggi di attuazione. La prima modifica le circoscrizioni elettorali per l'elezione dei deputati; la seconda disciplina in dettaglio il nuovo Consiglio economico, sociale e ambientale (CESE), organo innovato dalla riforma costituzionale del 2008 e al quale sono state attribuite competenze anche in materia ambientale; la terza regola il potere, riservato al Capo dello Stato, di nomina di alcuni dirigenti di organismi pubblici; la quarta stabilisce quali debbano essere le commissioni parlamentari chiamate ad esprimere un parere sulle nomine suddette.

Sempre sul versante istituzionale Il legislatore ha adottato nel 2010 altri due provvedimenti di attuazione della riforma costituzionale del 2008. La *Loi organique n. 2010-830*, del 22 luglio 2010, di **riforma del Consiglio Superiore della Magistratura** (CSM) con particolare riguardo alla sua composizione, ha tra l'altro abrogato la norma che attribuiva al Capo dello Stato la presidenza dell'organo e al Ministro della Giustizia la vice-presidenza. In base alle nuove disposizioni, la sezione del CSM competente per la magistratura giudicante (*siège*) è presieduta dal Primo Presidente della Corte di Cassazione mentre il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione presiede la sezione competente per la magistratura requirente (*parquet*). La *Loi n. 2010-372*, del 12 aprile 2010, proroga il mandato del Mediatore della Repubblica fino all'entrata in vigore della legge organica di attuazione della nuova figura istituzionale, il ***Défenseur des droits***, prevista dal nuovo art. 71-1 della Costituzione.

Il legislatore ha poi continuato l'opera di **modernizzazione dell'amministrazione pubblica francese** con la legge che completa la riorganizzazione del **Ministero degli Affari esteri** e della **rete diplomatica all'estero**, dando attuazione alla riforma delineata dal *Livre*

blanc sulla politica estera ed europea della Francia, e ha varato una legge di riforma degli **istituti di democrazia sociale nella funzione pubblica**, che ha istituito tre nuovi enti pubblici industriali e commerciali, ciascuno dei quali si occuperà di singoli aspetti dell'azione dello Stato francese all'estero.

Da ultimo, la *Loi organique n. 2010-1341*, del 10 novembre 2010, ha elevato a **67 anni** (dai 65 precedenti) il **limite di età per la pensione dei magistrati** dell'ordine giudiziario.

In **Germania** è stata data attuazione all'articolo 91c della Legge fondamentale, che mira a semplificare ed ampliare le strutture decisionali nell'ambito delle **tecnologie dell'informazione** al fine di adeguarsi alle esigenze dettate dal rapido progresso tecnologico. Nel maggio 2010 è stata, infatti, approvata la Legge relativa al Trattato che istituisce il "Consiglio di pianificazione IT" e ai fondamenti della cooperazione nell'uso delle tecnologie dell'informazione nelle amministrazioni della Federazione e dei *Länder*. I compiti dell'IT-*Planungsrat*, riportati nel Trattato interstatale del marzo 2009, comprendono: il coordinamento della collaborazione tra *Bund* e *Länder* nelle questioni relative alla tecnologia dell'informazione, il controllo sui progetti di *e-government*; nonché la pianificazione e lo sviluppo delle reti di connessione.

Nel luglio 2010 è stata altresì modificata la Legge Fondamentale con l'introduzione di un nuovo articolo, il 91e, che prevede una generale collaborazione tra Federazione e *Länder* (o enti locali competenti) nell'esecuzione delle leggi federali in materia di **sostegno alle persone in cerca di occupazione**.

Nel **Regno Unito** il Parlamento della passata legislatura, proprio pochi giorni prima del suo scioglimento, avvenuto nell'aprile 2010, ha approvato una nuova **riforma costituzionale**, a cinque anni distanza dal *Constitutional Reform Act 2005*.

Il *Constitutional Reform and Governance Act* 2010 contiene disposizioni eterogenee, il cui comune denominatore è individuabile principalmente nel rafforzamento complessivo dei **poteri di controllo parlamentare** e nella modifica di alcuni istituti rilevanti per l'organizzazione costituzionale dello Stato.

Il nuovo testo fornisce anzitutto una base legislativa all'obbligo di **imparzialità della pubblica amministrazione**, anziché affidarne l'intera disciplina – come accaduto finora - a codici deontologici e di buona pratica, rafforza i controlli parlamentari sull'andamento dello stesso *Civil Service* e formula il principio dell'**accesso alle cariche della pubblica amministrazione** sulla base del merito e di selezioni pubbliche. La legge rende, inoltre, più incisivo il ruolo del Parlamento nell'ambito della **ratifica dei trattati internazionali**, conferendo effetto legale e cogente alle risoluzioni in merito adottate dalle Camere. Viene poi integrata la disciplina, già introdotta nel 2009, delle **indennità corrisposte ai membri delle Camere e del Parlamento europeo** al fine di rendere ancor più efficaci i compiti di vigilanza sul rispetto del regime di pubblicità finanziaria prescritto per i membri del Parlamento. Ulteriori disposizioni mirano a garantire la trasparenza e l'accessibilità delle **informazioni prodotte o detenute dai poteri pubblici** e riducono da trenta a venti anni il termine di durata prescritto per l'opponibilità del **segreto di Stato** all'accesso ad atti pubblici.

Con riferimento alla **decisione di bilancio dello Stato** e alle relative procedure, il *Fiscal Responsibility Act 2010* delinea la sequenza procedurale attraverso cui il Ministro del Tesoro riferisce al Parlamento sui progressi concernenti l'andamento della spesa, indica i doveri dello stesso Ministro per la conduzione della politica fiscale e ne afferma espressamente la diretta responsabilità politica verso il Parlamento.

In **Spagna**, sono stati varati tre provvedimenti sul versante istituzionale, riguardanti rispettivamente la riforma della normativa degli **aiuti allo sviluppo** (*Ley 36/2010*, del 22 ottobre), l'istituzione dell' **Ufficio di bilancio delle *Cortes Generales*** (*Ley 37/2010*, del 15 novembre) e la modifica della disciplina della **Commissione bicamerale per l'Unione europea** (*Ley 38/2010*, del 20 dicembre).

La prima legge ha istituito il *Fondo para la Promoción del Desarrollo* (FONPRODE), al fine di disporre di uno strumento finanziario capace di rispondere agli impegni in materia di cooperazione economica assunti dalla Spagna. La seconda ha istituito l'Ufficio di bilancio (*Oficina Presupuestaria*) del Parlamento spagnolo, al quale spettano, tra le varie funzioni, il controllo dell'esecuzione del bilancio dello Stato, nonché della

sua liquidazione, e il monitoraggio dell'attività legislativa che abbia ripercussione su entrate e spese pubbliche. Infine la terza ha rafforzato le funzioni assegnate alla Commissione bicamerale per l'Unione europea, dotandola di strumenti adeguati ad affrontare le nuove sfide che il processo di integrazione comunitaria pone ai Parlamenti nazionali.

2. Sul piano della **libertà d'informazione**, nonché su quello, più ampio, dei **diritti** e dello ***status* della persona**, sia la **Francia** che il **Regno Unito** hanno varato alcuni importanti provvedimenti.

In **Francia** è stata approvata la legge sulla **protezione delle fonti dei giornalisti**, che ha consacrato il diritto del giornalista a tutelare il segreto delle sue fonti come principio generale dell'ordinamento ed ha completato le garanzie di tutela esistenti. Il giornalista chiamato a testimoniare su informazioni raccolte nell'esercizio della sua professione non può essere obbligato in alcun caso a rivelare le sue fonti e tale diritto è stato esteso a tutte le fasi del procedimento penale.

Nel **Regno Unito** è stata aggiornata, ma soprattutto sistematizzata la legislazione **antidiscriminatoria** vigente nel paese. Approvato dalla precedente assemblea legislativa nell'aprile 2010, l'*Equality Act 2010*, infatti, armonizza e consolida in un unico testo i precedenti atti normativi, e ne aggiorna le disposizioni quanto ad efficacia e raggio di applicazione. In base al nuovo testo, sulle autorità e sugli enti pubblici grava l'obbligo di considerare le situazioni di svantaggio socio-economico delle persone interessate dall'esercizio delle loro funzioni e sono pertanto tenuti, nel loro operato, a promuovere le **pari opportunità** e perseguire l'eliminazione di ogni condotta contraria alla legge. La legge individua, inoltre, le caratteristiche personali da intendersi protette: l'età; il sesso, l'orientamento sessuale e il transessualismo; la condizione di disabilità; le origini nazionali o etniche; la fede o le opinioni religiose; l'aver contratto matrimonio o l'essere parte di un'unione civile; la condizione di gravidanza o di maternità. È quindi definito il comportamento discriminatorio, che può assumere forma diretta, se posto in immediata relazione con una caratteristica protetta della persona, oppure può manifestarsi in forma indiretta, quando si concreti nello svantaggio derivante da comportamenti di applicazione generale. Ulteriori disposizioni riguardano il

comportamento che si concreta in **molestie sessuali** e gli obblighi di adeguamento in relazione alle **disabilità**. Viene infine estesa al 2030 la possibilità attualmente riconosciuta ai partiti politici di presentare **liste elettorali esclusivamente formate da candidate**.

Sempre nel medesimo ambito, un altro provvedimento - adottato questa volta dal nuovo governo liberal-conservatore - riguarda l'abrogazione di una legge laburista del 2006, che aveva per la prima volta introdotto il rilascio di **carte d'identità elettroniche** ed istituito contestualmente un registro anagrafico nazionale di raccolta dei dati personali e di ogni altra informazione utile per l'identificazione. Ora l'*Identity Documents Act 2010* stabilisce che le *ID cards* non siano più rilasciate e che siano distrutte quelle ancora in circolazione, disponendo altresì la cancellazione di ogni dato contenuto nel registro anagrafico nazionale.

3. Molteplici aspetti afferenti alle aree della **giustizia** e della **sicurezza** sono stati ampiamente affrontati da tutti e quattro i paesi considerati.

In **Francia**, in materia di **giustizia e diritto penale** sono state approvate quattro leggi di rilievo riguardanti i minori, la recidiva per reati sessuali e la violenza contro le donne e all'interno delle coppie. La *Loi n. 2010-121*, dell'8 febbraio 2010, volta a prevenire e combattere l'**incesto sui minori** si articola intorno a tre assi principali: identificare il reato di incesto all'interno del codice penale, prevenire meglio il verificarsi di atti incestuosi e migliorare le forme di assistenza medica e sociale delle vittime di tali atti. La *Loi n. 2010-201*, del 2 marzo 2010, relativa agli atti criminosi commessi da **bande violente di minori**, introduce nuove fattispecie di reato per reprimere la partecipazione ad una banda violenta e le incursioni negli istituti scolastici. La *Loi n. 2010-242*, del 10 marzo 2010, completa, al fine di diminuire i **rischi di recidiva** per i reati più gravi, tra cui quelli di natura sessuale, le misure previste da una precedente legge del 2008 che aveva istituito la misura del "fermo di sicurezza" in un centro socio-medico-giudiziario e disciplinato la dichiarazione d'irresponsabilità penale per disturbi mentali. Infine, la *Loi n. 2010*-769, del 9 luglio 2010, ha rafforzato le misure di protezione delle donne vittime di **violenza all'interno di una relazione di coppia** ed ha previsto un

inasprimento delle misure repressive nei confronti degli autori delle violenze.

Al termine di un grande dibattito che ha coinvolto a lungo l'opinione pubblica francese, l'11 ottobre 2010 è stata definitivamente approvata la *Loi n. 2010-1192*, che introduce il **divieto di indossare in pubblico indumenti o accessori che celino il volto** di una persona (come ad esempio il **velo integrale islamico**), con applicazione sull'intero territorio nazionale. La legge chiarisce che per "spazio pubblico" devono intendersi le strade ed i luoghi aperti al pubblico o destinati ad un servizio pubblico e, a parte alcune deroghe, l'eventuale inosservanza del divieto viene punita con una contravvenzione pecuniaria fino a 150 euro, affiancata o sostituita da uno "*stage de citoyenneté*" a scopo rieducativo, mentre pene più gravi sono previste per coloro che con la minaccia, violenza, coercizione o con l'abuso della propria autorità costringono uno o più individui ad indossare indumenti che consentano di nascondere il volto.

Il legislatore è inoltre intervenuto a disciplinare alcune nuove attività *online* nate su Internet. La *Loi n. 2010-476*, dell'11 maggio 2010 apre alla concorrenza i **giochi d'azzardo e per soldi su internet** e dispone che l'esercizio di attività di gioco e scommesse *online* sia sottoposto ad un regime di autorizzazioni. Un'autorità amministrativa indipendente creata *ad hoc*, l'*Autorité de regulation des Jeux en ligne* (ARJEL), è incaricata di attribuire le autorizzazioni agli operatori, di controllarne le attività e di partecipare, in collegamento con il Ministero dell'Interno e del Ministero della giustizia, alla lotta contro l'offerta di gioco online illegale.

Nel quadro della **cooperazione internazionale** in materia di **giustizia** e **difesa** vanno segnalate la *Loi n. 2010-930*, del 9 agosto 2010, che ha adeguato l'ordinamento francese all'istituzione della **Corte penale internazionale** e la *Loi n. 2010-819*, del 20 luglio 2010, di attuazione della Convenzione di Oslo sulle **munizioni a grappolo**, che ha vietato in Francia l'importazione, l'esportazione, la detenzione, l'utilizzazione, la produzione, il trasferimento e l'immagazzinamento di tale tipo di armi, definendo un quadro di cooperazione e di assistenza alle vittime.

E' stata infine approvata la *Loi n. 2010-768*, del 9 luglio 2010, che ha modernizzato le procedure che regolano i **sequestri e le confische dei beni in materia penale** ed ha migliorato gli strumenti di cooperazione

giudiziaria internazionale attraverso l'applicazione del principio di reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

In **Germania** il 18 ottobre 2010 è stata approvata la Legge di attuazione della Decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa all'applicazione del principio del **reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie**. Il recepimento è avvenuto attraverso l'introduzione di nuove disposizioni nella Legge federale del 1982 sulla rogatoria internazionale nell'ambito delle cause penali.

Sempre in ambito giudiziario, una legge del 22 dicembre 2010 ha riformato la normativa sulla **custodia cautelare per motivi di sicurezza**, ora prevista solo nel caso di crimini particolarmente gravi e violenti, per i reati a sfondo sessuale, e qualora sia imminente la decisione del giudice.

Nell'ambito della **lotta alla pedopornografia**, va segnalata la Legge per la lotta alla pornografia infantile nelle reti di comunicazione, del 17 febbraio 2010. Le principali disposizioni prevedono che l'Ufficio criminale federale elabori una lista, aggiornata quotidianamente, degli indirizzi web contenenti materiali pedopornografici, che tutti i fornitori di servizi web con più di 10.000 utenti debbano impedire, attraverso adeguati accorgimenti tecnologici, l'accesso dei propri utenti ai siti presenti nella suddetta lista e che gli utenti "intercettati" nella loro navigazione, anche involontaria, verso tali siti siano in grado di visualizzare un segnale di stop che spieghi il blocco e li informi sulla normativa vigente al riguardo.

Il governo del **Regno Unito** è nuovamente intervenuto, al pari degli anni precedenti, sul tema dell'**anti-terrorismo**, con particolare riferimento all'adozione di misure idonee a contrastare i flussi di risorse finanziarie di cui possono avvalersi le organizzazioni terroristiche. Nel corso dell'anno sono state approvate due leggi tra loro correlate (ed indicative di una continuità di intenti tra le due diverse maggioranze di governo da cui esse hanno rispettivamente tratto origine), il *Terrorist Asset-Freezing (Temporary Provisions) Act 2010* e il *Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010*, La prima è stata varata al fine di conservare gli effetti dei provvedimenti di confisca emanati dal Governo, dichiarati illegittimi all'inizio dell'anno dalla Corte Suprema del Regno Unito. La seconda è stata approvata per munire il primo provvedimento di una definitiva base

giuridica, dal momento che la sua validità era temporanea (fino alla fine del 2010).

Nell'anno di riferimento l'impegno del legislatore si è concentrato, inoltre, sulla revisione e sull'aggiornamento di istituti e di discipline già vigenti, nel proposito di incrementarne l'efficacia al fine della **repressione dei reati** e nella prospettiva della **sicurezza pubblica**.

Tra i provvedimenti adottati in questo ambito va segnalato anzitutto il *Bribery Act 2010*, approvato dal governo laburista, che ha notevolmente riformato la normativa in tema di **corruzione** e di **concussione**. Abbandonando il precedente modello di *common law* che sostanzialmente unificava le due fattispecie criminose nella locuzione di *bribery offence*, il legislatore ha optato per uno schema fondato sull'intenzione del reo di porre in essere o di indurre in altri una condotta illecita ed ha quindi dettato una disciplina della materia, imperniata sulla previsione di due distinte figure criminose.

Sempre in ambito penale è stato inoltre approvato il *Crime and Security Act 2010*. La legge detta disposizioni le cui principali finalità possono individuarsi, da una parte, nell'intento di facilitare l'azione di **contrasto della criminalità** da parte delle forze di polizia, dall'altra, nell'aggiornamento della cospicua **legislazione penalistica** introdotta negli ultimi anni in relazione alla repressione di reati che, indipendentemente dalla loro gravità, hanno notevole impatto sociale.

Sotto il primo aspetto, il testo legislativo rafforza i poteri delle autorità di polizia concernenti la raccolta e la conservazione di **dati biometrici** e di **campioni biologici** (impronte digitali, rilevazione del DNA) riferiti ad individui che abbiano riportato, in patria o all'estero, condanne per gravi reati di violenza oppure a sfondo sessuale. Con riferimento ai fenomeni di criminalità "minore", ma non meno rilevanti per la sicurezza e la serenità dei cittadini, rilevano le disposizioni in materia di **violenza domestica**, attribuendo alle autorità di polizia il potere di emettere, nei confronti dei soggetti accusati di tali atti di violenza, una diffida a non contattare la vittima e a non frequentarne i luoghi di residenza o di attività. Analoghe disposizioni sono dettate dalla legge con riguardo alla **criminalità giovanile di gruppo** o ai cosiddetti *anti-social behaviours*.

In **Spagna**, nel settore della **giustizia** e della **sicurezza** sono stati approvati diversi provvedimenti. Innanzitutto la *Ley Orgánica 5/2010*, del 22 giugno 2010, ha realizzato una nuova riforma del **codice penale**, al fine di adeguare le norme codicistiche all'evoluzione sociale dello Stato democratico e di rispondere alle nuove questioni sollevate dai mutamenti avvenuti nella società spagnola. Tra le modifiche più rilevanti si segnalano l'introduzione della **libertà vigilata**, l'introduzione della **responsabilità penale delle persone giuridiche** e il maggiore ricorso alla pena detentiva del **domicilio coatto**, in alternativa alla reclusione in carcere. Con riferimento, invece, alle numerose modifiche apportate alla parte speciale del codice penale, si segnalano l'inasprimento delle pene per i **reati di corruzione**, l'imprescrittibilità dei **reati di terrorismo** che abbiano causato la morte di una o più persone e l'inasprimento delle pene per gli **abusi sessuali commessi sui minori**.

La *Ley 10/2010*, del 28 aprile 2010, ha trasposto nell'ordinamento interno la direttiva 2005/60/CE, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di **riciclaggio dei proventi di attività criminose** e di **finanziamento del terrorismo**. La nuova legge mira a proteggere l'integrità del sistema finanziario e di altri settori economici, stabilendo obblighi specifici in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

La *Ley 4/2010*, del 10 marzo 2010, ha invece incorporato nel diritto spagnolo la decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, relativa all'applicazione del principio del **reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca**, mentre *Ley 31/2010*, del 27 luglio 2010, ha dato attuazione alla decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, relativa alla semplificazione dello **scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea** incaricate dell'applicazione della legge.

Sempre nel settore della **sicurezza** va altresì richiamata la *Ley Orgánica 4/2010*, del 20 maggio 2010, sul **regime disciplinare** applicabile al **Corpo nazionale di Polizia**. La legge stabilisce un quadro normativo efficace, che migliora e perfeziona il regime disciplinare applicabile al personale della Polizia, definendone in primo luogo diritti e doveri, e facendo sì che una tale cornice regolamentare sia pienamente

corrispondente alla realtà dei tempi ed in grado di conciliare le rivendicazioni dei membri del Corpo con le garanzie derivanti dai compiti costituzionali assegnati al medesimo.

4. In materia di **economia e finanza pubblica** numerosi sono stati, durante il 2010, i provvedimenti adottati dai quattro paesi considerati per risanare le proprie finanze e al tempo stesso per cercare di favorire la crescita economica.

In **Francia** il Governo ha continuato nello sforzo di **contenimento della spesa pubblica** attraverso l'attuazione di riforme ed economie decise nel quadro della Revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP), ma ha anche lanciato importanti piani per gli investimenti destinati a sostenere e **stimolare la crescita economica** del Paese nel futuro**,** scartando altresì ogni ipotesi di rialzo generalizzato delle imposte ritenuto penalizzante per la crescita.

Nel corso dell'anno sono state approvate quattro leggi finanziarie di modifica della *Loi de finances pour 2010*[2], per fronteggiare, da un lato, i problemi conseguenti alla **crisi economica internazionale** e per definire, dall'altro, le strategie per gli **investimenti per il futuro.**

La prima delle quattro leggi di modifica, la *Loi n. 2010-237* del 9 marzo 2010, ha disposto le misure per l'attuazione delle priorità strategiche dei futuri investimenti dello Stato, lanciando un **programma d'investimenti per 35 miliardi di euro** e aprendo crediti supplementari di equivalente importo sul bilancio dello Stato, secondo quattro priorità strategiche: **istruzione superiore**, **formazione e ricerca**; **industria e PMI**; **sviluppo durevole**; **economia digitale**.

La *Loi n. 2010-463*, del 7 maggio 2010, ha messo in condizioni la Francia di far fronte agli impegni assunti a livello europeo e di concedere ad un altro Stato della zona EURO (in questo caso la Grecia) un prestito fino a 6,3 miliardi di euro.

---

[2] Legge n. 2009-1673 del 30 dicembre 2009.

La *Loi n. 2010-606*, del 7 giugno 2010, ha assicurato il contributo della Francia agli ulteriori meccanismi di stabilizzazione istituiti dal Consiglio dei Ministri economici e finanziari dei 16 Paesi della Zona EURO e dal G20.

Infine, la *Loi n. 2010-1658*, del 29 dicembre 2010, ha previsto l'attuazione di un Fondo eccezionale di sostegno a favore dei dipartimenti in difficoltà finanziaria a seguito dell'abolizione della tassa professionale, soppressa con la legge finanziaria per il 2010, introducendo altresì novità significative soprattutto nel settore della fiscalità delle imprese.

Alla fine del 2010 è stata inoltre approvata la seconda **legge di programmazione delle finanze pubbliche** (Loi n. 2010-1645, del 28 dicembre 2010), che ha definito gli orientamenti delle finanze pubbliche per il **periodo 2011-2014**, fissato gli obiettivi di spesa per il regime generale della sicurezza sociale e per l'insieme delle spese pubbliche, nonché stabilito regole di principio destinate a supportare la strategia complessiva del Governo.

Gli ultimi provvedimenti di natura finanziaria del 2010 sono stati la *Loi de finances* e la *Loi de financement de la sécurité sociale* (LFSS) per il 2011 (rispettivamente, *Loi n. 2010-1657* del 29 dicembre 2010 e *Loi n. 2010-1594* del 20 dicembre 2010), che costituiscono al tempo stesso le prime tappe per la realizzazione della nuova strategia di ritorno al pareggio dei conti pubblici definita dalla legge di programmazione 2011-2014.

In particolare la legge finanziaria per il 2011 assicura la **seconda parte** della **riforma della "contribuzione economica territoriale" (CET)**, conseguente alla soppressione della tassa professionale, ed opera una consistente **riduzione delle nicchie di privilegio fiscale** mettendo termine ad alcune agevolazioni. La legge contiene, inoltre, una serie di misure di riordino della fiscalità a favore delle imprese, istituisce una tassa di rischio sistemico su alcune operazioni effettuate dai maggiori istituti di credito e prevede vantaggi fiscali per l'investimento nella produzione di energia fotovoltaica.

E' stata, infine, approvata la nuova Legge di **regolamentazione bancaria e finanziaria** (*Loi n. 2010-1249*, del 22 ottobre 2010)**,** in attuazione delle decisioni adottate dal G20 per rafforzare la regolamentazione, la sorveglianza e il controllo degli istituti di credito e dei

mercati finanziari. La Francia è il primo Paese ad aver riformato il dispositivo nazionale di **supervisione del sistema finanziario**. Il provvedimento istituisce un Consiglio per la regolamentazione finanziaria e per il rischio sistemico, regola la registrazione delle agenzie di *rating* e il controllo delle vendite allo scoperto e dei mercati derivati e rafforza i poteri di controllo e di sanzione della "Autorità di controllo dei mercati finanziari" (AMF).

In **Germania** numerose sono state le misure adottate dal Parlamento nell'area **economico-finanziaria**, in ambito sia nazionale che europeo.

Sul versante interno vanno anzitutto segnalati due interventi legislativi nel settore bancario. La Legge sulle **prescrizioni per il controllo giuridico del sistema di remunerazione di istituti di credito e imprese assicurative**, del 27 luglio 2010, ha introdotto alcuni parametri nel sistema di remunerazione dei manager di banche e assicurazioni, ponendo in particolare un freno ai bonus che finora costituivano una parte molto rilevante di tali retribuzioni e ha conferito un maggior potere di intervento all'Agenzia federale per la supervisione sui servizi finanziari (*Bundesanstalt für Finanzdienstleirstungsaufsicht - BaFin*). La Legge per la **ristrutturazione e per la liquidazione ordinata di istituti di credito**, del 9 dicembre 2010, volta a evitare il rischio di futuri tracolli finanziari (come quello della *Lehman Brothers* negli USA), prevede, dal 2011, una speciale procedura riorganizzativa, obbligatoria per le banche rilevanti a livello sistemico in caso di ristrutturazione e riorganizzazione. Qualora non sia possibile una ristrutturazione responsabile, i settori di attività degli istituti di credito vengono trasferiti ad una "banca ponte". Inoltre, gli istituti di credito sono tenuti a versare, annualmente, una somma che confluisce in un fondo per la ristrutturazione, il cui importo dipende dal rischio assunto, dalla dimensione dell'istituto e dal grado di interconnessione.

Altri due interventi hanno, invece, introdotto nuove norme sulla vigilanza dei mercati finanziari e sulle agenzie di *rating*. La Legge per la **prevenzione di affari indebiti con titoli di credito e derivati**, del 27 luglio 2010, stabilisce, in primo luogo, il divieto per le vendite allo scoperto di azioni e titoli di stato, e introduce inoltre il divieto di stipulare determinate tipologie di polizze assicurative dei crediti allo scoperto, i cosiddetti *Credit Default Swap – CDS*, sui debiti degli Stati membri

dell'Unione europea, a meno che non corrispondano ad una reale intenzione del risparmiatore.

Con la Legge sulle **agenzie di *rating***, del 14 giugno 2010, che recepisce il Regolamento CE 1060/2009, il Parlamento tedesco ha ottemperato agli obblighi indicati dal regolamento entro il 7 giugno 2010, indicando nell'Agenzia federale per la vigilanza sui servizi finanziari (*BaFin*) l'autorità competente sul territorio tedesco e determinando una serie di sanzioni per l'inadempienza delle norme previste per le agenzie di *rating*.

Sul versante europeo, con la Legge per l'assunzione di garanzie per il mantenimento della **solvibilità della Repubblica Greca**, del 7 maggio 2010, il Parlamento federale ha approvato il piano di aiuti finanziari alla Grecia, attraverso la quale la Germania si impegna a contribuire al piano internazionale di finanziamento alla Repubblica ellenica con un importo di **22,4 miliardi di euro**, da erogare nel corso dei prossimi tre anni.

Dopo sole due settimane dall'adozione del precedente provvedimento, è stata approvata la Legge per l'assunzione di garanzie nel quadro di un **meccanismo europeo di stabilizzazione**, del 22 maggio 2010, che prevede un impegno ancora più consistente della Germania dal punto di vista finanziario. L'Unione europea, i paesi dell'Eurozona e il FMI costituiranno un fondo di 750 miliardi di euro per assicurare la stabilità all'euro, e la Germania, attraverso il ministero delle Finanze, contribuirà con 123 miliardi di euro.

Nel **Regno Unito** la **manovra di bilancio** ha richiesto, nel 2010, l'approvazione di sette provvedimenti (di cui tre adottati dal Governo laburista e quattro dal Governo liberal-conservatore): i tre *Finance Acts*, con i quali il legislatore ha disciplinato il versante delle entrate; il *Consolidated Fund Act*, con cui è autorizzato dal Parlamento il prelievo dal Fondo consolidato in cui confluiscono le entrate fiscali, costituito presso la Banca d'Inghilterra; ed infine i tre *Appropriation Acts*, con cui sono stati disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

Ma accanto ai provvedimenti di natura finanziaria, il documento che meglio ha riassunto le linee programmatiche per la revisione della spesa pubblica nazionale è stata senza dubbio la *Spending Review* presentata

dal Ministro del Tesoro nell'ottobre 2010, per la cui illustrazione si rinvia al capitolo riguardante il Regno Unito.

In ambito specificamente **finanziario**, il legislatore è nuovamente intervenuto sulla disciplina dei **servizi finanziari**, già oggetto dell'organica riforma introdotta nel 2000 e della contestuale istituzione dell'autorità di vigilanza (FSA), al fine di aumentare l'efficacia delle regole in materia di vigilanza e di gestione del rischio sistemico. A tale scopo il *Financial Services Act 2010* ha previsto, tra l'altro, il rafforzamento dei poteri regolamentari e disciplinari della FSA, la creazione di un organismo dedicato all'"educazione finanziaria" del pubblico dei risparmiatori e dei consumatori, nonché l'introduzione di una serie di misure a tutela dei consumatori.

In **Spagna** il provvedimento più significativo in campo **economico** è rappresentato dal *Real Decreto-ley 8/2010,* del 20 maggio 2010. Il decreto contiene una serie di **misure di carattere eccezionale volte a ridurre il deficit pubblico** del Paese, allo scopo di chiudere il 2011 con un deficit per le pubbliche amministrazioni del 6% del PIL, puntando a una riduzione della spesa di 5.250 milioni di euro per il 2010 e di 10.000 milioni di euro per il 2011. Le principali misure riguardano la **riduzione media del 5%** per le retribuzioni degli impiegati pubblici, la sospensione della rivalutazione delle pensioni per il 2011, la sospensione del regime transitorio del "pensionamento anticipato", l'eliminazione della retroattività per le prestazioni destinate all'assistenza delle persone non autosufficienti e la soppressione dell'assegno bebé.

Nel settore **tributario** meritano di essere segnalate le **15 leggi** in materia di **cessione di tributi dello Stato alle singole Comunità autonome** (dalla n. 16/2010 alla n. 30/2010, tutte approvate il 16 luglio 2010), che hanno modificato i relativi statuti di autonomia al fine di recepire il nuovo regime generale di cessione dei tributi dello Stato, prevedendo l'aumento della quota di gettito ceduto alle Comunità in relazione ad alcune imposte.

5. Sul versante delle **politiche del lavoro** e della **sicurezza sociale**, i Parlamenti e i Governi di ciascuno dei paesi considerati sono intervenuti a più riprese.

Per quanto riguarda le **politiche sociali** il Governo **francese** ha continuato la sua opera di contenimento della spesa sociale con la Revisione generale delle politiche pubbliche, nella quale si inserisce la **riforma delle pensioni**. La legge che ha riformato il **regime pensionistico** in Francia è stata approvata a novembre 2010, al termine di un lungo dibattito pubblico e di un processo di elaborazione che ha coinvolto gran parte della società civile francese. La riforma ha perseguito due principali obiettivi: mantenere il livello delle pensioni per i pensionati attuali e futuri; raggiungere un riequilibrio dei regimi pensionistici entro il 2018 salvando il regime "per ripartizione". La riforma comporterà, inoltre, anche un progressivo ravvicinamento del regime pensionistico tra il settore pubblico e il settore privato. L'**età legale** per andare in pensione è stata **innalzata a 62 anni**, ma la riforma entrerà in vigore **gradualmente** (è previsto un aumento di 4 mesi ogni anno, a partire dal 1° luglio 2011) e comporterà qualche adattamento per alcune professioni. Anche la durata del **periodo assicurativo** per avere diritto alla pensione a tasso pieno è stata aumentata a **41 anni e un trimestre** per i lavoratori nati negli anni 1953-'54. Trattamenti differenziati sono previsti per alcune categorie e la riforma contiene diverse innovazioni fondamentali a favore delle donne che migliorano i meccanismi già esistenti, mentre una particolare tutela è riservata alle categorie più fragili.

Il Governo ha inoltre proseguito nella sua volontà di **controllo** delle spese per l'assicurazione malattia al fine di contenere la crescita naturale **delle spese sociali** in un contesto economico segnato dal perdurare degli effetti della crisi finanziaria.

Per il **finanziamento della sicurezza sociale** sono stati approvati nel 2010 due provvedimenti tra loro collegati: la Legge organica di **finanziamento del debito sociale** *(Loi organique n. 2010-1380*, del 13 novembre 2010), che organizza il finanziamento della parte del debito pubblico dovuto alle spese attuali e future per l'assicurazione-malattia e l'assicurazione-vecchiaia (c.d. debito sociale), e la quindicesima **legge di finanziamento per la sicurezza sociale per il 2011 (LFSS 2011)** (*Loi n. 2010-1594*, del 20 dicembre 2010), che dispone in generale una riduzione delle agevolazioni fiscali per i contributi sociali al fine di permettere il finanziamento della riforma delle pensioni.

In materia di **democrazia sociale** è stata approvata la *Loi n. 2010-*1215, del 15 ottobre 2010, che ha rinnovato i criteri di **rappresentanza sindacale**, compresa una valutazione obiettiva e periodica dell'*audience* di ogni organizzazione sindacale da misurarsi sulla base del risultato di elezioni professionali, in modo che la rappresentanza sindacale provenga dall'impresa di riferimento.

Sempre sul versante delle **politiche sociali** vanno, infine, menzionati alcuni provvedimenti legislativi adottati nei settori del **volontariato** e dei **servizi di assistenza**.

Per quanto riguarda il **volontariato** il legislatore ha approvato una legge *(Loi n. 2010-241*, del 10 marzo 2010) che istituisce il **"*Service civique*" obbligatorio** nell'ambito del Servizio nazionale universale e assicura una disciplina omogenea al "volontariato" giovanile per renderlo più comprensibile e "attraente", valorizzandolo tra i diversi percorsi formativi dei giovani. Per ciò che concerne il settore dell'**assistenza,** un'altra legge *(Loi n. 2010-209*, del 2 marzo 2010) ha istituito un **sussidio giornaliero** per le persone che prestano **assistenza ad un malato terminale**, mentre un ulteriore provvedimento (*Loi n. 2010-625*, del 9 giugno 2010), relativo ai **servizi di cura alla prima infanzia**, ha istituito le ***maisons d'assistents maternels,*** per consentire a questi operatori sociali di operare, in modo collettivo e complementare, in un luogo diverso dal proprio domicilio.

In **Germania**, per quanto riguarda gli interventi nell'ambito del **mercato del lavoro**, oltre alla già citata legge per la modifica della Legge fondamentale (articolo 91e) del 21 luglio 2010, va menzionata la Legge per lo sviluppo dell'organizzazione dell'**assicurazione di base per le persone in cerca di occupazione**, del 3 agosto 2010, che interviene in particolare sull'organizzazione dei centri per l'impiego, sulle modalità per coordinare l'azione a livello federale e statale, sulla supervisione, il finanziamento e la procedura di selezione per le municipalità accreditate allo svolgimento delle attività relative all'assicurazione di base.

Sempre in tale ambito va segnalata la Legge per **migliori opportunità occupazionali**, del 24 ottobre 2010. La legge si concentra in modo particolare sullo strumento del *Kurzarbeit* (lavoro a tempo ridotto), che ha consentito la stabilizzazione del mercato del lavoro durante i mesi più duri

della crisi economica, permettendo alle aziende di risparmiare senza essere costrette a licenziare un gran numero di lavoratori.

Con riferimento al tema delle **assicurazioni sociali**, è stata infine approvata la Legge per la stabilizzazione della situazione finanziaria relativa al sistema di garanzie sociali, del 14 aprile 2010, con la quale il Parlamento federale ha regolato diverse misure contenute nell'Accordo di coalizione dal titolo "Sviluppo, formazione, coesione", sottoscritto dai presidenti dei tre partiti governativi (CDU, CSU e FDP) il 26 ottobre 2009. La legge in oggetto si pone l'obiettivo di compensare, attraverso sovvenzioni e sussidi, la perdita delle entrate dell'assicurazione contro la disoccupazione e dell'assicurazione sanitaria pubblica.

Nel **Regno Unito**, per quanto attiene ai temi della **previdenza e sicurezza sociale**, i provvedimenti approvati nell'anno sono ripartiti tra quelli introdotti dal Governo laburista di Gordon Brown e gli altri - di tenore perlopiù abrogativo - adottati dalla nuova maggioranza insediatasi ad esito delle elezioni.

Dei primi fanno parte, oltre alle disposizioni puntuali sulla tutela dei conduttori di immobili nelle **esecuzioni di sfratto** (dettate dal *Mortgage Repossession (Protection of Tenants) Act 2010*), la serie di misure in favore dei minori in condizioni di **povertà** disposta dal *Child Poverty Act 2010*. In quest'ultimo caso il testo legislativo delinea un programma pluriennale finalizzato al superamento del disagio economico, che nel Paese affligge vasti settori della popolazione minorile, e individua strumenti per il monitoraggio dei progressi compiuti.

I provvedimenti di fonte governativa liberal-conservatrice hanno portata perlopiù limitata alla modifica di singoli capitoli della più recente legislazione e precorrono i più organici interventi annunciati nel programma della Coalizione.

A questo riguardo, il *Superannuation Act 2010* stabilisce soglie massime per le **prestazioni pensionistiche** erogabili nel pubblico impiego sulla base dello schema vigente per le pensioni di anzianità e, mentre mantiene in capo al Governo l'obbligo di esperire sulla materia effettive consultazioni con le organizzazioni sindacali, fa venir meno l'obbligatorietà del consenso di queste ultime a revisioni riduttive delle erogazioni contemplate nello schema predetto.

Di altre prestazioni previdenziali o attinenti alla **sicurezza sociale** il Governo Cameron-Clegg ha invece disposto, attraverso il *Saving Accounts and Health in Pregnancy Grant Act 2010*, la soppressione per ragioni di contenimento della spesa pubblica: ciò con riguardo - a decorrere dal gennaio 2011 – ai sussidi per i nuovi nati erogati dal *Child Fund Trust* istituito nel 2005 (i cui importi erano stati intanto ridotti in via regolamentare durante l'anno), agli incentivi finanziari al risparmio privato erogati dallo schema denominato *Saving Gateway* ed ai sussidi alle donne in gravidanza introdotti nel 2009.

In **Spagna**, nel settore dell'**occupazione**, il Parlamento, proseguendo sulla strada intrapresa già da qualche anno, ha approvato diverse misure volte a fronteggiare il crescente aumento della disoccupazione. Tra queste va senz'altro segnalato un provvedimento urgente di riforma del mercato del lavoro, il *Real Decreto-ley 10/2010*, del 16 giugno 2010 (poi convertito nella *Ley 35/2010*, del 17 settembre 2010), che persegue tre obiettivi fondamentali: **ridurre la precarietà dell'impiego**, favorendo la trasformazione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato; **accrescere la flessibilità dei contratti a tempo indeterminato**, sia mediante misure di riduzione e rimodulazione della giornata lavorativa, sia attraverso modifiche alla normativa sui licenziamenti collettivi; **combattere la disoccupazione**, in particolare giovanile, attraverso misure di incentivazione per le imprese alla sottoscrizione di contratti di formazione.

La *Ley 32/2010*, del 5 agosto 2010, ha invece predisposto un sistema di **protezione dei lavoratori autonomi** costretti a interrompere la propria attività per la crisi. La protezione consiste in una prestazione economica, nel versamento dei contributi assicurativi al sistema della Sicurezza sociale per gli incidenti non lavorativi e le malattie non professionali e nell'accesso ad attività di formazione e orientamento professionale, finalizzate al ricollocamento del lavoratore.

6. Nel settore della **tutela ambientale** ciascuno dei paesi considerati è intervenuto con provvedimenti di portata più o meno ampia.

In **Francia** il Governo ha proseguito nell'impegno di dare attuazione ai progetti elaborati nel *Grenelle de l'Environnement*. e, nel luglio 2010, il Parlamento ha approvato la legge relativa all'attuazione e

"territorializzazione" dell'**impegno nazionale per l'ambiente** (*Loi n. 2010-*788, del 12 luglio 2010, c.d. *Loi Grenelle II*).

La nuova legge declina, settore per settore, tutti i grandi orientamenti e gli obiettivi individuati dalla prima legge "*Grenelle" e* stabilisce misure legate alla lotta al riscaldamento climatico (nei settori delle costruzioni, dell'urbanistica, della gestione dell'energia, dell'acqua e delle altre risorse naturali, dei trasporti etc.), allo sviluppo di un'agricoltura sostenibile, alla prevenzione dei rischi e alla protezione della salute, all'attuazione di una gestione eco-sostenibile dei rifiuti. In particolare, per reintegrare la biodiversità, la legge prevede misure per la riduzione delle emissioni di gas serra e il miglioramento dell'**efficienza energetica**.

Per ciò che riguarda, invece, i servizi pubblici relativi alle **fonti energetiche** la *Loi n. 2010-1488*, del 7 dicembre 2010, ha riorganizzato il mercato dell'**energia elettrica** sulla base di un nuovo equilibrio tra regolamentazione del mercato e stimolo alla concorrenza. Secondo la nuova legge, i fornitori di elettricità diversi dalla società *Electricité de France (EDF)* potranno acquistare elettricità di base da EDF che dovrà cedere l'elettricità ai suoi concorrenti per un prezzo e quantità prestabiliti.

La legge assicura il mantenimento di tariffe regolamentate solo per i piccoli consumatori e le piccole imprese ed estende le competenze dell'Autorità che regola i mercati dell'energia, la *Commission de régulation de l'énergie (CRE)*, anche alla gestione dell'accesso all'elettricità nucleare di base e all'elaborazione delle tariffe di vendita.

In **Germania**, nel settore dell'**energia**, il 4 novembre 2010 è stata approvata la Legge di attuazione della direttiva sull'**efficienza energetica** e sui **servizi energetici**, con la quale è stata data attuazione alla Direttiva 2006/32/CE, che, tra l'altro, impegna gli Stati membri a conseguire un obiettivo di risparmio energetico pari al 9% tra il 2008 e il 2016 e ad adottare misure efficaci sotto il profilo costi-benefici, praticabili e ragionevoli, intese a contribuire al conseguimento di detto obiettivo. In base alla nuova legge, le imprese energetiche devono, almeno una volta all'anno, fornire informazioni ai loro clienti finali sui fornitori di servizi energetici, *sull'Energy Audit* e sulle misure di risparmio energetico adottate.

La **Legge sulla tassazione del combustibile nucleare**, dell'8 dicembre 2010, introduce, per il periodo 2011-2016, l'imposta sul consumo del combustibile nucleare (uranio e plutonio), utilizzato per la produzione industriale di energia elettrica. In virtù delle nuove disposizioni, gli operatori delle centrali nucleari sono tenuti a pagare la nuova tassa per ogni grammo di combustibile nucleare che utilizzano e inoltre le imprese dovranno versare un contributo obbligatorio destinato allo sviluppo di energie rinnovabili. Lo stesso giorno è stata approvata la **Legge di istituzione del Fondo speciale per l'energia e il clima**, che istituisce un fondo speciale, amministrato del Ministero federale delle Finanze. finanziato, oltre che dalla tassa sul combustibile nucleare, anche attraverso una parte consistente degli utili addizionali derivanti dalla proroga della scadenza delle centrali termonucleari già esistenti.

Nel **Regno Unito**, durante i primi mesi dell'anno, il Governo laburista, allora in carica, ha approvato alcune leggi attinenti ai temi dell'**energia** e della **tutela dell'ambiente**.

Tra queste, l'*Energy Act 2010*, correlandosi agli indirizzi adottati dal Governo in ordine alla programmata **riduzione delle emissioni** di CO2 nella misura del 18% entro il 2020, introduce un quadro di incentivi finanziari per lo sviluppo commerciale delle attività di raccolta e stoccaggio geologico di CO2 e prevede forme di sostegno per i casi di disagio sociale determinati da penuria energetica, fenomeno di cui si prospetta la riduzione anche mediante l'introduzione di sussidi e tariffe agevolate per il riscaldamento domestico. Infine la legge persegue il rafforzamento dei poteri pubblici di **regolazione energetica**, affinché il corretto funzionamento del relativo mercato possa giovare ai consumatori e assicurare la disponibilità di risorse di energia sicure e conformi al principio di sostenibilità ambientale.

La **tutela ambientale**, con specifico riferimento alla gestione delle acque, è oggetto del *Flood and Water Management Act 2010.* Preceduta da una pluriennale istruttoria scandita dalla pubblicazione di diversi documenti di consultazione, la legge conferisce rinnovati poteri alle autorità di settore in vista della predisposizione ed attuazione di piani strategici di intervento relativamente ai fenomeni delle **alluvioni** e al rischio di **erosione delle zone costiere**.

In **Spagna**, la *Ley 41/2010*, del 29 dicembre 2010, sulla protezione dell'**ambiente marino**, ha recepito nell'ordinamento spagnolo la direttiva comunitaria 2008/56/CE, che ha introdotto l'obbligo per gli Stati membri di conseguire un buono stato ecologico delle acque marine europee, attraverso l'elaborazione di strategie volte a preservare la biodiversità e la vitalità di oceani e mari, nel quadro di uno sviluppo sostenibile. La legge individua, in particolare, tre specifici obiettivi strategici: proteggere e preservare l'ambiente marino, compresa la sua biodiversità; evitare il suo deterioramento e recuperare gli ecosistemi marini nelle zone in cui sono stati trattati negativamente; prevenire e ridurre gli smaltimenti in ambiente marino, al fine di eliminare progressivamente l'inquinamento del mare, e vigilare affinché non vi siano impatti o rischi gravi per la biodiversità marina e la salute umana.

7. Sul versante del **governo del territorio** un provvedimento di ampia portata è stato varato dal Parlamento **francese**, mentre il legislatore **britannico** è intervenuto in quest'ambito con un intervento di modifica alla normativa in materia.

In **Francia** il Governo ha approvato una vasta **riforma delle collettività territoriali e degli enti pubblici locali** *(Loi n. 2010-1563*, del 16 dicembre 2010), che ha dato una **nuova organizzazione al territorio francese** attraverso l'introduzione delle seguenti innovazioni: creazione di una nuova categoria di eletti, i "**consiglieri territoriali**", comuni alle due collettività locali (comuni e regioni); completamento e semplificazione della **intercomunalità** in Francia per assicurare, entro il 2014, la copertura dell'intero territorio nazionale con strutture intercomunali che dispongano di mezzi fiscali propri; creazione di **nuove strutture locali,** quali, ad esempio, i **poli metropolitani** e il **raggruppamento di regioni o di dipartimenti** su base volontaria.

In relazione all'agglomerato urbano di Parigi e della regione parigina, la *Loi n. 2010-597*, del 3 giugno 2010, ha istituito la nuova collettività territoriale del ***"Grand Paris"***; il progetto poggia sulla creazione di una rete di trasporto pubblico di passeggeri, il cui finanziamento è assicurato dallo Stato.

Sempre sul versante del governo locale, va segnalata la *Loi n. 2010-559*, del 28 maggio 2010, che ha disciplinato la possibilità di creare *Societés publiques locales* (SPL) da parte delle collettività territoriali e dei loro raggruppamenti, introducendo nell'ordinamento francese quegli strumenti che assicurano agli enti pubblici la libertà di contrattare con una società locale. Le SPL potranno essere create per realizzare operazioni di gestione del territorio, programmi di costruzione di immobili, per gestire servizi pubblici a carattere industriale e commerciale o per altre attività di interesse generale.

Nel **Regno Unito** il *Local Government Act 2010* è intervenuto sull'ordinamento delle **autonomie locali** al fine di modificare la precedente normativa che abilitava il competente *Secretary of State* a riformulare, con propri provvedimenti e in presenza di date condizioni, l'assetto degli organi dell'autonomia locale in Inghilterra e ad introdurvi livelli unitari di governo.

8. Diversi i provvedimenti adottati nel settore dell'**istruzione**.

In **Francia** è stata approvata la *Loi n. 2010-1127*, del 28 settembre 2010, per contrastare il fenomeno dell'**assenteismo scolastico**, che prevede essenzialmente alcune modifiche alla procedura di sospensione dei sussidi familiari nel caso di non rispetto dell'obbligo scolastico.

In **Germania** va segnalata la Legge per l'istituzione di un **Programma nazionale di borse di studio**, del 7 luglio 2010, con la quale il Parlamento federale si è posto l'obiettivo di sostenere gli studenti particolarmente dotati concedendo loro una borsa di studio universitaria sulla base del rendimento scolastico, accademico o professionale, nonché dell'evoluzione della loro personalità. Inoltre, tra i criteri di selezione degli studenti più meritevoli sono presi in considerazione: l'impegno sociale, la disposizione, l'assunzione di responsabilità o particolari circostanze sociali, familiari o personali che possano risultare dalla provenienza familiare o dal background migratorio. La legge in oggetto dispone che le borse di studio siano finanziate dalla Federazione e dai *Länder*, da una parte, e da investitori privati, dall'altra. I fondi privati vengono raccolti dalle

università grazie ai contributi di aziende, fondazioni, associazioni, consorzi e privati.

Nel **Regno Unito** due sono stati i provvedimenti approvati nel 2010 in materia di **istruzione**, dovuti il primo alla maggioranza laburista, il secondo al Governo ora in carica.

Il *Children, Schools and Families Act 2010* interviene sull'ordinamento dei servizi scolastici rivolti ad alunni con particolari esigenze educative derivanti da **condizioni di disabilità o da difficoltà di apprendimento**, assegnando all'autorità competente il compito di valutare, nell'esercizio delle sue funzioni ispettive, la sussistenza di tali specifiche esigenze.

Nel luglio 2010 la nuova assemblea legislativa ha approvato l'*Academy Act 2010* al fine di abilitare gli istituti di istruzione scolastica primaria e secondaria ad ottenere la qualifica di ***academy*****,** cui si correlano, oltre al conferimento di fondi pubblici, particolari condizioni di autonomia gestionale, organizzativa e con riguardo alla predisposizione dell'offerta formativa. La legge stabilisce i requisiti necessari affinché gli istituti scolastici esistenti possano convertirsi in accademie, differenziandoli sulla base dell'orientamento dei loro programmi, generalista oppure rivolto a specifiche esigenze educative.

9. Nel settore dell'**agricoltura** vanno menzionati due provvedimenti, uno francese e uno tedesco.

In **Francia**, nel quadro delle iniziative del Governo per la **modernizzazione dell'economia**, è stata approvata l'importante Legge sulla **modernizzazione dell'agricoltura e la pesca** (*Loi n. 2010-874*, del 27 luglio 2010), che disegna la visione della Francia per la PAC europea del futuro. La nuova legge prevede, a livello nazionale, l'elaborazione di una politica pubblica interministeriale dell'alimentazione che si tradurrà in un "**Programma nazionale dell'alimentazione**" finalizzato a rafforzare la competitività degli agricoltori francesi e a riaffermare i collegamenti tra le produzioni agricole e l'alimentazione. La legge avrà inoltre un prolungamento nei "Piani di sviluppo" delle filiere del latte, dell'allevamento, della frutta e legumi e delle grandi colture, e un *Observatoire de l'alimentation* studierà sia le evoluzioni dell'offerta e del consumo alimentare, sia, in particolare, l'aiuto alimentare ai più poveri -

assicurato dall'UE e dallo Stato - per garantire la distribuzione dei prodotti sul territorio nazionale e la loro tracciabilità. La riforma delinea infine una politica di conservazione della proprietà agricola basata, nel quadro dello sviluppo sostenibile dei territori, sugli "**schemi di coerenza territoriale**" **a livello intercomunale** mentre un *Plan régional de l'agriculture durable* sarà elaborato in ogni regione sotto l'egida del Prefetto.

In **Germania** la crisi del settore lattiero-caseario ha richiesto l'attuazione di misure immediate per il sostegno al reddito dei produttori del latte, in particolare dei proprietari dei terreni destinati ai pascoli. Il 16 dicembre 2009, il Gabinetto federale ha deciso l'adozione di alcune misure contenute nel Programma federale a favore dell'agricoltura (*Sonderprogramm für die Landwirtschaft*) relativo al biennio 2010-2011 e, in particolare, lo stanziamento di 500 milioni di euro per il Programma a favore del latte prodotto da animali al pascolo (*Grünlandmilchprogramm*). La legge del 14 aprile 2010 contiene misure a favore dei proprietari di bestiame da latte e provvedimenti urgenti volti a porre rimedio alla crisi di liquidità e delle entrate determinata dalle condizioni congiunturali.

10. Con riguardo all'attuazione nazionale del **semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche**, nell'aprile 2011 i quattro paesi considerati - al pari degli altri Stati membri UE - hanno sottoposto alla Commissione europea i propri Programmi di Stabilità e Convergenza (PSC) e i Programmi Nazionali di Riforma (PNR), come previsto dalla *road map* tracciata dal Consiglio ECOFIN nel settembre 2010.

a) I Programmi di Stabilità e Convergenza (PSC)

Con il *Programme de stabilité (PS)* il Governo **francese** si è impegnato a continuare la sua politica di consolidamento dei conti pubblici al fine di ricondurre il deficit pubblico dal 7 al 3 per cento del PIL nel 2013, qualunque sia la congiuntura economica. Il Programma si basa sul rispetto delle norme di spesa c.d. "a valore e a volume 0", che ammettono in pratica solo un aumento della spesa legato all'inflazione, già iscritte nella *Loi de programmation de finances publiques (LPFP)* 2011-2014 varata alla fine del 2010. Il 16 marzo 2011 il Governo ha presentato un progetto di legge costituzionale relativo all'equilibrio delle finanze pubbliche,

approvato in identico testo dalle due Camere il 13 luglio scorso (deve, tuttavia, essere votato da una maggioranza dei tre quinti delle Camere riunite in seduta comune o, in alternativa, passare una consultazione referendaria prima di diventare legge dello Stato), che sostanzialmente introduce nella Costituzione francese il principio del pareggio di bilancio. La riforma costituzionale creerà un nuovo strumento giuridico, le leggi-quadro di equilibrio delle finanze pubbliche, che, per un periodo di tre anni, definiranno una traiettoria pluriennale di sforzo strutturale, imponendosi sulle leggi finanziarie annuali e sostituendo le attuali Leggi di programmazione delle finanze pubbliche.

Il Programma **tedesco** di Stabilità e Convergenza (*Deutsches Stabilitätsprogramm*) prevede una crescita del PIL reale pari al 2,3% nel 2011, seguita da un rallentamento fino all'1,8% nel 2012 e a una media dell'1,5% nel 2013-2015. La Germania prevede inoltre di riportare il disavanzo al di sotto del 3% del PIL già nel 2011, per poter meglio raggiungere l'obiettivo a medio termine previsto per il 2014, ossia un disavanzo dello 0,5% del PIL in termini strutturali. Per il prossimo triennio il Governo federale si propone, dunque, di realizzare un pacchetto di misure di consolidamento per complessivi 80 miliardi di euro. Sul versante della spesa, sono previste riduzioni dei contributi sociali e dei sussidi familiari, nonché tagli nel settore pubblico (contrazione degli stipendi, diminuzione dei posti di lavoro, riduzione di spese amministrative). Infine l'attuazione del piano energetico implicherà una radicale trasformazione dell'approvvigionamento e influenzerà, di conseguenza, i prezzi dell'energia e la competitività dell'economia a medio e lungo termine.

Il Governo **britannico** ha ritenuto, nel *Convergence Programme*, che l'obiettivo di progressiva riduzione dell'eccessivo deficit di bilancio possa essere raggiunto in piena compatibilità con l'obbligo posto in ambito europeo di mantenerne il livello entro la soglia percentuale del 3% del PIL, dal momento che le stime dell'OBR (*Office for Budget Responsibility*, l'organismo indipendente di controllo delle politiche di bilancio, istituito nel maggio 2010) indicano un contenimento al 2,6% del debito nazionale nel 2014-2015. Le riduzioni di spesa e il gettito fiscale, secondo le previsioni esposte nel *Convergence Programme*, dovrebbero consentire il consolidamento del debito sul livello di 126 miliardi di sterline nel biennio

2015-2016. Un ruolo cruciale, a questo riguardo, è assegnato alla *Spending Review* con cui il Governo, nell'ottobre 2010, ha stabilito limiti predeterminati di spesa per ciascun Dipartimento nel quadriennio compreso tra il corrente anno finanziario 2011-2012 e il 2014-2015, mentre sono stati previsti interventi anche sulla componente flessibile del bilancio annuale costituita dalla *Annuallly Managed Expenditure* (AME).

Nel *Programa de Estabilidad* il Governo **spagnolo** persegue l'obiettivo a medio termine del pareggio di bilancio (principio costituzionalizzato nel settembre del 2011, sulla scia di quanto deliberato in Germania nel 2009 e in Francia nel luglio 2011), con un deficit del 3% del PIL nel 2013 e del 2,1% nel 2014. A tal fine, gli obiettivi intermedi di bilancio prevedono un deficit del 6% del PIL nel 2011 e del 4,4% nel 2012, con un impegno medio annuo dell'1,5% del PIL fino al 2013. Per garantire la conformità con gli obiettivi di bilancio sono già state varate alcune riforme e altre sono state preannunciate. Tra le misure approvate, nell'ambito delle Comunità Autonome si sono intensificate le procedure per monitorare i loro obblighi fiscali, mentre, per quanto riguarda l'Amministrazione centrale e degli enti locali, il Governo ha approvato una regola di spesa che collega la crescita della spesa pubblica alla crescita del PIL nel medio termine. Per ciò che riguarda quelle ancora in itinere, il Governo ha presentato al Parlamento una riforma del sistema pensionistico pubblico, le cui linee principali sono l'elevazione, salvo eccezioni, dell'età pensionabile a 67 anni, forti limitazioni per l'accesso al pensionamento anticipato e l'estensione del periodo per il calcolo della pensione dagli ultimi 15 (com'è attualmente) a 25 anni.

b) I Programmi Nazionali di Riforma (PNR)

Per raggiungere gli obiettivi di crescita economica, la strategia delineata dal Governo **francese** nel *Programme national de réforme* si fonda su nuovi interventi strutturali, sulla scia di quelli avviati dal 2007, in particolare nei settori dell'**istruzione**, dell'**innovazione**, della **ricerca e sviluppo** e della **concorrenza**.

Il Programma è imperniato intorno a tre assi portanti: la qualità e la **validità delle finanze pubbliche**, con il rafforzamento delle regole di bilancio nazionali e il miglioramento della sostenibilità dei conti pubblici; il

sostegno all'occupazione, con misure finalizzate ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare della fascia d'età compresa tra i 20 e i 24 anni; per l'inserimento in esso dei giovani (20-24 anni di età); il **sostegno alla crescita e alla competitività** del Paese, con il programma degli *«Investissements d'avenir»*, lo sviluppo delle università, la riforma della fiscalità delle imprese e le semplificazioni amministrative a loro favore.

Riguardo alle **spese sociali**, **l'Obiettivo nazionale delle spese di assicurazione-malattia (ONDAM)**, per la prima volta rispettato nel 2010 dopo oltre 10 anni, **sarà abbassato di 0,1 punto** nel 2011 e nel 2012 per assestarsi rispettivamente al 2,9 e al 2,8% del PIL. Anche la rapida attuazione della **riforma delle pensioni** dovrebbe contribuire a ridurre in modo consistente la progressione delle spese sociali nel periodo del Programma. Sul fronte delle **entrate**, l'azione del Governo continuerà nel programma di **riduzione** delle **spese fiscali** e delle **nicchie sociali**, al ritmo fissato nella *Loi de programmation des finances publiques* per il 2011-2014. La strategia indicata nel Programma dovrebbe portare nel **2012** alla **stabilità del debito pubblico** che dovrebbe iniziare a diminuire dal 2013.

Per rafforzare il potenziale di crescita a lungo termine, il **Programma Nazionale di Riforma** (*Nationales Reformprogramm 2011*), presentato dal Governo **tedesco** alla Commissione europea il 7 aprile 2011, fa leva essenzialmente sui seguenti strumenti: stimolo alla concorrenza, riduzione degli ostacoli allo sviluppo; aumento dell'occupazione, attingendo tra l'altro al serbatoio di manodopera qualificata, rappresentato in particolare da donne e lavoratori più anziani; ampliamento delle infrastrutture nel settore dell'energia e delle telecomunicazioni; creazione di nuovi spazi per gli investimenti e l'innovazione tecnologica. Ciascuna delle misure contenute nel Programma sono finalizzate a: consolidare la finanza pubblica; stabilizzare il settore finanziario; rafforzare la concorrenza e potenziare la domanda interna.

Nel Programma nazionale di riforma è contenuto anche il **Programma d'azione** adottato nell'ambito del **Patto Euro Plus** (nato da un'iniziativa franco-tedesca volta a realizzare uno sviluppo più armonico e una maggiore convergenza economica all'interno dell'Eurozona), approvato

nel corso del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011. Al fine di rafforzare la **stabilità finanziaria** sono previste misure di regolamentazione e di vigilanza del mercato dei capitali, mentre, per ciò che concerne il settore dell'**occupazione**, le principali misure si concentrano sulla partecipazione al mercato del lavoro e sull'istruzione. Tra le ulteriori misure previste dal Programma d'azione tedesco meritano, infine, una menzione quelle miranti a conciliare il lavoro con la vita familiare.

Nel *National Reform Programme* le leve che il Governo **britannico** intende azionare per perseguire l'obiettivo di una crescita economica sostenibile e bilanciata, sono individuate principalmente nella politica fiscale, nella politica monetaria, nella riforma della regolazione finanziaria e nelle politiche microeconomiche. Per quanto concerne, in particolare, la politica fiscale, il Governo è orientato a **evitare incrementi della pressione fiscale** penalizzanti per le imprese e per i lavoratori, e a **riformare il sistema di welfare** allo scopo di remunerare principalmente il lavoro, incentivando l'iniziativa e la responsabilità personale.

Il *Programa Nacional de Reformas* del Governo **spagnolo** presenta gli obiettivi quantitativi relativi a cinque aree tematiche. In materia di **occupazione**, l'obiettivo è il raggiungimento di un tasso di occupazione del 74% nella fascia tra i 20 e i 64 anni e di un tasso di occupazione femminile del 68,5%. Per quanto riguarda la **ricerca e lo sviluppo**, l'obiettivo è di aumentare la relativa spesa totale a oltre il 3% del PIL. Sul versante dell'**energia** e del **clima**, si fissa la riduzione delle emissioni di gas serra, rispetto al 2005, del 10% nei settori inclusi nel sistema di scambio di quote di emissioni e del 21% per i settori non inclusi; si prevede inoltre di aumentare la quota di energie rinnovabili nel consumo finale al 20% e l'efficienza energetica del 2% annuo. Nel settore dell'**educazione**, si intende ridurre l'abbandono scolastico al 15% e raggiungere un tasso di istruzione terziaria del 44% nella popolazione tra i 30 e i 34 anni. Infine, nel campo dell'**inclusione sociale**, l'obiettivo proposto è di migliorare la condizione di 1.500.000 persone in condizione di esclusione sociale prima del 2020.

Il Programma definisce anche gli impegni assunti nel contesto del patto per l'euro e che saranno effettuati nel corso dei dodici mesi successivi. Si

segnalano, nel settore della **competitività**, una riforma della contrattazione collettiva e una regolamentazione dei servizi professionali; nel settore dell'**occupazione**, la riforma delle politiche attive dell'occupazione, una nuova disciplina della formazione professionale e un piano di regolarizzazione del lavoro sommerso; nel settore della **stabilità finanziaria**, un impegno a completare il processo di adattamento del sistema finanziario a requisiti rafforzati di capitalizzazione.

c) Le valutazioni dei Programmi ad opera del Consiglio europeo

I **Programmi francesi**. Il Consiglio UE, nella sua valutazione del giugno 2011, ritiene che lo scenario macro economico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio del Paese sia troppo ottimista, dal momento che la traiettoria di aggiustamento del deficit e del debito pubblico appare al momento piuttosto esposta ai rischi derivanti da un possibile scenario macroeconomico meno favorevole. Mancano inoltre nei programmi alcune misure atte a raggiungere gli obiettivi prefissati a partire dal 2012, considerando peraltro che in passato gli obiettivi dichiarati spesso non sono stati raggiunti. Secondo gli studi dei servizi della Commissione europea, l'obiettivo a medio termine di equilibrio strutturale delle finanze pubbliche difficilmente potrebbe essere raggiunto durante il periodo del programma di stabilità senza la previsione di misure supplementari.

Pur riconoscendo la validità dei due Programmi e degli impegni della Francia nell'ambito del *Patto EuroPlus*, il Consiglio raccomanda, in particolare le seguenti azioni: una maggiore **precisazione della strategia di consolidamento dei conti pubblici** per il 2012 e gli anni seguenti; lo **spostamento del carico fiscale dal lavoro verso l'ambiente e i consumi**, l'adozione di ulteriori misure nel 2011 e 2012 **a tutela dell'occupazione**, l'adozione di misure di **incoraggiamento della concorrenza** nelle professioni regolamentate e nel commercio al dettaglio.

I **programmi tedeschi**. Sulla base delle valutazioni espresse dalla Commissione, il Consiglio UE ritiene la strategia di bilancio della Germania possa e debba essere attuata come previsto. Ulteriori misure, da adottare nel biennio 2011-2012, dovrebbero mirare ad assicurare la stabilità del sistema finanziario e a rafforzare le fonti interne di crescita,

aumentando la partecipazione al mercato occupazionale grazie alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, migliorando l'accessibilità e la qualità dell'istruzione, nonché aprendo maggiormente alla concorrenza il settore dei servizi, del commercio, delle professioni e delle industrie di rete. Il Consiglio precisa tutavia che, sebbene il quadro di bilancio della Germania sia stato notevolmente rafforzato con l'introduzione di una regola di bilancio costituzionale, la creazione di un Consiglio di stabilità e la predisposizione di un sistema di allerta rapida per prevenire difficoltà di bilancio, **manca ancora una piena attuazione di tale riforma a livello dei *Länder***. Ritiene inoltre che, un rafforzamento del relativo meccanismo di monitoraggio e sanzionatorio, contribuirebbe ad aumentare la credibilità generale delle finanze pubbliche.

I **Programmi britannici**. Il Consiglio europeo ha espresso la propria positiva valutazione circa la sostenibilità delle politiche economiche e sociali che vi sono delineate, pur formulando riserve relativamente a talune previsioni in essi contenute. In particolare, ha ritenuto che lo scenario macroeconomico delineato nei due documenti sconti una minore plausibilità nel medio termine (anche per la mancata indicazione, per alcune delle stime formulate nei documenti, di obiettivi intermedi) e che il rischio inflattivo possa in parte vanificare l'efficacia della politica monetaria di cui il Governo britannico intende avvalersi tra gli altri strumenti. Il mercato del lavoro, inoltre, pur connotato da elevata flessibilità, non è stato finora in grado, secondo la Commissione, di assorbire la vasta disoccupazione giovanile, mentre nei settori meno qualificati la mancanza di incentivi finanziari rende difficilmente conciliabile l'attività lavorativa con la cura dei figli, specie per i genitori soli; il diffuso fenomeno dell'abbandono scolastico costituisce un altro elemento con indubbie ripercussioni in quest'ambito. Ulteriori aspetti dai quali, per il notevole impatto avuto nella crisi economica del Paese, dipenderà il pieno recupero della stabilità finanziaria sono rappresentati dall'**accessibilità del credito da parte degli investimenti privati** e dall'andamento dei **costi delle abitazioni**. Il Consiglio ha dunque invitato il governo del Regno Unito all'adozione di ulteriori misure, tra le quali si segnalano le iniziative idonee ad evitare che i **cicli dei prezzi immobiliari** e la loro eccessiva volatilità producano effetti destabilizzanti sul bilancio pubblico e sul sistema

finanziario, le iniziative dirette ad agevolare l'**ingresso nel mercato del lavoro dei giovani** e l'**agevolazione dell'accesso al credito**, bancario e non bancario, da parte degli investitori privati e soprattutto delle PMI.

I **Programmi spagnoli**. Il Consiglio considera che lo scenario macroeconomico su cui si basano le previsioni di bilancio del programma di stabilità siano favorevoli per il 2011 e il 2012, sottolineando comunque rischi elevati per le finanze pubbliche nel lungo periodo, sebbene il quadro nel medio periodo abbia contribuito a promuovere una pianificazione di bilancio pluriennale globalmente soddisfacente. Esso riconosce la validità del rafforzamento del sistema bancario spagnolo, in particolare per le casse di risparmio. Esistono comunque alcuni rischi, per cui appare necessario mantenere l'aumento del debito pubblico al di sotto dell'aumento del PIL. Il Consiglio raccomanda pertanto di: applicare la strategia di bilancio nel 2011 e 2012 e correggere il deficit eccessivo del 2013; adottare la riforma del sistema pensionistico, prevedendo un aumento dell'età e del numero di anni di lavoro per il calcolo delle pensioni; monitorare la ristrutturazione del settore finanziario; studiare il margine di manovra per migliorare l'efficienza del sistema fiscale; completare la riforma del processo di contrattazione collettiva e del sistema di indicizzazione salariale; valutare entro il 2011 gli effetti delle riforme già varate del mercato del lavoro e delle politiche attive dell'occupazione; liberalizzare maggiormente i servizi professionali e adottare la legislazione prevista al fine di ridefinire il quadro regolatorio nonché eliminare le restrizioni esistenti alla concorrenza, all'efficienza e all'innovazione.

FRANCIA

1. Dati quantitativi

Nel 2010 sono state promulgate in Francia **114 leggi**[1].

Con riferimento ai due anni precedenti si registra una netta ripresa della produzione legislativa, tornata sostanzialmente ai livelli del 2007 (107 leggi). Nel 2008, infatti, le leggi approvate avevano raggiunto quota 95, mentre nel 2009 erano ulteriormente scese a 82. Considerando il periodo dal 1990 ad oggi, il dato del 2010 conferma la tendenza registrata negli anni 1990, 1994, 1996, 1999, 2003, 2005 e 2007, nei quali il numero delle leggi approvate è stato superiore a 100 (rispettivamente 107, 133, 105, 111, 114, 104 e 107).

Il dato relativo al 2010 è inoltre superiore alla media di produzione legislativa degli ultimi vent'anni. Il totale delle leggi approvate negli anni 1990-2009 ammonta, infatti, a 1813 leggi, con una produzione media di circa 91 leggi per anno.

Va anche osservato, tuttavia, che il numero di leggi in Francia - sempre in relazione agli ultimi 20 anni - ha subito di frequente notevoli oscillazioni, talvolta anche da un anno all'altro (vedi Tabella 1).

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, anche nel 2010, come di consueto, si registra una decisa prevalenza dell'iniziativa governativa. Delle 114 leggi promulgate durante l'anno considerato, infatti, **91** risultano provenienti da **disegni di legge del Governo *(projets de loi)*** e **23** provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare**

[1] Non sono state prese in considerazione le leggi approvate definitivamente dai due rami del Parlamento nell'ultimo scorcio dell'anno 2010, ma promulgate nel 2011.
I testi legislativi definitivamente approvati dalle Camere dal 1° gennaio al 31 dicembre 2010 sono stati 124 (Cfr. *Rapport d'activité de l'Assemblée Nationale* 2010: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/Rapactiv2010/index.asp).

(propositions de loi). Le percentuali corrispondenti sono 80% per l'iniziativa governativa e 20% per quella parlamentare (Tabella 1).

I dati percentuali si discostano da quelli del 2009 (rispettivamente 90% e 10%). Il dato, indicando una costante tendenza a favore dell'iniziativa governativa, si pone al di sopra della media annuale dei *projets de lois* approvati nei venti anni precedenti, ossia nel periodo 1990-2009 (79 *projets* di media ogni anno). Occorre considerare che anche il dato numerico delle proposte di legge di iniziativa parlamentare ha subito nel 2010 un aumento consistente - in particolare rispetto alle 8 leggi del 2009 - ponendosi al di sopra della media annuale delle *propositions de lois* approvate nel periodo 1990-2009 (11 *propositions* di media ogni anno).

L'aumento del numero delle leggi approvate nel 2010, derivanti da proposte di legge di iniziativa parlamentare, non sembra essere dipeso da alcune recenti modifiche costituzionali, che pure hanno avuto come obiettivo, tra gli altri, quello di promuovere l'esame delle proposte di legge di deputati e senatori.

La recente **riforma costituzionale del 23 luglio 2008** (*loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*) ha infatti introdotto in Costituzione[2] la possibilità, per il Presidente di ciascuna camera, di sottoporre al parere del Consiglio di Stato non solo i progetti governativi, ma anche le proposte di legge di deputati e senatori - salvo parere contrario del presentatore - prima del loro esame in commissione (art. 39 della Costituzione)[3]. Tale

---

2 Il testo della Costituzione francese del 1958, con gli aggiornamenti al giugno 2011, è consultabile all'indirizzo web: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp.

3 A partire dal 2009 sono state approvate dal parlamento una serie di leggi organiche e ordinarie per dare attuazione al nuovo dettato costituzionale dopo la riforma del 2008. Con riferimento all'attuazione del nuovo art. 39, comma 5, è stata in particolare approvata la *Loi n. 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative*. L'art. 1 della legge modifica l'art. 4 dell'ordinanza n. 58-1100, disponendo che il presidente dell'assemblea parlamentare presso cui è stata presentata una proposta di legge è tenuto ad informare l'autore della sua intenzione di richiedere in merito un parere al Consiglio di Stato. Il parlamentare può opporsi a tale decisione entro 5 giorni. Il parere

facoltà di ricorso al Consiglio di Stato da parte del presidente dell'Assemblea Nazionale o del Senato non è stata tuttavia esercitata nel corso del 2010.

La riforma costituzionale del 2008 ha inoltre disposto, per le proposte di legge, che i presidenti delle camere, congiuntamente, possano convocare una "commissione bicamerale paritetica" (*Commission mixte paritarie*), organo cui è affidato l'incarico di elaborare un testo di compromesso in caso di disaccordo tra le due assemblee. Questo compito era precedentemente riservato al Governo, che tuttavia ha conservato il potere esclusivo di attivare la *Commission mixte paritarie* se è in esame un progetto di legge di iniziativa governativa (art. 45 della Costituzione).

Nel corso del 2010 tale facoltà è stata esercitata dai presidenti delle camere una sola volta e precisamente per l'esame della *Loi n. 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation* [4].

Se si considera l'iniziativa legislativa parlamentare non in rapporto al totale delle leggi approvate, ma nell'ambito della sola legislazione la cui iniziativa non spetta in via esclusiva al Governo, il dato può acquistare una certa valenza. Tra le **23** leggi derivanti da **proposte legislative di iniziativa parlamentare** si registrano infatti provvedimenti di un certo rilievo, in particolare nel campo del diritto penale, quali ad esempio: la legge tendente a favorire il pignoramento e la confisca dei beni in ambito penale (*Loi n. 2010-768*); la legge relativa alle violenze sulle donne, alle violenze all'interno delle coppie e agli effetti delle stesse sui figli (*Loi n. 2010-769*); la legge recante un rafforzamento della lotta contro le violenze di gruppo e della protezione delle persone incaricate di una missione di servizio pubblico (*Loi n. 2010-201*); la legge riguardante l'incesto sui minori e tendente a migliorare il rilevamento e la cura delle vittime di atti incestuosi (*Loi n. 2010-121).* In materia di politiche sociali si segnalano

---

del Consiglio di Stato è quindi trasmesso al Presidente dell'assemblea che lo comunica al firmatario della proposta di legge.

[4] L'iter legislativo del provvedimento è consultabile all'indirizzo web: http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/detecteur_fumee_habitations.asp.

inoltre tre leggi di rilievo derivanti da proposte d'iniziativa parlamentare: la legge recante misure di lotta contro l'assenteismo scolastico (*Loi n. 2010-1127);* la legge relativa alla creazione di "case di assistenti materne" e recante diverse disposizioni sulle assistenti materne (*Loi n. 2010-625)*; la legge che dispone la creazione di un sussidio giornaliero di assistenza di una persona malata terminale (*Loi n. 2010-209).*

Nonostante l'aumento delle proposte di legge di iniziativa parlamentare si riscontra comunque anche per il 2010 una prevalenza marcata dei progetti di legge governativi, conformemente agli ultimi anni. Tale preponderanza può essere attribuita, oltre che alla tradizionale prevalenza dell'esecutivo, al fatto che il Governo ha promosso, come nel 2009, l'adozione di diversi provvedimenti per fronteggiare la difficile situazione economica, generatasi all'indomani della crisi finanziaria internazionale apertasi nel 2008.

Nell'ambito della **legislazione ad iniziativa governativa**, si registra nel 2010 la consueta incidenza prevalente delle **leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali**, pari a **51** su un totale di 91 leggi ad iniziativa governativa e corrispondenti, in termini percentuali, al 56% delle leggi di iniziativa governativa (e al 45% del totale delle leggi approvate).

Si tratta, com'è noto, di atti del Parlamento che, prescindendo dai rari casi in cui trattati o convenzioni rivestono un particolare interesse politico, svolgono sostanzialmente una funzione di controllo sull'attività del Presidente della Repubblica e del Governo in ambito internazionale.

Tra le restanti leggi ad esclusiva iniziativa del Governo approvate nel 2010 possono essere innanzitutto individuate due tipologie di provvedimenti: le leggi finanziarie; le leggi di *habilitation* e di ratifica delle ordinanze.

Nella prima categoria rientrano le **leggi di bilancio e di assestamento** (7 su 114) e le **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 114). Complessivamente queste leggi di indirizzo finanziario incidono per il 7% sul totale delle leggi approvate (8 su 114). Si tratta di un aumento rispetto al 2009, allorquando sono state approvate 7 leggi di questa tipologia (nel 2009 si sono infatti registrate 6 leggi di bilancio e di

assestamento e 1 legge di finanziamento della sicurezza sociale, su un totale di 82 leggi approvate).

Con riferimento alla seconda categoria, nel 2010 è stata approvata una ***loi de ratification*** di un'ordinanza (la *loi n. 2010-165 du 23 février 2010 ratifiant l'ordonnance n.2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*). Si tratta di una tipologia di provvedimento assimilabile alle leggi di conversione in legge dei decreti-legge previste nell'ordinamento italiano, mentre non sono state approvate ***lois d'habilitation*** al Governo, equiparabili in linea generale, alle leggi-delega italiane. Anche nei primi tre anni dell'attuale XIII legislatura (2007-2009) non sono state approvate leggi di abilitazione.

Considerando le leggi promulgate nel 2010 ed escludendo le categorie delle leggi finanziarie, delle leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali, nonché delle leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo, si rileva un totale di **54 provvedimenti**.

Tra queste leggi, **31** sono di **iniziativa governativa** *(projets de loi)*, e **23** di **iniziativa parlamentare** *(propositions de loi)*: la maggior parte di questi provvedimenti trae quindi origine da una proposta del Governo (Tabella 2).

La classificazione di queste 54 leggi evidenzia i seguenti dati:

- **11 leggi istituzionali**
- **2 leggi intersettoriali**
- **26 leggi settoriali**
- **15 leggi micro-settoriali**

Contrariamente ai due anni precedenti, non si registra nel 2010 alcuna legge di manutenzione normativa. Nel 2009 era stata invece approvata la *loi n. 2009- 526 du* 12 *mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures* e nel 2008 era stata approvata *la loi n.*

2008-67 du 21 *janvier* 2008 *ratifiant l'ordonnance n.2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative).*

Considerando le percentuali degli anni 2001-2009, si riscontra anche nel 2010 una tendenza costante all'approvazione di circa 10 leggi istituzionali per anno.

Si rileva inoltre che le leggi settoriali del 2010, in numero peraltro generalmente maggiore rispetto agli anni precedenti (18 nel 2005, 21 nel 2006, 23 nel 2007, 14 nel 2009, mentre solo nel 2008 avevano raggiunto lo stesso numero di 26), rappresentano sempre la categoria di leggi più cospicua nell'ambito della classificazione considerata (Tabella 3).

3. Le leggi del 2010 riguardanti il Parlamento, approvate in attuazione della riforma costituzionale del 23 luglio 2008

Con la riforma costituzionale del 23 luglio 2008 (*loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*) sono state ampiamente ridefinite alcune competenze dei poteri pubblici in Francia. In particolare, la riforma ha inteso ottenere un rafforzamento del Parlamento, sia con riguardo al miglioramento dell'esercizio della funzione legislativa, che dell'attività di controllo e valutazione dell'azione del Governo. Nel 2010 il legislatore ha continuato l'opera di esecuzione della riforma costituzionale del 2008, già iniziata nel 2009, attraverso l'approvazione di alcune leggi di attuazione.

Nel 2009 erano state in particolare approvate dall'Assemblea Nazionale e dal Senato della Repubblica, oltre ad una serie di leggi di applicazione della riforma costituzionale[5], anche due risoluzioni recanti un'ampia

[5] Per una presentazione sintetica della riforma costituzionale francese del 23 luglio 2008, delle leggi di attuazione della stessa approvate nel corso del 2009 e della riforma dei regolamenti parlamentari del 2009, cfr. Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei deputati, *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Parte VI ("L'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Aggiornamento all'anno 2009"), 2010 (XII ed.).

riforma dei regolamenti parlamentari per renderli compatibili con il nuovo dettato costituzionale[6].

Nel 2010 le leggi di attuazione della riforma che hanno riguardato il Parlamento sono state quattro: la legge n. 2010-165, con cui si ratifica l'ordinanza n. 2009-935 recante una ripartizione dei seggi e la delimitazione delle circoscrizioni per l'elezione dei deputati; la legge organica n. 2010-704 relativa al Consiglio economico, sociale e ambientale; la legge organica n. 2010-837, relativa all'applicazione del 5° comma dell'articolo 13 della Costituzione; la legge n. 2010-838, anch'essa relativa all'applicazione del 5° comma dell'articolo 13 della Costituzione.

Si presentano di seguito le principali modifiche introdotte dalle quattro leggi sopra richiamate:

1) Con la *loi n. 2010-165 du 23 février 2010 ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés,* che recepisce l'ordinanza n.2009-935, sono state modificate **le circoscrizioni elettorali per l'elezione dei deputati**. L'ordinanza è stata adottata in seguito al recente censimento della popolazione e in applicazione dei nuovi artt. 24 e 25 della Costituzione, modificati con la riforma del 2008. In particolare il nuovo art. 24 della Costituzione stabilisce che i francesi residenti all'estero siano rappresentati non solo al Senato, ma anche all'Assemblea nazionale. Il nuovo art. 25 della Costituzione dispone che sia richiesto il parere di una commissione indipendente sui progetti di legge volti a ridisegnare le circoscrizioni elettorali per i deputati e la ripartizione dei seggi di deputati e senatori.

Le 577 circoscrizioni elettorali esistenti per l'elezione dei deputati sono quindi modificate, con la *loi n. 2010-165*, nel seguente modo: ai

---

[6] Il testo della *Resolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale,* adottata il 27 maggio 2009, è consultabile all'indirizzo web: http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/ta/ta0292.pdf. Il testo della *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat,* adottata il 2 giugno 2009, è consultabile all'indirizzo web: http://www.senat.fr/leg/tas08-085.pdf.

dipartimenti sono assegnate 556 circoscrizioni, con alcune variazioni interne; alle collettività territoriali d'oltremare sono assegnate 10 circoscrizioni; i francesi residenti all'estero sono chiamati all'elezione per 11 seggi di deputati. In particolare, le 11 circoscrizioni elettorali per i francesi residenti all'estero sono quelle di: 1°) Canada e Stati Uniti; 2°) paesi del Centro e Sud America; 3°) Irlanda, Regno Unito, Danimarca, Estonia, Finlandia, Islanda, Lettonia, Lituania, Norvegia, Svezia; 4°) Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo; 5°) Andorra, Spagna, Monaco, Portogallo; 6°) Lichtenstein e Svizzera; 7°) Germania, Albania, Austria, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Ungheria, Ex repubblica jugoslava di Macedonia, Polonia, Romania, Serbia e Montenegro, Slovenia, Repubblica ceca, Slovacchia; 8°) Italia, Malta, San Marino, Santa Sede, Cipro, Grecia, Turchia, Israele; 9°) alcuni paesi africani; 10°) alcuni paesi africani e Medio Oriente; 11°) alcuni paesi asiatici.

2) Con la *Loi organique n. 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental* è stata data attuazione alla riforma costituzionale del 2008 per quel che riguarda la nuova configurazione del **Consiglio economico, sociale e ambientale** (CESE). La riforma ha comportato la modifica degli artt. 69-71 della Costituzione relativi a tale organo, che ha assunto innanzitutto una nuova vocazione nelle materie ambientali.

Prima della riforma, l'ente si occupava infatti solo di questioni economiche e sociali (da cui l'antica denominazione di "Consiglio economico e sociale"). Dopo l'approvazione della legge costituzionale del 23 luglio 2008, il Presidente della Repubblica ha incaricato Dominique-Jean Chertier, direttore generale aggiunto della Safran, di elaborare uno studio sul ruolo, la composizione e il funzionamento del CESE. Il risultato di tale studio è stato pubblicato in un Rapporto (*Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental – Rapport au Président de la République*) presentato nel gennaio 2009[7].

[7] Il testo del Rapporto è consultabile all'indirizzo web: http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000028/index.shtml.

La legge organica n. 2010-704 tiene conto dei risultati di tale rapporto.

Come previsto dai nuovi articoli della Costituzione, il CESE deve essere obbligatoriamente consultato, da parte del Primo ministro, per la formulazione di un parere sui progetti di legge di piani o programmazione a carattere economico, sociale o ambientale. Il CESE può essere inoltre **consultato**, oltre che dal Governo, **anche dal Parlamento** su ogni questione a carattere economico, sociale e ambientale. Il Primo ministro e i due presidenti delle assemblee parlamentari possono altresì richiedere a tale organo pareri o studi nelle materie di sua competenza (art. 2, legge organica n. 2010-704).

Il CESE può inoltre, di sua iniziativa, richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento sulle riforme che ritiene necessarie e contribuisce alla valutazione delle politiche pubbliche nelle materie di propria competenza (art. 3, legge organica n. 2010-704).

La legge del 2010 dispone poi nuove regole per la composizione dell'organo - il cui numero di membri non può essere superiore a 233 -, aprendo ad alcune categorie che non vi avevano ancora trovato rappresentanza (art. 7, legge organica n. 2010-704).

In applicazione del dettato costituzionale, il provvedimento del 2010 disciplina inoltre l'esercizio del nuovo diritto di petizione con cui i cittadini possono oggi rivolgersi al CESE. Le nuove disposizioni fissano in 500.000 le firme necessarie alla petizione, trasmessa da un unico mandatario al CESE. Il parere che dovesse far seguito alle petizioni giudicate ricevibili è poi inviato al Primo Ministro, ai presidenti delle due assemblee parlamentari, al mandatario della petizione e pubblicato sul *Journal Officiel* (art. 5, legge organica n. 2010-704).

3) e 4) Con la *Loi organique n. 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution* e con la *Loi n. 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution* è stata data applicazione alla riforma costituzionale del 2008 per quel che riguarda **il potere di nomina del Presidente della Repubblica** di alcuni dirigenti di organismi pubblici e il **coinvolgimento del Parlamento** al riguardo.

Il nuovo art. 13 della Costituzione (comma 5) stabilisce infatti che le **Commissioni parlamentari** competenti per materia, di ciascun ramo del Parlamento, devono esprimere un parere pubblico su alcune nomine proposte dal Capo dello Stato. Esse possono esercitare un **potere di veto su tali nomine**, qualora la somma dei voti negativi espressi in ciascuna commissione rappresenti i tre quinti dei suffragi complessivamente manifestati in entrambe le commissioni. Il nuovo articolo della Costituzione stabilisce inoltre che una legge organica precisi per quali dirigenti di organismi pubblici sia applicata questa procedura, che è considerata opportuna "in ragione della loro importanza per la garanzia dei diritti e delle libertà o per la vita economica e sociale della Nazione".

La *loi organique n. 2010-837*, che si compone di tre articoli, è dunque la legge di applicazione del nuovo articolo 13 della Costituzione, e presenta un allegato con la lista di imprese ed enti pubblici e delle rispettive cariche dirigenziali, per le quali è prevista la nuova procedura di nomina. Si tratta di cinquantuno organismi, tra cui figurano i seguenti: per quanto riguarda gli enti pubblici, il *Centre national de la recherche scientifique*, l'*Agence française de développement*, l'*Institut national de la santé et de la recherche médicale;* per ciò che concerne le imprese pubbliche, *Aéroports de Paris, Eléctricité de France, France Télévisions, La Poste, la Société nationale des chemins de fer français;* infine, con riferimento alle Autorità amministrative indipendenti, *l'Autorité de la concurrence, l'Autorité des marchés financièrs, il Conseil supérieur de l'audiovisuel, l'Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).*

La Costituzione dispone inoltre che una legge ordinaria determini le commissioni parlamentari chiamate ad esprimere il parere sulle nomine.

Si tratta della *loi n. 2010-838*, che si compone di sei articoli e presenta, come la legge organica contestualmente promulgata, un allegato in cui è pubblicata la **lista delle commissioni parlamentari,** di ciascuna assemblea, **competenti per il parere**. Per la nomina del *Président du Centre national de la recherche scientifique* figura, ad esempio, come commissione incaricata di formulare il parere, la Commissione competente in materia di ricerca scientifica; per la nomina del *President-directeur général d'Eléctricité de France,* figura la Commissione competente in

materia di energia; per la nomina del *Président de l'Autorité de la concurrence,* la Commissione competente in materia di concorrenza.

Il testo legislativo stabilisce anche che le commissioni parlamentari competenti per i pareri sono tenute a convocare i soggetti di cui il Capo dello Stato propone la nomina ad una carica dirigenziale, per una loro audizione (art. 1 della *loi n. 2010-838*).

Il provvedimento dispone inoltre che la commissione competente per il parere sulle nomine dei membri del Consiglio Costituzionale scelti dal Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 56 della Costituzione, è la Commissione incaricata delle leggi costituzionali (art. 3 della *loi n. 2010-838*). La stessa commissione, in ciascuna assemblea parlamentare, è incaricata di formulare un parere sulla proposta di nomina presidenziale del *Défenseur des droits*, previsto dall'art. 71-1 della Costituzione (art. 4 della *loi n. 2010-838*) e dei componenti del CSM non appartenenti né al Parlamento, né all'ordine giudiziario, ai sensi dell'art. 65 della Costituzione (art. 5 della *loi n. 2010-838*).

4. Principali settori di intervento legislativo

Nel 2010 il Governo ha proseguito l'opera di **riforma delle istituzioni repubblicane**, iniziata con la revisione costituzionale del 2008 ed ha varato ulteriori misure per il contenimento della spesa pubblica e la revisione generale delle politiche pubbliche, tra le quali le attese **riforme delle pensioni** e **delle collettività territoriali**, mentre ha continuato nell'opera di **modernizzazione dell'amministrazione dello Stato** e **dell'economia**.

L'azione del Governo si è concentrata anche sulle iniziative a favore della **crescita economica** della Francia attraverso la definizione strategica degli **investimenti futuri dello Stato** per lo sviluppo dell'economia del Paese, con particolare attenzione all'istruzione superiore, alla formazione, alla ricerca e innovazione tecnologica, all'industria e alle piccole e medie imprese, alle misure "verdi" collegate allo sviluppo sostenibile e all'economia digitale. Importanti misure sono state promosse e adottate nel corso dell'anno per la modernizzazione di

alcuni settori economici, come nel caso della riforma dell'**agricoltura e della pesca**, e per la tutela dei consumatori - contestualmente al sostegno della domanda al consumo - come nel caso della riforma del **credito al consumo**.

Inoltre sono state adottate nuove misure per fronteggiare, a livello nazionale, la **crisi economica mondiale** e per assicurare il **contributo della Francia** ai meccanismi di solidarietà creati a livello europeo e internazionale a **garanzia della stabilità finanziaria della zona EURO** nel suo complesso.

Il Governo si è peraltro impegnato in modo particolare nel predisporre gli strumenti normativi per una nuova ***governance* ecologica del territorio** nazionale, con l'intento di dare attuazione ai progetti elaborati nel *Grenelle de l'Environnement* a favore dell'**ambiente** e dello **sviluppo sostenibile,** considerati un grosso volano per la crescita economica del Paese ed ai quali era stata data forza di legge nel 2009 con la prima legge "Grenelle".

a) Interventi nei settori istituzionale, pubblico e amministrativo

Il legislatore ha adottato nel 2010 diversi provvedimenti nel **settore istituzionale** per dare attuazione alla revisione costituzionale del 2008.

Si segnala in primo luogo la legge organica sulla composizione e le funzioni del **Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)**, in attuazione del nuovo articolo 65 della Costituzione, che ha abrogato, in particolare, la norma che attribuiva al Capo dello Stato la presidenza dell'organo e al Ministro della Giustizia la vice-presidenza. In base alle nuove disposizioni, la sezione del CSM competente per la magistratura giudicante (*siège*) è presieduta dal Primo Presidente della Corte di Cassazione, mentre la sezione competente per la magistratura requirente (*parquet*) dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione. La legge disciplina, tra l'altro, il regime disciplinare dei magistrati modificando le norme sul divieto temporaneo di esercizio delle funzioni per quei magistrati - del *siège* o del *parquet* – sottoposti ad un'inchiesta amministrativa o penale

(Loi organique n. 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution).

Per quanto concerne gli **interventi legislativi riguardanti il Parlamento** si segnalano le **quattro leggi** già richiamate nel paragrafo precedente:

- la legge che ha modificato la ripartizione dei seggi e le **circoscrizioni elettorali per l'elezione dei deputati**;
- la legge organica di attuazione dei nuovi articoli 69-71 della Costituzione, relativa alla riforma del **Consiglio economico, sociale e**, ora, **ambientale***;*
- le due leggi del 23 luglio 2010, una organica e l'altra ordinaria, approvate per dare applicazione alla nuova **procedura per le nomine**, da parte del Presidente della Repubblica, **di alcuni dirigenti di organismi pubblici**, previste entrambe dall'articolo 13, comma 5, della Costituzione.

Una legge di particolare rilievo è stata approvata, all'inizio del 2010, in materia di **libertà d'informazione.** La legge sulla **protezione delle fonti dei giornalisti** ha consacrato il diritto del giornalista a tutelare il segreto delle sue fonti come principio generale dell'ordinamento ed ha completato le garanzie di tutela esistenti. Il giornalista chiamato a testimoniare su informazioni raccolte nell'esercizio della sua professione non può essere obbligato in alcun caso a rivelare le sue fonti e tale diritto è stato esteso a tutte le fasi del procedimento penale. Le autorità giudiziarie, nel corso di un procedimento penale, potranno cercare di identificare l'origine di una informazione giornalistica solo in via eccezionale in ragione della particolare natura e gravità del reato e a condizione che le misure investigative "siano strettamente necessarie e proporzionate al legittimo scopo perseguito" *(Loi n. 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes)*.

Meritano infine una segnalazione altri due provvedimenti: il primo ha riguardato la proroga del mandato del **Mediatore della Repubblica**, fino all'entrata in vigore della legge organica di attuazione della nuova figura

istituzionale, il *Défenseur des droits*, prevista dall'articolo 71-1 della Costituzione *(Loi n. 2010-372 du 12 avril 2010 visant à proroger le mandat du Médiateur de la République)*; il secondo ha innalzato i **limiti di età**, da 65 a 67 anni, per il percepimento della pensione da parte dei **magistrati** dell'ordine giudiziario *(Loi organique n° 2010-1341 du 10 novembre 2010 relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire).*

In materia di **giustizia e diritto penale** il legislatore si è preoccupato di tutelare maggiormente i cittadini (soprattutto le categorie più vulnerabili), di adeguare il diritto alle nuove forme di delinquenza e di migliorare le forme di sostegno e di protezione per le vittime. In particolare sono state approvate quattro leggi di rilievo riguardanti i minori, la recidiva per reati sessuali e la violenza contro le donne e all'interno delle coppie:

- la legge relativa all'**incesto sui minori** si è posta tre obiettivi principali: identificare il reato di incesto all'interno del codice penale, prevenire più efficacemente il verificarsi di atti incestuosi e migliorare le forme di assistenza medica e sociale delle vittime di tali atti (*Loi n. 2010-121 du 8 février 2010 tendant à inscrire l'inceste commis sur les mineurs dans le code pénal et à améliorer la détection et la prise en charge des victimes d'actes incestueux)*;

- la legge di contrasto al fenomeno - in costante aumento - degli atti delinquenziali commessi da **bande violente di minori**, ha creato in particolare nuove fattispecie di reato per reprimere la partecipazione a bande violente e le incursioni ai danni di istituti scolastici; sono state inoltre previste, tra le altre, nuove circostanze aggravanti in caso di violenze commesse su persone "in ragione delle loro funzioni", quali insegnanti o personale degli istituti scolastici (*Loi n. 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public)*;

- la legge finalizzata a diminuire i **rischi di recidiva** per i reati più gravi ha integrato le misure già previste dalla Legge n. 2008-174 del 25 febbraio 2008, che aveva istituito un "fermo di sicurezza" (*rétention de sûreté)* presso centri socio-medico-giudiziari per gli autori di gravi reati a sfondo sessuale (pedofilia, omicidio, tortura, atti di barbarie aggravata,

stupro e sequestro aggravato) e disciplinato la dichiarazione d'irresponsabilità penale per disturbi mentali; la legge del 2010, ispirata al *Rapport Lamanda*[8], chiarisce le condizioni della *rétention de sûreté* dopo l'esecuzione della pena detentiva, rafforza l'efficacia del divieto di avvicinarsi a determinati luoghi o di incontrare la vittima creando un "fermo"*(retenue)* di 24 ore in caso di violazione di tale divieto e prevede la trasmissione ai servizi di polizia dei dati identificativi dei soggetti condannati a pene uguali o superiori a tre anni in occasione della loro liberazione (*Loi n. 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale)*;

- la legge sulla protezione delle donne vittime di **violenza all'interno di una relazione di coppia** ha inasprito le misure repressive nei confronti degli autori delle violenze[9] prevedendo, tra le altre disposizioni, la creazione di un'*ordonnance de protection* delle vittime di violenza, la sanzione di uno specifico reato per "violenze psicologiche" all'interno di una coppia ed una maggiore considerazione delle donne straniere vittime di violenze; ha inoltre disciplinato il ricorso alla **mediazione penale** e ad un dispositivo sperimentale di **teleprotezione delle vittime**, consistente nell'applicazione del braccialetto elettronico ai congiunti violenti (*Loi n. 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants*).

---

[8] Il Rapporto "*Amoindrir le risque de récidive criminelle des condamnés dangereux*" (http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000332/0000.pdf), costituisce uno studio sulla persistenza dello stato di pericolosità di soggetti condannati per reati gravi come la pedofilia, l'omicidio, la tortura, lo stupro. Nel Rapporto, richiesto espressamente dal Presidente Sarkozy al fine di limitare il rischio di recidiva per tali reati, si raccomanda in particolare di generalizzare la prescrizione delle cure mediche, psicologiche e sociali dei condannati più pericolosi, fin dal momento in cui inizia l'esecuzione della pena detentiva loro irrogata.

[9] La nuova legge, che ha introdotto modifiche al Codice civile, al Codice penale e al Codice di procedura penale, ha fatto seguito ai lavori di una speciale *Mission d'information* creata, su iniziativa del Presidente dell'Assemblea nazionale, dalla Conferenza dei Presidenti del 2 dicembre 2008. Al termine dei lavori della *Mission* è stato presentato un *Rapport d'information* conclusivo diviso in due volumi, il primo contente la Relazione vera e propria, il secondo le Audizioni (http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1799.asp).

Al termine di un grande dibattito che ha coinvolto a lungo l'opinione pubblica francese nel 2010 e dopo un'approfondita indagine dell'Assemblea nazionale sulla **pratica di indossare il *burqa* o il *niqab*** sul territorio francese[10], è stata approvata la legge che introduce il divieto di indossare in uno spazio pubblico indumenti o accessori che celino il volto di una persona, con applicazione sull'intero territorio nazionale; per "spazio pubblico" (*espace public*) devono intendersi le strade ed i luoghi aperti al pubblico o destinati ad un servizio pubblico e, a parte alcune deroghe, l'eventuale inosservanza del divieto viene punita con una contravvenzione pecuniaria fino a 150 euro, affiancata o sostituita da uno "*stage de citoyenneté*" a scopo rieducativo, mentre pene più gravi (reclusione di un anno e ammenda di 30.000 euro) sono previste per coloro che, con minaccia, violenza, coercizione o abuso della propria autorità, costringono uno o più individui ad indossare indumenti che consentano di nascondere il volto *(Loi n. 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public).*

Il legislatore è inoltre intervenuto a disciplinare alcune nuove attività *online* nate su Internet, aprendo alla concorrenza i **giochi d'azzardo e per soldi su internet**. L'esercizio di attività di gioco e scommesse *online* viene sottoposto ad un regime di autorizzazioni rilasciate agli operatori da un'autorità amministrativa indipendente, l'*Autorité de regulation des Jeux en ligne* (ARJEL), incaricata anche di controllarne le attività e di partecipare, in collegamento con il Ministero dell'Interno e del Ministero della Giustizia, alla lotta contro l'offerta di gioco online illegale. Sono previste misure penali per i siti illegali e ammende pecuniarie per la pubblicità di siti non autorizzati, mentre il collegamento a tali siti e le transazioni finanziarie tra gli operatori illegali e i giocatori potranno essere bloccati *(Loi n. 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la*

[10] La *Mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national*, istituita nel giugno 2009, ha terminato i lavori il 26 gennaio 2010 con la presentazione all'*Assemblée nationale*, di un *Rapport d'information* conclusivo (http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2262.pdf) da parte del relatore, Eric Raoult, contenente anche i resoconti delle audizioni svoltesi nel corso della *Mission*.

concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne).

Nel quadro della cooperazione internazionale in materia di **giustizia** e **difesa** sono invece da segnalare la legge che ha adeguato l'ordinamento francese all'istituzione della **Corte penale internazionale** *(Loi n. 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale)* e la legge di attuazione della Convenzione di Oslo sulle **munizioni a grappolo**, che ha vietato in Francia l'importazione, l'esportazione, la detenzione, l'utilizzazione, la produzione, il trasferimento e l'immagazzinamento di tale tipo di armi e ha definito un quadro di cooperazione e di assistenza alle vittime *(Loi n. 2010-819 du 20 juillet 2010 tendant à l'élimination des armes à sous-munitions).*

È stata inoltre approvata una legge che ha modernizzato le procedure disciplinanti i **sequestri e le confische dei beni in materia penale** ed ha migliorato gli strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale attraverso l'applicazione del principio di reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca. Le nuove disposizioni, funzionali in particolare alla lotta contro il **riciclaggio di denaro sporco**, mirano a consentire una localizzazione particolarmente rapida di beni e patrimoni, posseduti in Francia come all'estero, attraverso lo svolgimento di una vera e propria inchiesta patrimoniale, parallela all'inchiesta penale *(Loi n. 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale)*.

Nell'ambito della **Revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP)**, avviata nel 2007[11], il Governo ha portato a termine nel corso del

[11] Su impulso del Presidente della Repubblica, il Governo, in osservanza peraltro degli impegni assunti dalla Francia a livello europeo in quanto Stato appartenente alla Zona Euro, ha lanciato nel giugno 2007 i lavori per la *Révision générale des politiques publiques (RGPP)*, punto di riferimento per la riforma dello Stato tuttora in corso. I lavori della RGPP, della quale è relatore e portavoce il Ministro del Bilancio, dei Conti pubblici e della Riforma dello Stato (fino a giugno 2011 François Baroin, ora Ministro dell'Economia), hanno la loro sede decisionale nel *Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP),* presieduto dal Presidente Sarkozy. I lavori della RGPP sono stati organizzati intorno a sei grandi obiettivi di modernizzazione: migliorare i servizi per i cittadini e le imprese, modernizzare e semplificare lo Stato nella sua

2010 una vasta **riforma delle collettività territoriali e degli enti pubblici locali**[12], che ha dato una **nuova organizzazione al territorio francese** attraverso l'introduzione delle seguenti innovazioni:

- creazione di una nuova categoria di eletti, i "**consiglieri territoriali**", comuni alle due collettività locali (comuni e regioni), che sostituiranno gli attuali consiglieri generali e regionali e, a partire dalle elezioni del 2014, siederanno di volta in volta in Consiglio regionale o in Consiglio generale. I consiglieri territoriali saranno eletti a scrutinio uninominale maggioritario a due turni, secondo le modalità previste per l'elezione dei consiglieri generali. L'elezione del nuovo tipo di rappresentante locale favorirà il ravvicinamento tra il Dipartimento e la Regione, mentre il ravvicinamento tra Comuni e Intercomunalità (gruppi di comuni, *syndicats* etc.) sarà realizzato tramite l'elezione a suffragio universale dei consiglieri comunali che siedono in seno alle intercomunalità;

- completamento e semplificazione della **intercomunalità** in Francia per assicurare, entro il 2014, la copertura dell'intero territorio nazionale con strutture intercomunali che dispongano di mezzi fiscali propri;

- creazione delle seguenti **nuove strutture locali,** in sostituzione di collettività territoriali preesistenti: **metropoli** (per le zone urbane con più di 500.000 abitanti); **poli metropolitani; nuovi comuni** derivanti dalla fusione di comuni appartenenti ad uno stessa struttura intercomunale; **raggruppamento di regioni** (che potrebbero passare da 22 a 15) **o di dipartimenti** su base volontaria. In particolare la "metropoli" permette agli

---

organizzazione e nei suoi processi, adattare i compiti dello Stato alle sfide del XXI secolo, valorizzare il lavoro e il percorso delle carriere dei dipendenti pubblici, responsabilizzare le amministrazioni pubbliche attraverso l'affermazione della cultura di "risultato", ristabilire l'equilibrio dei conti pubblici e garantire un uso oculato di ogni euro di spesa pubblica. Per i risultati conseguiti e per l'evoluzione della RGPP si segnala il relativo sito ufficiale della *Révision générale des politiques publiques* (http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/).

[12] La riforma dà attuazione ad alcune delle raccomandazioni formulate dal *Comitè Balladur pour la réforme des collectivités locales.* L'elaborazione della riforma ha comportato anche una *Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales* del Senato, presieduta dal senatore Claude Belot *(mission Belot),* le cui conclusioni sono contenute nel *Rapport d'information* del 17 giugno 2009 (http://www.senat.fr/rap/r08-471/r08-4711.pdf).

agglomerati urbani più grandi di dotarsi di competenze maggiori per sostenere la concorrenza con i loro omologhi europei o internazionali.

La riforma ha fissato un nuovo dispositivo normativo per assicurare una chiara ripartizione delle competenze tra i livelli di amministrazione che entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio 2015[13]. L'attuazione complessiva della riforma comporterà ancora un notevole sforzo e dovrebbe mettere ordine all'attuale groviglio di responsabilità locali incrociate e definire anche l'inquadramento dei corrispondenti finanziamenti incrociati tra le diverse collettività territoriali *(Loi n. 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)*.

Un trattamento particolare è stato riservato all'agglomerato urbano di Parigi e della regione parigina[14] con la nuova collettività territoriale, il ***"Grand Paris"***. Il progetto del *Grand Paris* si appoggia sulla creazione di una rete di trasporto pubblico di passeggeri, il cui finanziamento è assicurato dallo Stato. La rete di trasporto si articolerà intorno a "contratti di sviluppo territoriale" definiti e realizzati congiuntamente dallo Stato, dai comuni e dai loro raggruppamenti; tali contratti di sviluppo territoriale parteciperanno all'obiettivo di costruire ogni anno 70.000 nuovi alloggi nell'*Ile-de-France*, geograficamente e socialmente idonei ai luoghi, contribuendo così alla gestione della espansione urbana sul territorio. Un nuovo ente pubblico a carattere industriale e commerciale creato per il Progetto, la *Société du Grand Paris*, ha il compito principale di concepire e di elaborare lo schema complessivo e i progetti d'infrastrutture che

[13] La nuova legge lascia al solo comune l'applicazione della "clausola di competenza generale" grazie alla quale la collettività territoriale può investirsi di competenze diverse da quelle strettamente ad essa attribuite dalla legge, qualora lo ritenga utile per l'interesse pubblico locale. Le competenze di dipartimenti e regioni saranno invece determinate secondo la logica dei "blocchi di competenze" e i consigli generali e regionali saranno chiamati a regolare, con le loro deliberazioni, gli affari della loro collettività solo nei settori che la legge attribuirà loro, ad eccezione degli ambiti d'interesse locale (dipartimentale o regionale) per il quale non esista specifica competenza di altri soggetti pubblici.

[14] In seno al Governo in carica è stato creato un portafoglio ministeriale ad hoc per il "*Grand Paris*" e un Segretario di Stato, Christian Blanc, è incaricato dello sviluppo della regione capitale.

comporranno la rete di trasporto pubblico del *Grand Paris* e di assicurarne la realizzazione *(Loi n. 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris).*

Le misure legislative per la riforma delle collettività territoriali hanno compreso nel 2010 anche l'approvazione di una legge che ha stabilito la concomitanza delle **elezioni dei consigli generali e regionali** *(Loi n. 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*), mentre sono proseguiti i lavori del parlamento sui due progetti di legge relativi alle **elezioni dei consiglieri territoriali** (*Projet de loi organique (S n. 62) relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercomunale*, *Projet de loi (S n. 61) relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale)*.

Nel quadro della Revisione generale delle politiche pubbliche si iscrive anche la **riforma delle reti delle Camere di Commercio e d'Industria e delle Camere dei Mestieri e dell'Artigianato**, al fine di migliorare il servizio reso alle imprese. La prima parte della legge riorganizza la rete delle Camere di Commercio e d'Industria e la rete delle Camere dei Mestieri e dell'Artigianato, rafforzandone il livello regionale, e riforma il sistema di finanziamento delle due reti per far fronte alla soppressione della tassa professionale. La seconda parte della legge assicura invece il recepimento di alcune disposizioni della direttiva "Servizi" 2006/123/CE *(Loi n. 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services)*.

Il legislatore ha continuato l'opera di **modernizzazione dell'amministrazione pubblica francese** con la legge che completa la riorganizzazione del **Ministero degli Affari esteri** e della **rete diplomatica all'estero**, dando attuazione alla riforma delineata dal *Livre*

blanc sulla politica estera ed europea della Francia[15]. La nuova legge ha istituito tre nuovi enti pubblici industriali e commerciali, ciascuno dei quali si occuperà di singoli aspetti dell'azione dello Stato francese all'estero: il *Campus France*, per la valorizzazione e promozione all'estero del sistema d'insegnamento superiore e di formazione professionale francesi; l'*Institut français,* per la promozione della cultura francese; e l'ente *France expertise internationale* per la promozione dell'assistenza tecnica e la consulenza internazionale francesi *(Loi n. 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat)*.

In materia di **dialogo sociale** è stata approvata nel 2010 una legge che riforma gli istituti di democrazia sociale **nella funzione pubblica**. Le nuove disposizioni costituiscono la prima tappa di attuazione degli accordi di Bercy conclusi il 2 giugno 2008 tra il governo e sei delle otto organizzazioni sindacali rappresentative della Funzione pubblica (CGT, CFDT, FSU, UNSA, Solidaires, CGC). La riforma, che allarga i settori di negoziazione e le condizioni di validità degli accordi stipulati nell'ambito dei tre grandi rami della funzione pubblica[16], si articola intorno a due principi-chiave: un dialogo sociale più allargato e più efficace; attori più legittimati e più responsabili. In particolare, potranno presentarsi alle elezioni professionali di categoria i sindacati legalmente costituiti da almeno due anni e che soddisfano i criteri di rispetto dei valori repubblicani e di indipendenza *(Loi n. 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique).*

---

[15] Il libro bianco, intitolato "*La France et l'Europe dans le monde*", è consultabile all'indirizzo internet http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2LIVREBLANC_DEF.pdf.

[16] In Francia esistono tre grandi *fonctions publiques*, le amministrazioni dello Stato, le collettività territoriali e alcuni grandi enti ospedalieri, che occupano 5.270.000 dipendenti (*agents*) pubblici, esclusi i lavoratori assunti con contratti agevolati (*contrats aidés*) (dati al 31 dicembre 2008).

b) Interventi nei settori economico e finanziario e delle attività produttive

Per quanto riguarda **la legislazione in materia di economia e finanza pubblica**, nel corso del 2010 il Governo ha continuato nello sforzo di **contenimento della spesa pubblica** attraverso l'attuazione di riforme ed economie decise nel quadro della Revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP), ma ha anche lanciato importanti piani per gli investimenti destinati a sostenere e **stimolare la crescita economica** del Paese nel futuro**.**

Si segnalano in primo luogo le quattro leggi finanziarie di rettifica, approvate dal Parlamento francese per fronteggiare i problemi conseguenti alla **crisi economica internazionale** (soprattutto nella zona EURO) e, al tempo stesso, per definire le strategie per gli **investimenti per il futuro.**

In particolare la prima legge di modifica della *Loi de finances per il 2010*[17] ha disposto le misure per l'attuazione delle priorità strategiche dei futuri investimenti dello Stato delineate nel Rapporto "*Investir pour l'avenir*" della Commissione ad hoc, presieduta da Alain Juppé e Michel Rocard[18].

La legge ha lanciato un **programma d'investimenti per 35 miliardi di euro**, aprendo crediti supplementari di equivalente importo sul bilancio dello Stato, secondo quattro priorità strategiche: **istruzione superiore**, **formazione** e **ricerca** (19 miliardi di euro); **industria** e **PMI** (6,5 miliardi di euro); **sviluppo durevole** (5 miliardi di euro); **economia digitale** (4,5 miliardi di euro).

Il *Commissaire général à l'investissement*, figura di recente creazione posta sotto l'autorità del Primo Ministro e incaricata di vigilare sulla coerenza delle politiche d'investimento dello Stato, guiderà l'utilizzazione dei fondi gestiti dagli organismi beneficiari del prestito nazionale[19].

---

17 Legge n. 2009-673 del 30 dicembre 2009.

18 http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000547/0000.pdf

19 Le responsabilità e i compiti del *Commissaire,* attualmente René Ricol, sono state disciplinate a gennaio 2010 con il *Décret* n. 2010-80 del 22 gennaio 2010.

Un *Comité de surveillance*, presieduto congiuntamente dagli ex Primi Ministri Alain Juppé e Michel Rocard, e composto da due deputati e due senatori più otto personalità qualificate di nomina governativa, è stato incaricato di valutare gli investimenti realizzati.

Per neutralizzare l'impatto degli oneri per gli interessi nel 2010 del prestito nazionale lanciato sui mercati per finanziare i futuri investimenti, sono stati cancellati 500 milioni di euro dai bilanci dei ministeri.

La nuova legge ha anche introdotto un sistema di **tassazione eccezionale dei "bonus"** a carico degli istituti di credito. Sarà applicata una tassa pari al 50% dell'ammontare dei "bonus" versati dagli istituti di credito, per l'esercizio 2009, a quei dipendenti - professionisti dei mercati finanziari - le cui attività possano risultare significative ai fini dell'esposizione ai rischi d'impresa e a quei professionisti del mercato sotto il controllo dei quali operano i primi[20] *(Loi n. 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010).*

Tra maggio e giugno 2010 sono state approvate altre due **leggi finanziarie rettificative** per assicurare il **contributo della Francia** ai meccanismi di solidarietà creati a livello europeo e internazionale, **a garanzia della stabilità finanziaria alla zona EURO** nel suo complesso.

La legge del 7 maggio 2010 ha messo in condizioni la Francia di far fronte agli impegni assunti a livello europeo e di concedere ad un altro Stato della zona EURO (in questo caso la Grecia) un prestito fino a 6,3 miliardi di euro *(Loi du 7 mai 2010 de finances rectificative pour 2010)*.

Un mese dopo, la successiva legge del 7 giugno ha modificato per la terza volta l'iniziale *Loi de finances* per il 2010 per assicurare il contributo della Francia agli ulteriori meccanismi di stabilizzazione istituiti dal Consiglio dei Ministri economici e finanziari dei 16 Paesi della Zona EURO (Bruxelles, 9 maggio 2010) e dal G20 (Summit G20 - Pittsburgh, 25

[20] I proventi ricavati per effetto di questa tassa, entro il limite di 360 milioni di euro, sono stati destinati all'OSEO, in modo da assicurare una dotazione eccezionale all'istituto per i suoi compiti di servizio pubblico di finanziamento dell'innovazione e delle PMI.

settembre 2009 e riunione dei Ministri finanziari e dei governatori delle banche centrali del G20 - Washington, 23 aprile 2010). *(Loi du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010)*.

A dicembre 2010, infine, è stata approvata la quarta Legge di modifica della *Loi de finances* per il 2010 con il principale compito di portare a compimento la costosa **riforma della tassa professionale**[21]. Il testo legislativo ha previsto l'attuazione di un Fondo eccezionale di sostegno a favore dei dipartimenti in difficoltà finanziaria a seguito della riforma della tassa professionale.

La nuova legge ha introdotto anche novità significative soprattutto nel settore della fiscalità delle imprese. La **riforma fiscale delle imprese** ha toccato in particolare l'imposizione fiscale dei risultati d'impresa, la fiscalità fondiaria e il regime dell'IVA. Diverse anche le **misure** adottate **per i privati**, tra le quali si segnalano la riforma del *Plan d'épargne «logement» (PEL);* l'abbassamento, a partire dal 1° gennaio 2012, della soglia per il "malus" automobile[22]; l'alleggerimento degli obblighi dichiarativi in materia di successioni; la modernizzazione delle modalità di pagamento delle imposte dei privati; il prelievo alla fonte dei guadagni derivanti da *stock-options*, con l'utilizzo dei proventi nell'attribuzione di azioni gratuite o di buoni di sottoscrizione per le persone non domiciliate in Francia; misure transitorie per l'adattamento di alcuni dispositivi fiscali alla riforma delle

---

[21] La *taxe professionnelle* è stata **soppressa** con la *Loi de finances* per il 2010 (Loi n. 2009-1673*)*. Accusata dagli imprenditori di penalizzare i loro investimenti e di favorire le "delocalizzazioni", la "*taxe*" era versata dalle imprese e serviva a finanziare soprattutto le collettività territoriali ed altri organismi, quali le camere di commercio o le camere dei mestieri. Per le imprese gli effetti della riforma sono stati immediati. Per le collettività territoriali, l'attuazione si sta realizzando in due tappe: nel 2010 esse hanno continuato a percepire il prodotto della tassa professionale con la garanzia di un gettito non inferiore a quello percepito nel 2009, in modo che i bilanci 2010 non fossero colpiti dalla riforma; a partire dal 2011, le collettività beneficiano delle nuove imposte a loro favore, per un ammontare totale equivalente a quello delle precedenti entrate fiscali. Un meccanismo continuo di garanzia individuale delle risorse dovrebbe assicurare ad ogni comune, intercomunalità, dipartimento e regione la stabilità dei suoi mezzi di finanziamento.

[22] È previsto un *malus* massimo di 2.600 euro già a partire da un tasso di emissione di biossido di carbonio di 231 grammi per chilometro contro i 241 grammi ammessi nel 2011.

pensioni; infine, un rinvio dell'applicazione dei dispositivi di defiscalizzazione per l'investimento locativo ancora alle condizioni del 2010[23].

Si segnalano infine le diverse **misure per le collettività territoriali** tra le quali: l'attribuzione ai dipartimenti e alle regioni di una parte delle entrate provenienti dalla *taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP);* la riforma delle tasse locali urbanistiche; la proroga fino al 2014 dell'eleggibilità delle spese impegnate dalle collettività per la copertura del territorio in materia di telefonia mobile e di accesso ad internet al *Fonds de Compensation* dell'IVA (FCTVA) che assicura il rimborso, ad un tasso forfettario, dell'IVA sulle spese disposte per gli investimenti dalle collettività locali, dai loro raggruppamenti e dagli enti pubblici locali; la disciplina delle modalità d'attuazione della *taxe de balayage;* l'alleggerimento delle regole per beneficiare dei rimborsi anticipati del FCTVA nel 2010; le modifiche dei parametri di riferimento necessari al calcolo dell'ammontare dei *Fonds départementaux de péréquation (FDP)* della tassa professionale a partire dal 2011 *(Loi n. 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010).*

Alla fine del 2010 è stata inoltre approvata la seconda **legge di programmazione delle finanze pubbliche**, appartenente alla nuova categoria di leggi prevista dalla revisione costituzionale del 2008[24]. La legge di programmazione del 2010, in linea con gli impegni assunti dalla Francia a livello europeo, ha definito gli orientamenti delle finanze pubbliche per il **periodo 2011-2014**, fissato gli obiettivi di spesa per il regime generale della sicurezza sociale e per l'insieme delle spese pubbliche, nonché stabilito regole di principio destinate a supportare la strategia complessiva del Governo.

---

[23] Sul tema delle agevolazioni all'investimento locativo si segnala il sito della c.d. *Loi Scellier* (http://www.scellier.org/).

[24] Per approfondimenti sulla programmazione pluriennale delle finance pubbliche e sul bilancio triennale, si segnalano le Schede di sintesi sul sito *Le Forum de la Performance*, curato dal Ministero del Bilancio, dei Conti pubblici e della Riforma dello Stato.

I risultati attesi sono la riduzione del deficit pubblico dal 7,7% del PIL (previsto per il 2010) al 6% nel 2011, al 3% nel 2013 fino al 2% nel 2014, e contestualmente il controllo del debito pubblico, che dovrebbe decrescere a partire dal 2013. Il Governo ha scartato ogni ipotesi di rialzo generalizzato delle imposte, considerato penalizzante per la crescita economica, ed ha fondato la sua strategia su due leve principali: il **controllo della spesa pubblica**, con un ritmo di crescita annuale previsto nel periodo 2011-2014 del +0.8% in volume (escluso l'effetto della fine del *Plan de Relance*); la **progressione anticipata delle entrate** che, d'altra parte, è il risultato combinato delle migliorate condizioni economiche congiunturali e dello sforzo per la soppressione delle nicchie fiscali e sociali che proseguirà per tutto il periodo 2011-2014.

La programmazione, oltre a fissare l'obiettivo di crescita in volume della spesa pubblica, determina le regole di progressione dei crediti dello Stato nel periodo preso in considerazione, disponendo in dettaglio la programmazione del bilancio triennale e degli obiettivi di spesa per ciascuno degli attori della spesa pubblica. Tutte le spese dello Stato ripartite per voce di bilancio (*mission*) sono programmate fino al 2013[25]. Le spese delle amministrazioni statali saranno congelate a "valore zero" ad eccezione del debito pubblico e delle pensioni, per tutto il periodo considerato, in modo da permettere una progressione contenuta della spesa pubblica[26].

Tra le nuove regole di *governance* economica per il raggiungimento degli obiettivi si evidenziano in particolare:

- il riutilizzo integrale per la riduzione dei deficit pubblici delle maggiori entrate, allo Stato o alla sicurezza sociale, registrate nel periodo coperto dalla programmazione;

---

[25] L'attuazione della programmazione è precisata nel *Rapport sur la programmation pluriennuelle des finances publiques pour les années 2011 à 2014* (http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2011/rapport_loi_programmation_financespubliques_2011_2014.pdf), allegato alla legge.

[26] L'evoluzione della spesa pubblica integrerà anche le economie realizzate grazie alla riforma delle pensioni.

- l'impegno del Governo a raggiungere ogni anno un gettito minimo proveniente dalla soppressione delle "nicchie fiscali e sociali";

- il divieto, per gli enti e gli organismi che dipendono dallo Stato, di ricorrere all'indebitamento, spesso utilizzato fino ad oggi per "aggirare" le discipline di bilancio.

Si segnala infine che, in vista dell'avvio del **Semestre economico europeo**, la Legge di programmazione ha assicurato una più stretta partecipazione del Parlamento alla definizione della strategia pluriennale di consolidamento delle finanze pubbliche. L'art. 14 della Legge prevede infatti che, a partire dal 2011, il Governo presenti al Parlamento il progetto del Programma di stabilità della Francia almeno due settimane prima della sua trasmissione alla Commissione europea per consentire così al Parlamento di dibattere il progetto e pronunciarsi con un voto *(Loi n. 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014).*

La ***Loi de finances***[27] e la ***Loi de financement de la sécurité sociale* (LFSS) per il 2011**[28] sono state le prime tappe per la realizzazione della nuova strategia di ritorno al pareggio dei conti pubblici definita dalla legge di programmazione 2011-2014.

Nell'ambito dell'obiettivo di contenimento e gestione delle spese pubbliche è stata approvata la **legge finanziaria per il 2011.** Sono stati fissati una traiettoria virtuosa ed un calendario preciso: ridurre il deficit

---

[27] Legge finanziaria che dispone ed autorizza il bilancio dello Stato per un esercizio annuale. La *Loi de finances* annuale determina la natura, l'ammontare e l'attribuzione delle entrate e delle spese dello Stato, nonché il conseguente equilibrio di bilancio.

[28] Legge finanziaria annuale relativa alle spese a carattere sociale della Francia. Dal 1996 gli obiettivi di spesa e le previsioni di entrata delle amministrazioni per la sicurezza sociale sono approvate ogni anno dal Parlamento con la *Loi de financement de la sécurité sociale (LFSS)*. Le amministrazioni per la sicurezza sociale (ASSO) comprendono gli ospedali e l'insieme dei regimi di sicurezza sociale (generali e speciali), così come i regimi assicurativi complementari per le pensioni e l'assicurazione disoccupazione. Tali amministrazioni rappresentano un peso importante nella spesa delle amministrazioni pubbliche, rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE. Infatti le ASSO coprono un po' meno della metà della spesa pubblica totale, circa 490 miliardi di euro per il 2010. Per la LFSS 2011 vedi infra.

pubblico al 3 per cento del PIL nel 2013, con un ritorno al pareggio previsto intorno al 2016-2017[29].

La *Loi de finances* per il 2011 continua a dare attuazione alle principali riforme adottate tra il 2009 e il 2010. La legge assicura la **seconda parte** della **riforma della "contribuzione economica territoriale" (CET)**, conseguente alla soppressione della tassa professionale; opera una consistente **riduzione delle nicchie di privilegio fiscale** mettendo termine ad alcune agevolazioni e appiattendone del 10% altri vantaggi (riduzioni, abbattimenti di aliquote, credito d'imposta e altro) accordati in alcuni settori particolari a determinate condizioni; istituisce in particolare, per i **privati**, un contributo supplementare dell'1% sui redditi più alti e sul reddito da capitale e adotta un nuovo dispositivo di **aiuto per l'accesso all'alloggio**[30].

Per favorire le **imprese**, coinvolte nel finanziamento del bilancio per il 2011 e della riforma delle pensioni, la legge disegna la **riforma della fiscalità** (insieme alla Legge n. 2010-1658, quarta legge finanziaria rettificativa per il 2010). In particolare le nuove disposizioni per il 2011

---

[29] Già nel 2010, sulla base dell'impegno assunto nel Programma di stabilità 2010, si parlava di un inserimento nella Carta costituzionale del principio del pareggio di bilancio, necessario ad assicurare il controllo della spesa pubblica nel lungo periodo. In particolare il sistema francese si imperniererebbe intorno a leggi-quadro di programmazione economica per periodi di tre anni idonee ad assicurare il pareggio del bilancio francese nel triennio di riferimento. Una rivoluzione delle pratiche di bilancio francesi, disegnata sul modello della revisione costituzionale della Germania, che dovrebbe permettere alla Francia di mantenere, insieme alla Germania e ai Paesi Bassi, la migliore valutazione (AAA) tra i Paesi dell'UE. NdR: al momento della pubblicazione del presente Osservatorio il progetto di legge per la revisione costituzionale, richiamato anche nel paragrafo 5, risulta essere stato approvato in termini identici dai due rami del Parlamento francese, da ultimo in III lettura dall'Assemblea nazionale il 13 luglio 2011 (*Texte Adopté* n. 722 - http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0722.asp). L'entrata in vigore è subordinata ai risultati di un referendum o, in caso di convocazione del *Congrès* delle due assemblee legislative da parte del Presidente della Repubblica, da una nuova approvazione del progetto di legge per la quale sono richiesti i tre quinti dei voti espressi.

[30] A partire dal 2011 gli interessi di un prestito destinato all'acquisto di una casa come residenza principale non potranno essere più parzialmente dedotti dall'imposta sul reddito, ma in cambio viene rafforzato il meccanismo del *Prêt à taux zero (PTZ)* che diventa universale e, riservato a coloro che accedono per la prima volta all'acquisto di una proprietà immobiliare, sarà concesso "senza condizioni di risorse" e in qualsiasi luogo si trovi l'immobile da acquistare.

prevedono: l'imponibilità fino al 5% minimo dell'ammontare dei dividendi percepiti da una società, che beneficiano di un esonero d'imposta a titolo del regime "madre-figlia" (il regime si applica ai dividendi percepiti da una società che detiene almeno il 5% della filiale che versa l'imposta, a condizione che entrambe, madre e figlia, siano assoggettate all'imposta sulle società); il mantenimento, anche se per un periodo limitato a otto anni, degli esoneri fiscali di cui beneficiano le nuove imprese create all'interno di particolari aree geografiche, le *zones de revitalisation rurale (ZRR)* o le *zones d'aide à finalité régionale (AFR)*; una nuova definizione della cifra d'affari e del valore aggiunto necessari al calcolo dell'IVA delle imprese o, meglio ancora, sulle riduzioni e sugli esoneri facoltativi della *cotisation foncière des entreprises – CFE*, nuova imposta locale creata nel quadro della riforma della tassa professionale; la trasformazione da temporaneo a permanente del dispositivo del rimborso immediato del *credit d'impôt recherche (CIR)*[31] a sostegno delle *jeunes entreprises innovantes (JEI)* e delle *entreprises de croissance "Gazelles"*, indebolite dalla crisi economica; agevolazioni fiscali per gli auto-imprenditori. Oltre alle **misure** adottate **per le collettività territoriali**[32] a seguito dell'abolizione della tassa professionale, si segnalano anche la creazione di una **tassa di rischio sistemico** sulle attività più a rischio **delle grandi banche** e l'aumento delle risorse destinate all'"Autorità di controllo dei mercati finanziari" (AMF), misure che completano la *Loi n. 2010-1249* sui meccanismi di supervisione dei mercati finanziari nazionali[33]; mentre è di particolare rilevanza per la fornitura dell'energia elettrica la previsione di **vantaggi fiscali** per l'investimento nella **produzione di energia foto-voltaica** *(Loi n. 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011).*

---

[31] In Francia il credito d'imposta "ricerca" (*crédit d'impôt recherche* - CIR) è un'agevolazione fiscale destinata ad incoraggiare le imprese in materia di R&S. Il CIR consiste in una riduzione d'imposta calcolata in funzione delle spese di R&S dell'impresa. L'eccedenza del CIR non ancora impegnato fa nascere un credito nei confronti dello Stato che l'impresa può utilizzare per ulteriori investimenti.

[32] Lo sforzo finanziario complessivo dello Stato verso le collettività territoriali è descritto più in dettaglio nell'Allegato al Progetto di *Loi de finances pour* 2011(http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2011/pap/pdf/Jaune2011_collectivites.pdf).

[33] Legge n. 2010-1249 del 22 ottobre 2010 di regolamentazione bancaria e finanziaria (vedi infra).

Risponde in parte alle conseguenze economiche e sociali della crisi bancaria e finanziaria la nuova Legge di **regolamentazione bancaria e finanziaria,** approvata a ottobre 2010, con l'attuazione, a livello nazionale, delle decisioni adottate dal G20 per rafforzare la regolamentazione, la sorveglianza e il controllo degli attori e dei mercati finanziari. La Francia è il primo Paese ad aver riformato il dispositivo nazionale di **supervisione del sistema finanziario**. La legge istituisce un Consiglio per la regolamentazione finanziaria e per il rischio sistemico e regola la registrazione delle agenzie di *rating* e il controllo delle vendite allo scoperto e dei mercati derivati. I poteri di controllo e di sanzione della "Autorità di controllo dei mercati finanziari" (AMF) sono stati rafforzati e ad essa sono stati attribuiti poteri speciali per permetterne l'intervento in caso di urgenza. Le nuove disposizioni approvate recepiscono nell'ordinamento francese, tra l'altro, le norme europee sui Fondi d'investimento e sui sistemi di pagamento, nonché la disciplina delle operazioni su titoli (direttive 2009/65/CE e 2009/44/CE). Una nuova "Autorità di Controllo prudenziale" (ACP) avrà il compito di tutelare i consumatori di prodotti finanziari. Infine, a rafforzamento dei meccanismi di finanziamento delle Piccole e Medie Imprese (PMI), la nuova legge detta disposizioni per la fusione delle tre banche dell'OSEO[34] (*Loi n. 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière).*

Nel quadro delle iniziative del Governo per la **modernizzazione dell'economia** si inserisce la grande Legge sulla **modernizzazione dell'agricoltura e la pesca**, approvata con procedura d'urgenza, che disegna la visione della Francia per la PAC europea del futuro. La nuova legge prevede, a livello nazionale, l'elaborazione di una politica pubblica interministeriale dell'alimentazione che si tradurrà in un "**Programma nazionale dell'alimentazione**" finalizzato a rafforzare la competitività

[34] Organismo pubblico dedicato a supportare il finanziamento delle PMI durante tutte le tappe della loro crescita attraverso l'aiuto all'innovazione, la garanzia della partecipazione creditizia delle banche e degli investitori con fondi propri o attraverso un finanziamento in partenariato. Per approfondimenti si segnala il sito internet ufficiale dell'OSEO (http://www.oseo.fr/).

degli agricoltori francesi e a riaffermare i collegamenti tra le produzioni agricole e l'alimentazione. La legge avrà un prolungamento nei "Piani di sviluppo" delle filiere del latte, dell'allevamento, della frutta e legumi e delle grandi colture, e un *Observatoire de l'alimentation* studierà sia le evoluzioni dell'offerta e del consumo alimentare, sia, in particolare, l'aiuto alimentare ai più poveri - assicurato dall'UE e dallo Stato - per garantire la distribuzione dei prodotti sul territorio nazionale e la loro tracciabilità. Al fine di stabilizzare il reddito degli agricoltori, assicurare la trasparenza nella ripartizione dei guadagni ed una migliore divisione dei rischi, la nuova legge sull'agricoltura promuove il ricorso alla **forma del contratto scritto** nelle relazioni tra i produttori e le successive filiere produttive. La riforma delinea inoltre una politica di conservazione della proprietà agricola basata, nel quadro dello sviluppo sostenibile dei territori, sugli "**schemi di coerenza territoriale**" **a livello intercomunale** mentre un ***Plan régional de l'agriculture durable*** sarà elaborato **in ogni regione** sotto l'egida del Prefetto. Nuovo slancio infine viene dato allo sviluppo dell'acquacoltura attraverso specifici strumenti di *governance* nelle filiere "pesca " e "acquacoltura" *(Loi n. 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche)*.

Nell'attuale contesto di rallentamento economico ha assunto un particolare rilievo anche il varo della **riforma della disciplina del credito al consumo**[35], che garantisce una più "responsabile" commercializzazione del credito al consumo attraverso le seguenti misure: una disciplina giuridica della pubblicità del credito volta ad eliminare le pratiche pubblicitarie troppo aggressive, che mettono a rischio i consumatori meno avveduti; la fine delle pratiche che fanno del credito rinnovabile un credito permanente; un rafforzamento delle obbligazioni e delle responsabilità delle società finanziarie soprattutto nella valutazione

[35] L'elaborazione della legge, che dà peraltro attuazione alla direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, è stata oggetto di lavori congiunti con l'Alto Commissario alle solidarietà attive contro la povertà. Nove milioni di famiglie – ovvero un terzo delle famiglie francesi – usufruiscono di forme di credito al consumo con un ammontare complessivo di circa 140 miliardi di euro.

della solvibilità dei debitori; una nuova disciplina della distribuzione del credito sui luoghi di vendita e una riforma delle carte "fedeltà". La legge assicura anche una migliore prevenzione del "sovra-indebitamento" oltre a tener in maggior conto la situazione delle persone che si trovano in difficoltà debitorie *(Loi n. 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation)*.

Sempre nel quadro della modernizzazione dell'economia, ma in materia di **servizi pubblici,** si segnala la Legge di riorganizzazione dell'impresa pubblica "*La Poste*" per l'attuazione della Direttiva 2008/6/CE sulla liberalizzazione dei **servizi postali**, prevista dal 1° gennaio 2011. *La Poste*, che rimane l'operatore francese del servizio universale postale per la durata di 15 anni, è stata trasformata in una società anonima pubblica con capitale dello Stato e di altri soggetti pubblici, che verrà parzialmente destinato all'azionariato del personale dipendente. Sono rimasti immutati il contenuto e il perimetro del servizio postale, nonché il prezzo unico del francobollo su tutto il territorio nazionale *(Loi n. 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique «La Poste» et aux activités postales)*.

Per quanto riguarda invece i servizi pubblici relativi alle **fonti energetiche** la c. d. Legge *"NOME"* (Nuova Organizzazione del Mercato dell'Elettricità) ha riorganizzato nel 2010 il mercato dell'**energia elettrica** sulla base di un nuovo equilibrio tra regolamentazione del mercato e incoraggiamento della concorrenza, in vista dell'**apertura dei mercati dell'elettricità alla concorrenza**. Secondo la nuova legge, che riprende in gran parte le conclusioni della *Commission Champsaur*[36]*,* i fornitori di elettricità diversi dalla società *Electricité de France (EDF)* - come *GDF Suez*, *Poweo*, *Direct Energie* - potranno acquistare elettricità di base da

[36] La *Commission Champsaur,* incaricata dal Governo di rivedere il sistema delle tariffe agevolate dell'elettricità, ha auspicato nel suo Rapporto finale (http://www.energie2007.fr/images/upload/rapport_champsaur_23_avril_2009.pdf) dell'aprile 2009 un accesso all'elettricità nucleare della società *Electricité de France (EDF)* al prezzo di costo per tutti i fornitori ed ha espresso un orientamento favorevole alla soppressione delle tariffe regolamentate per i grossi industriali (tariffe gialle e verdi).

EDF che dovrà cedere l'elettricità ai suoi concorrenti per un prezzo e quantità prestabiliti.

La legge assicura il mantenimento di tariffe regolamentate solo per i piccoli consumatori e le piccole imprese ed estende le competenze dell'Autorità che regola i mercati dell'energia, la *Commission de régulation de l'énergie (CRE)*, anche alla gestione dell'accesso all'elettricità nucleare di base e all'elaborazione delle tariffe di vendita *(Loi n. 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité).*

Vanno infine segnalate altre due leggi di rilievo nel settore economico:

- la Legge che ha disciplinato la possibilità di creare ***Societés publiques locales*** **(SPL)** da parte delle collettività territoriali e dei loro raggruppamenti, introducendo nell'ordinamento francese quegli strumenti che, già presenti in altri Stati membri dell'UE, assicurano alle collettività pubbliche la libertà di contrattare con una società locale e rafforzano la capacità di azione delle collettività locali permettendo loro di agire più rapidamente. Le società pubbliche locali, che avranno la forma giuridica di società anonime (SA) ed un capitale sociale interamente o comunque prevalentemente pubblico, potranno essere create per realizzare operazioni di gestione del territorio e programmi di costruzione di immobili o di riadattamento di strutture preesistenti ovvero per gestire servizi pubblici a carattere industriale e commerciale o altre attività di interesse generale *(Loi n. 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales)*.

- la Legge relativa allo statuto giuridico dell'**imprenditore individuale a responsabilità limitata (EIRL)**, che risponde ad una delle principali preoccupazioni degli imprenditori individuali, artigiani, commercianti, imprenditori di piccole imprese, piccoli imprenditori agricoli o liberi professionisti: la **protezione** dei loro **beni personali in caso di fallimento dell'impresa**. La legge, approvata con procedura d'urgenza e ispirata al

Rapport de Roux[37], permette all'imprenditore di dichiarare, al registro di commercio o al repertorio dei mestieri a seconda del caso, la lista dei beni che egli intende destinare all'attività professionale, distinguendoli dal suo patrimonio personale: quest'ultimo costituirà la "garanzia" dei creditori personali, mentre il patrimonio professionale sarà "la garanzia" dei creditori professionali *(Loi n. 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limité).*

c) Interventi nei settori delle politiche sociali e ambientali

Per quanto riguarda le **politiche sociali** il Governo ha continuato la sua opera di contenimento della spesa sociale con la Revisione generale delle politiche pubbliche, nella quale si inserisce la **riforma delle pensioni**.

La legge che ha riformato il **regime pensionistico** in Francia è stata approvata a novembre 2010, al termine di un lungo dibattito pubblico e di un processo di elaborazione che ha coinvolto gran parte della società civile francese[38].

La riforma ha perseguito due principali obiettivi: mantenere il livello delle pensioni per i pensionati attuali e futuri; raggiungere un riequilibrio dei regimi pensionistici entro il 2018 salvando il regime "per ripartizione". La riforma dei regimi pensionistici comporterà anche un progressivo ravvicinamento del regime pensionistico tra il settore pubblico e il settore privato.

L'**età legale** per andare in pensione è stata **innalzata a 62 anni**, ma la riforma entrerà in vigore **gradualmente** (è previsto un aumento di 4 mesi ogni anno, a partire dal 1° luglio 2011) e comporterà qualche adattamento per alcune professioni.

---

[37] Il Rapporto sulla creazione di patrimoni "di destinazione" era stato richiesto dal Governo nel 2008 (http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000716/0000.pdf).

[38] Si segnala il sito internet dedicato alla riforma *Retraites2010* (http://www.retraites2010.fr/).

Anche la durata del **periodo assicurativo** per avere diritto alla pensione a tasso pieno è stata aumentata a **41 anni e un trimestre** per i lavoratori nati negli anni 1953-'54.

Trattamenti differenziati sono previsti per alcune categorie e la riforma contiene diverse innovazioni fondamentali a favore delle donne che migliorano i meccanismi già esistenti, mentre una particolare tutela è riservata alle categorie più fragili.

Il passaggio progressivo dell'età pensionabile da 60 a 61,5 anni effettivi dovrebbe ridurre di 4,4 miliardi di euro il deficit del regime generale entro il 2020, secondo i calcoli fatti dal *Conseil d'orientation des retraites* nel 2008 e riattualizzati nel 2010[39] *(Loi n. 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites)*.

Il Governo ha inoltre proseguito nella sua volontà di **controllo** delle spese per l'assicurazione malattia al fine di contenere la crescita naturale **delle spese sociali** in un contesto economico segnato dal perdurare degli effetti della crisi finanziaria.

Per il **finanziamento della sicurezza sociale** sono stati approvati nel 2010 due provvedimenti tra loro collegati:

- la Legge organica di **finanziamento del debito sociale**, che organizza il finanziamento della parte del debito pubblico dovuto alle spese attuali e future per l'assicurazione-malattia e l'assicurazione-vecchiaia[40] (c.d. debito sociale) con l'obiettivo principale di permettere alla Legge di finanziamento della sicurezza sociale (LFSS) per il 2011 di prevedere trasferimenti di debito alla Cassa d'ammortamento del debito sociale (CADES) e prolungare la durata dell'estinzione di tale debito di quattro anni (dal 2021 al 2025), senza aumentare i prelievi obbligatori

---

[39] *Conseil d'orientation des retraites*, Sesto Rapporto 2008 (http://www.cor-+retraites.fr/IMG/pdf/doc-1052.pdf) e Ottavo Rapporto 2010 (http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1327.pdf).

[40] Il "debito sociale" (*dette sociale*) è costituito dai deficit accumulati dagli organismi di sicurezza sociale, tra cui quelli che si occupano del regime generale di sicurezza sociale e "i fondi di solidarietà vecchiaia".

necessari per finanziare la Cassa *(Loi organique n. 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale)*;

- la **quindicesima legge di finanziamento per la sicurezza sociale per il 2011 (LFSS 2011)**[41], già citata in precedenza, che dispone in generale una riduzione delle agevolazioni fiscali per i contributi sociali al fine di permettere il finanziamento della riforma delle pensioni. Sul fronte delle uscite la LFSS ha assicurato una politica di contenimento delle spese per l'assistenza sanitaria, fissando per il 2011 un ONDAM[42] di 167,1 miliardi di euro, pari ad un risparmio di circa 2,4 miliardi di euro, ed il trasferimento, tra l'altro, del finanziamento del debito sociale a carico della "Cassa di ammortamento del debito sociale" (CADES)[43], grazie alla proroga di quattro anni (dal 2021 al 2025) stabilita dalla Legge organica *n. 2010-1380 (Loi n. 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011).*

In materia di **democrazia sociale** è stata approvata nel 2010 la legge a completamento della riforma disegnata dalla Legge del 20 agosto 2008, n. 2008-789[44], che ha rinnovato i criteri di **rappresentanza sindacale**, compresa una valutazione obiettiva e periodica dell'*audience* di ogni organizzazione sindacale da misurarsi sulla base del risultato di elezioni professionali, in modo che la rappresentanza sindacale provenga dall'impresa di riferimento. La nuova legge prevede in particolare elezioni specifiche presso i dipendenti delle **microimprese** (*Très petites entreprises – TPA*) a livello regionale, che completeranno i risultati delle elezioni professionali già esistenti nelle imprese di grandi dimensioni. Tali

---

41 Dal 1996 gli obiettivi di spesa e le previsioni di entrata delle amministrazioni per la sicurezza sociale (ASSO) sono approvate ogni anno dal Parlamento nell'ambito dell'esame della legge di finanziamento della Sicurezza sociale (LFSS). Le ASSO coprono un po' meno della metà della spesa pubblica totale, circa 490 miliardi di euro per il 2010 e rappresentano un peso importante nella spesa delle amministrazioni pubbliche, rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE.

42 La LFSS ogni anno registra uno specifico calcolo dello "Obiettivo nazionale delle spese di assicurazione per le malattie" (ONDAM).

43 Il debito sociale per il 2011 ammonta a 130 miliardi di euro.

44 *Loi n. 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*.

elezioni si terranno ogni quattro anni e si voterà su sigle sindacali *(Loi n. 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n. 2008-789 du 20 août 2008)*.

Sempre sul versante delle politiche sociali vanno, infine, menzionati alcuni provvedimenti legislativi adottati nei settori del **volontariato** e dei **servizi di assistenza**.

Per quanto riguarda il **volontariato** il legislatore ha approvato una legge che istituisce il **"*Service civique*" obbligatorio** nell'ambito del Servizio nazionale universale e assicura una disciplina omogenea al "volontariato" giovanile per renderlo più comprensibile e "attraente", valorizzandolo tra i diversi percorsi formativi dei giovani *(Loi n. 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique)*. Per ciò che concerne il settore dell'**assistenza,** una legge ha istituito un **sussidio giornaliero** (*allocation journalière*) per le persone che prestano **assistenza ad un malato terminale**[45] *(Loi n. 2010-209 du 2 mars 2010 visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie)*, mentre un secondo provvedimento, relativo ai **servizi di cura alla prima infanzia**, ha istituito le ***maisons d'assistents maternels***, per consentire a questi operatori sociali di operare, in modo collettivo e complementare, in un luogo diverso dal proprio domicilio (*Loi n. 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels*).

Per quanto concerne la **tutela dell'ambiente**, il Governo ha proseguito nell'impegno di dare attuazione ai progetti elaborati nel ***Grenelle de l'Environnement***[46].

---

[45] L'assistenza ai malati terminali era stata già oggetto di due precedenti provvedimenti, la legge del 9 giugno 1999 sul diritto di accesso alle cure palliative che aveva istituito il "*congé d'accompagnement d'une persone en fin de vie*" e la legge di riforma delle pensioni del 21 agosto 2003 che lo ha trasformato in "congedo di solidarietà familiare".

[46] Si ricorda che il *Grenelle de l'Environnement*, processo democratico caratterizzato dalla consultazione degli attori coinvolti e dalla stretta collaborazione tra lo Stato e il Parlamento, è stato lanciato dal Presidente Sarkozy nel maggio 2007 per favorire lo sviluppo sostenibile ed inizialmente si è concretizzato in una fitta serie di incontri

Nel luglio 2010 il Parlamento ha approvato la **legge** relativa all'**attuazione** e **"territorializzazione"** dell'**impegno nazionale per l'ambiente (c.d. *Loi Grenelle II*)**.

La legge permette di dare attuazione alla legge *"Grenelle I"* del 2009 e offre nuovi strumenti giuridici e tecnici agli attori coinvolti nella **nuova *governance* ecologica del territorio**, in particolare alle collettività territoriali[47]. A monte dell'attuazione dei progetti viene posta la pratica della "concertazione" e le collettività territoriali sono considerate nelle loro particolarità e specificità, mentre lo Stato avrà il dovere di dare l'esempio e di assicurare trasparenza nella sua azione.

La nuova legge declina, settore per settore, tutti i grandi orientamenti e gli obiettivi individuati dalla prima legge "*Grenelle" e* stabilisce misure legate alla lotta al riscaldamento climatico (nei settori delle costruzioni, dell'urbanistica, della gestione dell'energia, dell'acqua e delle altre risorse naturali, dei trasporti etc.), allo sviluppo di un'agricoltura sostenibile, alla prevenzione dei rischi e alla protezione della salute, all'attuazione di una gestione eco-sostenibile dei rifiuti. In particolare, per reintegrare la biodiversità, la legge prevede le misure per l'attuazione di una rete ***Trame verte et bleue***[48] e degli **Schemi regionali di coerenza ecologica**, la

---

politici tra lo Stato ed i rappresentanti della società civile che hanno portato all'elaborazione di misure e grandi progetti a tutela dell'ambiente, ma strettamente collegati allo sviluppo sostenibile, in linea e spesso anche in attuazione degli impegni della Francia a livello europeo e internazionale. Già alla fine del 2008 la *Loi de finances* per il 2009 *(LOI n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)* ha previsto ben 35 misure "verdi" per l'attuazione del *Grenelle* e il 35 per cento del successivo *Plan de relance* è stato destinato ad accelerare la realizzazione di misure e progetti individuati dal *Grenelle.*

47 Il legislatore, tra le disposizioni adottate, ha istituzionalizzato, nel Comitato oggi denominato *Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement*, il *Comité de suivi* del *Grenelle* che prevede un modello di "*governance* a 5" (Stato, eletti, imprese, sindacati, associazioni ambientali) e si riunisce regolarmente dall'ottobre 2007 sotto la presidenza del Ministro dello Sviluppo sostenibile, assicurando il rispetto degli impegni assunti nell'ambito del *Grenelle Environnement*.

48 La rete *Trame verte et bleue* è uno dei grandi progetti nazionali francesi emersi dal *Grenelle de l'environnement*: la creazione di una "continuità ecologica" tra ambienti limitrofi, al fine di assicurare la tutela globale della biodiversità per le specie di terra e di mare. Il progetto è il risultato di una lunga concertazione e lo Stato, le collettività territoriali e i diversi attori coinvolti dovranno tradurlo in azioni concrete negli anni

riduzione delle emissioni di gas serra e il miglioramento dell'**efficienza energetica**[49].

La legge ha infine capovolto l'onere della prova in materia di infrastrutture: gli stessi soggetti che hanno competenza a prendere decisioni avranno la responsabilità di dimostrare l'impossibilità di una scelta alternativa, più rispettosa dell'ambiente e a costi ragionevoli (*Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement - Loi Grenelle II)*.

Nei settori dell'**istruzione**, della **cultura** e dello **sport** occorre segnalare, rispettivamente, la Legge approvata per contrastare il fenomeno dell'**assenteismo scolastico**[50] *(Loi n. 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire), la* Legge sull'**attrezzatura digitale nelle sale cinematografiche**, che ha stabilito il principio di un contributo obbligatorio da parte dei distributori in favore degli esercenti, per sostenerli nelle spese di riconversione delle sale al digitale *(Loi n. 2010-1149 du 30 septembre 2010 relative à l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques)*, e la Legge che ha disciplinato l'inquadramento giuridico degli **agenti sportivi** e il controllo delle loro attività *(Loi n. 2010-626 du 9 juin 2010 encadrant la profession d'agent sportif)*.

---

avvenire (cartografia, concertazione di strategie locali, realizzazione di *ecoducs* e gestione intenzionale dell'ambiente).

[49] La legge prevede, tra gli obiettivi che lo Stato "esemplare" deve impegnarsi a raggiungere per la tutela dell'ambiente, che lo Stato rinnovi l'edilizia pubblica riducendone i consumi energetici almeno del 40 per cento e l'emissione di gas serra almeno del 50 per cento in otto anni. Inoltre la Francia concorrerà alla creazione di una piattaforma europea sulla "ecocostruzione" per la realizzazione di edifici a basso consumo energetico.

[50] Negli ultimi dieci anni il fenomeno si è intensificato e coinvolge circa il 7 per cento degli studenti ogni anno. Il mancato rispetto dell'obbligo scolastico, previsto per i cittadini francesi e gli stranieri residenti in Francia di età compresa tra i 6 e i 16 anni, è sottoposto sia a sanzioni penali e amministrative. In caso di difficoltà legate alla carenza dell'autorità genitoriale su un determinato alunno, il presidente del Consiglio generale del dipartimento competente può richiamare i titolari agli obblighi dell'autorità paterna in un "contratto"e prevedere le misure di aiuto e di azione sociale volte a risolvere la situazione di eventuale difficoltà.

5. Attuazione nazionale del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche

Come previsto dalla *roadmap* del "semestre economico europeo", gli Stati membri devono sottoporre i propri Programmi di Stabilità e Convergenza (PSC) insieme ai Programmi Nazionali di Riforma (PNR) entro la metà del mese di aprile.

La Francia ha concluso alla fine di aprile 2011 la preparazione del ***Programme de stabilité (PS)***[51]) e del ***Programme national de réforme (PNR)***[52] per il periodo **2011-2014**, in un contesto di iniziale ripresa economica[53] dopo i contraccolpi della crisi internazionale.

Il *Programme de stabilité* è centrato sul **consolidamento duraturo delle finanze pubbliche** francesi, affiancato dalla concentrazione dell'azione del Governo sugli **investimenti per il futuro**.

Il Governo francese si è impegnato, con il Programma di stabilità, a continuare la sua politica di consolidamento dei conti pubblici al fine di ricondurre il **deficit pubblico dal 7 al limite del 3 per cento del PIL nel 2013**, qualunque sarà la congiuntura economica[54].

Il Programma di stabilità si basa sul rispetto delle **norme di spesa c.d. "a valore e a volume 0"** iscritte nella *Loi de programmation de finances publiques (LPFP)* 2011-2014, già richiamata nel paragrafo precedente: stabilità delle spese dello Stato in valore (al netto degli interessi per il debito e delle pensioni dei dipendenti pubblici) e stabilità delle spese dello Stato in volume[55].

---

51 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/sp_france_fr.pdf.

52 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_france_fr.pdf-

53 La crescita attesa per il 2011, indicata nel Programma di stabilità è del 2 per cento, con uno scenario macroeconomico a medio termine della programmazione pluriennale che prefigura una crescita del 2,25 per cento nel 2012 e del 2,5 nel 2013 e 2014.

54 Come già indicato nel paragrafo 4, il rispetto degli obiettivi di deficit pubblico fissati dalla Legge di programmazione 2011-2014 prevede la riduzione del deficit al 5,7 per cento del PIL nel 2011, al 4,6 per cento nel 2012, al 3 nel 2013 e al 2 nel 2014.

55 La norma di spesa c.d. "a volume 0" ammette solo un aumento delle spese limitato all'inflazione.

Per raggiungere gli obiettivi prefissi in termini di sviluppo economico il Governo intende agire, secondo la strategia delineata nel *Programme national de réforme*, sulla crescita potenziale dell'economia francese approfondendo le **riforme strutturali** avviate dal 2007, in particolare nei settori dell'**istruzione**, dell'**innovazione**, della **ricerca e sviluppo** e della **concorrenza**.

In linea con gli impegni assunti dalla Francia in occasione dell'adozione del *Patto Euro Plus*, il *Programme National de réforme* [56] disegna infatti una strategia imperniata intorno a tre assi portanti:

- la qualità e la **validità delle finanze pubbliche**, con il rafforzamento delle regole di bilancio nazionali e il miglioramento della sostenibilità dei conti pubblici, in particolare attraverso l'attuazione della riforma delle pensioni del 2010;

- il **sostegno all'occupazione**, con misure finalizzate ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare per l'inserimento in esso dei giovani (20-24 anni di età) e l'allungamento della vita professionale dei *seniors* (55-64 anni di età)[57], ma anche con misure volte a migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione professionale e ad aumentare la partecipazione ai corsi di insegnamento superiore o equivalenti;

- il **sostegno alla crescita e alla competitività** del Paese, con il programma degli *«Investissements d'avenir»*, lo sviluppo delle università, la riforma della fiscalità delle imprese e le semplificazioni amministrative a loro favore.

---

[56] In base al *Patto Euro plus* gli elementi chiave del Programma nazionale di riforma sono stati anticipati dalla Francia a novembre 2010 nel documento *Eléments clés - Programme national de réforme (2011-2013)* (http://www.sgae.gouv.fr/gcp/webdav/site/sgae-internet-sgae/shared/03_Autorites_FR_et_UE/Autres-positions/EU2020/Elements_%20cles_PNR_2011-2013.pdf).

[57] Nel 2010 il tasso di occupazione dei 55-64enni è stato del 39,6 per cento, mentre quello dei 20-24enni è stato del 49,4 per cento (fonte: INSEE, *Enquête Emploi, traitement Dares* (marzo 2011).

Il Governo francese si è impegnato peraltro ad intensificare gli sforzi per il controllo duraturo della spesa pubblica che hanno dato i loro primi risultati già nel 2010.

Il bilancio dello Stato ha supportato inoltre nel 2010 spese eccezionali, relative alla fine del *Plan de relance* e agli *Investissements d'avenir,* non protraibili oltre il 2010. Anche l'attuazione della *compensation relais* che ha assicurato in via transitoria nel 2010 la compensazione finanziaria delle collettività territoriali dopo l'abolizione della tassa professionale ha comportato una spesa che non si ripeterà negli anni successivi.

Per quanto riguarda le **spese sociali**, **l'Obiettivo nazionale delle spese di assicurazione-malattia (ONDAM)**, per la prima volta rispettato nel 2010 dopo oltre 10 anni, **sarà abbassato di 0,1 punto** nel 2011 e nel 2012 per assestarsi rispettivamente al 2,9 e al 2,8% del PIL. Anche la rapida attuazione della **riforma delle pensioni** dovrebbe contribuire a ridurre in modo consistente la progressione delle spese sociali nel periodo del Programma.

Per quanto riguarda gli sforzi sul fronte delle **entrate**, l'azione del Governo continuerà nel programma di **riduzione** delle **spese fiscali** e delle **nicchie sociali**, al ritmo fissato nella *Loi de programmation des finances publiques* per il 2011-2014.

La strategia indicata nel Programma dovrebbe portare nel **2012** alla **stabilità del debito pubblico** che dovrebbe iniziare a diminuire dal 2013.

Per assicurare la durata nel tempo della disciplina di bilancio così delineata, e in osservanza agli impegni assunti nel precedente Programma di stabilità, il Governo ha presentato a marzo 2011 un **progetto di legge costituzionale relativo all'equilibrio delle finanze pubbliche**. Come già accennato, la riforma costituzionale creerà un nuovo strumento giuridico, le **leggi-quadro di equilibrio delle finanze pubbliche**, che, per un periodo di tre anni, definiranno una traiettoria pluriennale di sforzo strutturale, imponendosi sulle leggi finanziarie

annuali[58]. La LPFP 2011-2014 già prefigura il contenuto delle future leggi-quadro. Tra le disposizioni del progetto di revisione costituzionale, approvato in un identico testo dalle due assemblee legislative il 13 luglio 2011[59], è stata peraltro prevista anche la competenza esclusiva delle due leggi finanziarie annuali (*loi de finances e loi de financement de la Sécurité sociale*) nel settore della fiscalità e in quello delle entrate della sicurezza sociale.

Sulla base della programmazione globale delle spese dello Stato per il periodo 2011-2014, un nuovo bilancio triennale è stato approvato dal Parlamento a dicembre 2010 per il periodo 2011-2013[60], elaborato nel rispetto della doppia norma di spesa particolarmente virtuosa: stabilizzazione a "valore 0" dei crediti di bilancio e dei prelievi su entrate a favore dell'UE e delle collettività locali, ad eccezione del debito e delle pensioni dei dipendenti pubblici.

L'attuazione di tale norma ha comportato notevoli sforzi di bilancio che si sono tradotti in obiettivi di economie trasversali. In particolare:

- l'obiettivo di **non sostituire, dopo il pensionamento, un dipendente pubblico su due**, riaffermato dal bilancio 2011-2013 ed esteso agli operatori pubblici che dovranno ridurre il loro personale dell'1,5% ogni anno;

---

[58] *Texte Adopté* n. 722: http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0722.asp.

[59] Una Circolare del Primo Ministro del 4 giugno 2010 (http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/06/cir_31260.pdf) ha già anticipato il monopolio delle due leggi finanziarie in materia fiscale e di sicurezza sociale.

[60] L'art. 6 della *Loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques (2011-2014)* dispone in dettaglio la programmazione del bilancio triennale dello Stato per ogni singola *mission* di bilancio, in termini di autorizzazioni d'impegno e in crediti di pagamento, per ciascuno dei tre anni di riferimento. Con la sua adozione il Parlamento ha convalidato il secondo bilancio triennale dello Stato che è al centro della programmazione finanziaria. Si segnala la scheda *Le budget pluriannuel de l'Etat 2011-2013* (http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/approfondir/le-budget-pluriannuel-de-letat-2011-2013.html) sul sito internet del *Forum de la Performance* curato dal Ministero del Bilancio.

- l'obiettivo di una drastica riduzione del 10% delle spese per il funzionamento dello Stato e degli operatori pubblici nel periodo 2011-2013, il 5% del quale a partire dal 2011;
- un riesame sistematico dei dispositivi d'intervento con un obiettivo di pari sforzo del 10% all'orizzonte del 2013.

Anche gli organismi per la sicurezza sociale parteciperanno, attraverso convenzioni d'obiettivo e di gestione, allo sforzo di non sostituzione di uno su due dipendenti e alla riduzione delle spese di funzionamento. Il divieto per gli organismi pubblici diversi dallo Stato, fissato dalla legge di programmazione, di ricorrere al prestito bancario o di emettere titoli per una durata superiore a 12 mesi dovrebbe concorrere al controllo delle loro spese.

Il prossimo progetto di *loi de finances pour 2012* sarà elaborato nel rispetto della legge di programmazione 2011-2014 e del bilancio triennale 2011-2013. La ripartizione del bilancio 2012, a livello di programmi all'interno delle singole *missions*, è stato già presentato nel 2011 al Parlamento in occasione del dibattito di orientamento delle finanze pubbliche[61].

Come già segnalato nel paragrafo precedente, l'articolo 14 della *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*, introdotto su iniziativa del Senato, ha disposto che "a partire dal 2011, il Governo indirizzi al Parlamento almeno due settimane prima della sua trasmissione alla Commissione europea il progetto di Programma di stabilità. Il Parlamento discute il progetto e si pronuncia con un voto (…)".

---

[61] L'art. 48 della Legge organica n. 2001-692 del 1° agosto 2001 relativa alle *lois de finances* (LOLF) prevede ogni anno, nel corso dell'ultimo trimestre della sessione ordinaria del parlamento, un dibattito sull'evoluzione dell'economia nazionale e sugli orientamenti delle finanze pubbliche per l'anno successivo. Il dibattito permette al Parlamento di esprimersi preventivamente sull'impostazione data dal governo al progetto di bilancio dello Stato. Il dibattito di orientamento sulle finanze pubbliche per il 2012 si è tenuto alla Assemblea nazionale nella seduta del 27 giugno 2011 (http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2010-2011/20110223.asp#P208_45439) e al Senato nella seduta del 7 luglio 2011 (http://www.senat.fr/seances/s201107/s20110707/s20110707007.html#par_2911).

Il 27 aprile 2011 si è tenuto il **primo dibattito sul Programma di stabilità al Senato**, sulla base del *Rapport d'information Marini* (http://www.senat.fr/rap/r10-456/r10-4561.pdf), a nome della Commissione Finanze. Il dibattito, svoltosi in presenza del Ministro dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria, M.me Christiane Lagarde, e del Ministro del Bilancio, M. François Baroin, si è concluso con un voto che ha approvato il contenuto del Programma con 186 voti a favore contro 151. L'Assemblea nazionale ha discusso, a sua volta, il Programma che fissa il quadro della politica di bilancio della Francia, approvandolo il 2 maggio 2011 con 163 voti favorevoli contro 74[62]. Il 3 maggio 2011 la Francia ha presentato i due Programmi alla Commissione europea per la valutazione a livello europeo.

Il Consiglio europeo ha approvato a giugno 2011 il primo Semestre europeo e, il 12 luglio 2011, il Consiglio dei ministri dell'UE ha concluso il primo Semestre adottando, oltre ad una raccomandazione sui grandi orientamenti delle politiche economiche degli Stati membri della Zona EURO, una raccomandazione specifica per ogni Stato membro.

Il Consiglio UE, nella sua valutazione sui Programmi francesi, considera che lo scenario macro economico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio del Paese sia troppo ottimista. Il Consiglio ritiene che la traiettoria di aggiustamento del deficit e del debito pubblico sia esposta ai rischi dovuti alla possibilità di un eventuale scenario macroeconomico meno favorevole, alla mancanza di precisione su alcune misure per raggiungere gli obiettivi a partire dal 2012 e al fatto che in passato gli obiettivi spesso non sono stati raggiunti. Secondo gli studi dei servizi della Commissione europea, l'obiettivo a medio termine di equilibrio strutturale delle finanze

[62] Alla dichiarazione del Ministro Lagarde è seguito il dibattito nelle due assemblee che si è concluso con un voto, sulla base dell'articolo 50-1 della Costituzione. I testi della dichiarazione del Ministro e del resoconto integrale delle discussioni parlamentari sono consultabili: per il Senato all'indirizzo http://www.senat.fr/seances/s201104/s20110427/s20110427_mono.html#Niv1_SOM7 ; per l'Assemblea nazionale all'indirizzo http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2010-2011/20110167.asp#P78_5128.

pubbliche difficilmente potrebbe essere raggiunto durante il periodo del programma di stabilità senza la previsione di misure supplementari.

Pur riconoscendo la validità dei due Programmi e degli impegni della Francia nell'ambito del *Patto Euro+,* nell'ottica di una politica di bilancio e socio-economica ancora più efficace, il Consiglio raccomanda, in particolare:

- una maggiore precisazione della strategia di consolidamento dei conti pubblici per il 2012 e gli anni seguenti;
- lo spostamento del carico fiscale dal lavoro verso l'ambiente e i consumi, nonché la riduzione delle spese fiscali, per sostenere meglio la realizzazione degli obiettivi di bilancio e ambientali e migliorare l'ambiente delle imprese;
- l'adozione di misure supplementari nel 2011 e 2012 per proteggere meglio l'occupazione, per ridurre la dualità del mercato del lavoro e per rafforzare i servizi pubblici per l'occupazione al fine di un sostegno alla domanda di lavoro,
- l'adozione di misure di incoraggiamento della concorrenza nelle professioni regolamentate e nel commercio al dettaglio.

Per maggiori dettagli sulla valutazione europea dei Programmi francesi si rinvia alla ***Raccomandazione del Consiglio UE per la Francia*** (???) del 12 luglio 2011[63].

[63] http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st11/st11405.fr11.pdf.

TABELLE

TABELLA 1 - *Produzione legislativa 1990-2010*

Anno	*Totale leggi*	*Projets de loi*	*Propositions de loi*	*Percentuali projets*	*Percentuali propositions*
1990	107	95	12	89%	11%
1991	88	80	8	91%	9%
1992	96	92	4	96%	4%
1993	77	69	8	90%	10%
1994	133	120	13	90%	10%
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
2000	80	66	14	83%	17%
2001	73	57	16	78%	22%
2002	80	64	16	80%	20%
2003	114	100	14	88%	12%
2004	85	77	8	91%	9%
2005	104	92	12	88%	12%
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%
Totale	1927	1674	253	87%	13%

TABELLA 2 - *Leggi per iniziativa e per tipologia*[64]

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
INIZIATIVA GOVERN. *di cui*:	**64 (80%)**	**100 (88%)**	**77 (91%)**	**92 (88%)**	**67 (83%)**	**98 (92%)**	**80 (84%)**	**74 (90%)**	**91 (80%)**
Leggi relative alla manovra finanziaria	**5**	**3**	**3**	**3**	**3**	**3**	**4**	**6**	**7**
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**
Leggi di ratifica trattati e convenzioni	**45**	**57**	**45**	**54**	**36**	**58**	**43**	**41**	**51**
Lois d'habilitation e leggi di ratifica delle ordinanze	**0**	**2**	**1**	**2**	**1**	**1**	**4**	**1**	**1**
Lois de programmation et d'orientation	**2**	**3**	**0**	**3**	**4**	**0**	**0**	**0**	**0**
Altre leggi d'iniziativa governativa	**21**	**35**	**27**	**29**	**22**	**35**	**28**	**25**	**31**
INIZIATIVA PARLAM.	**16 (20%)**	**14 (12%)**	**8 (9%)**	**12 (12%)**	**14 (17%)**	**9 (8%)**	**15 (16%)**	**8 (10%)**	**23 (20%)**
TOTALE	**80**	**114**	**85**	**104**	**81**	**107**	**95**	**82**	**114**

[64] I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi promulgate.

Tabella 3 - *Classificazione delle leggi promulgate*[65]

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Istituzionali	6 (23%)	12 (26%)	10 (29%)	16 (39%)	6 (15%)	12 (27%)	7 (16%)	9 (27%)	11 (20%)
Settoriali	9 (33%)	17 (36%)	14 (40%)	18 (44%)	21 (51%)	23 (51%)	26 (59%)	14 (43%)	26 (48%)
Intersettoriali	2 (7%)	1 (2%)	3 (8%)	2 (5%)	5 (12%)	3 (7%)	3 (7%)	4 (12%)	2 (4%)
Microsettoriali	10 (37%)	17 (36%)	7 (20%)	5 (12%)	9 (22%)	6 (13%)	7 (16%)	5 (15%)	15 (28%)
Manutenzione normativa	0	0	1 (3%)	0	0	1 (2%)	1 (2%)	1 (3%)	0
Totale	27	47	35	41	41	45	44	33	54

[65] Dati percentuali sul totale delle leggi promulgate nel corso degli anni considerati, ad esclusione di: leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali, leggi di bilancio e assestamento, leggi di finanziamento della sicurezza sociale, leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo. Le leggi classificate in questa tabella per il 2009 sono dunque 33, su un totale di 82 leggi complessivamente promulgate in questo anno.

GERMANIA

1. Dati quantitativi

Nel 2010 il Parlamento tedesco ha approvato **89 leggi**.

Il numero complessivo di leggi federali (*Bundesgesetze*) approvate nel 2010 è notevolmente inferiore al dato registrato nel 2009 (147). Mettendo a confronto l'esperienza di altri ordinamenti europei, quali il Regno Unito e la Spagna, va comunque osservato che la produzione legislativa federale tedesca continua ad attestarsi su livelli quantitativi piuttosto elevati.

Accanto alla legislazione primaria si rileva, come di consueto, una notevole produzione di normativa delegata, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità sia alla complessità delle norme approvate.[1]

Sotto il profilo quantitativo, il dato ufficiale disponibile riguardo al numero di "regolamenti legislativi federali" (*Rechtsverordnungen des Bundes*) approvati è aggregato per legislatura ed è aggiornato alla XVI legislatura (2005-2009)[2]; a titolo orientativo, la Tabella 5 consente tuttavia di confrontare la produzione legislativa e quella di *Rechtsverordnungen* a partire dalla VII legislatura (1972-1976).

A complemento dell'analisi sulla produzione legislativa federale, infine, i dati riportati nella Tabella 4 consentono una ricognizione sintetica della produzione legislativa dei singoli *Länder* tedeschi nel periodo 2005–2010. 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

---

1 Si fa qui riferimento in particolare ai c.d. "Regolamenti legislativi" (*Rechtsverordnungen*) federali che, secondo l'art. 80, (1), della Legge fondamentale, il Governo federale, un Ministro federale o il Governo di un *Land* possono essere autorizzati ad emanare, mediante una apposita legge che definisca il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione che viene concessa.

2 Cfr. al riguardo l'edizione 2010 dell'Annuario statistico federale: *Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2010

Costituzione federale in base al principio, formalmente enunciato all'articolo 70, secondo cui i *Länder* hanno il diritto di legiferare nella misura in cui la Costituzione non riservi competenze legislative alla Federazione. Nelle materie più strettamente connesse all'unità dello Stato, come gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza, la libertà di circolazione, gli scambi commerciali, le poste e le telecomunicazioni (art. 73 della Costituzione), è prevista una competenza legislativa federale esclusiva (*ausschließliche Gesetzgebung*); 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*)[3], i *Länder* possono intervenire solo nella misura in cui 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 qualora, nell'interesse generale, una disciplina legislativa federale sia necessaria all'unità giuridica ed economica del Paese.

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

La **nuova legislatura** (XVII), inaugurata con la seduta del 27 ottobre 2009, ha prodotto, nei **primi due anni**, **167 leggi**, di cui 129 (77,3%) di iniziativa governativa, 31 (18,6%) di iniziativa parlamentare e 7 (4,1%) di iniziativa mista. Tra le leggi approvate nella legislatura corrente, 69 hanno richiesto l'assenso del *Bundesrat*.

Per quanto riguarda, invece, la produzione legislativa nell'intero arco del 2010, si rilevano 21 leggi di ratifica di trattati internazionali[4], 9 leggi relative alla manovra di bilancio annuale[5], e 12 leggi di recepimento di normativa comunitaria. Per quanto concerne, in particolare, quest'ultimo

---

[3] Le materie c.d. condominiali tra Federazione e *Länder*, elencate all'art. 74, riguardano in gran parte settori della legislazione tradizionale (diritto civile, diritto penale, procedure amministrative, ecc...) e settori tipici dell'intervento statale (assistenza pubblica, legislazione economica, diritto del lavoro, previdenza, ecc.).

[4] Le leggi di ratifica si riferiscono a 7 trattati multilaterali e 14 accordi bilaterali.

[5] Per l'approvazione della legge di bilancio, il consenso del *Bundesrat* non è indispensabile.

aspetto, si specifica che, fatte salve le competenze dei *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.

Tra i principali provvedimenti di attuazione del diritto comunitario (illustrate in dettaglio nel paragrafo successivo) si segnalano le leggi sull'accordo per il salvataggio della Grecia e sulla creazione di un fondo di stabilità per evitare la bancarotta di altri stati membri, la legge relativa alle agenzie di *rating* finanziario e le leggi in materia di efficienza energetica e di energia atomica.

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, sono i seguenti:

1. **25 leggi di manutenzione normativa**
2. **7 leggi settoriali**
3. **16 leggi microsettoriali**
4. **4 leggi istituzionali**

Per quanto concerne la manutenzione normativa, si rileva che, oltre al significativo numero di leggi il cui contenuto consiste, di fatto, nella ripubblicazione del testo di leggi previgenti aggiornato alle modifiche successivamente intervenute (*Neufassung*)[6], 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

[6] Da un riscontro effettuato sulle Gazzette ufficiali del 2010 è risultato che 6 leggi federali sono state nuovamente pubblicate nel testo coordinato con le modifiche introdotte in seguito all'approvazione di un'apposita legge di modifica o di singole disposizioni normative contenute in diversi provvedimenti. Tra le *Neufassungen* più importanti si segnalano il testo aggiornato della legge sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici (*Beamtenversorgungsgesetz)*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 3 marzo 2010, ed il testo aggiornato della legge sul sostegno all'istruzione pubblica (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 16 dicembre 2010.

originario di grandi leggi di settore. Riguardo quest'ultima tipologia, si possono menzionare la ventitreesima legge di modifica della normativa sul sostegno all'istruzione pubblica (*Dreiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes*), del 24 ottobre 2010, e la dodicesima legge di modifica della normativa sull'energia atomica *(Zwölftes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes)*, dell'8 dicembre 2010.

Durante il 2010 è stata approvata una sola legge di **modifica alla Costituzione**, con l'introduzione di un articolo, il **91e**, riguardante la suddivisione di competenze tra Federazione ed enti locali riguardo all'erogazione del sussidio di disoccupazione di lunga durata (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e)*, del 21 luglio 2010). La modifica alla Costituzione si era resa necessaria a seguito di una sentenza del Tribunale costituzionale federale, che aveva dichiarato inconstituzionale la precedente normativa in materia.

3. Principali settori di intervento legislativo

Nel corso dell'anno sono state adottate diverse misure dal Parlamento tedesco nel **settore istituzionale**.

In attuazione dell'**articolo 91c della Legge fondamentale**, che mira a semplificare ed ampliare le strutture decisionali nell'ambito delle tecnologie dell'informazione al fine di adeguarsi alle esigenze dettate dal rapido progresso tecnologico, nel maggio 2010 è stata approvata la Legge sul Trattato che istituisce il **Consiglio di pianificazione IT** e sui fondamenti della cooperazione nell'uso delle **tecnologie dell'informazione** nelle amministrazioni della Federazione e dei *Länder* (*Gesetz zum Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern - Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG*, del 27 maggio 2010).

Il 5 marzo 2009, nel corso della sua seduta conclusiva, la Commissione bicamerale per la modernizzazione dei rapporti economici della Federazione e dei *Länder* (*Föderalismuskommission II - 2007-2009*) ha

deliberato un nuovo sistema di cooperazione tra Federazione e *Länder* nel settore della tecnologia dell'informazione. Nel corso della seduta è stato approvato il Trattato interstatale relativo all'istituzione di un nuovo organismo di controllo e di coordinamento, il Consiglio di pianificazione IT (*IT-Planungsrat*), e ai fondamenti della cooperazione tra il Governo federale e i *Länder* nel settore della tecnologia dell'informazione (*IT-Staatsvertrag*).

I compiti dell'IT-*Planungsrat* sono riportati nel Trattato interstatale e comprendono: il coordinamento della collaborazione tra *Bund* e *Länder* nelle questioni relative alla tecnologia dell'informazione; il controllo sui progetti di *e-government*; la pianificazione e lo sviluppo delle reti di connessione, ai sensi della Legge sulla connessione delle reti di informazione tecnologica della Federazione e dei *Länder*.

Con la Legge per la **modifica della Legge fondamentale** (**articolo 91e**) (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e*) del 21 luglio 2010, è stata introdotto un nuovo articolo nella Costituzione tedesca, il 91e. In particolare, si prevede una generale collaborazione tra Federazione e *Länder*, o enti locali competenti, nell'esecuzione delle leggi federali in materia di assicurazione delle persone in cerca di occupazione attraverso istituzioni comuni. Una quantità limitata di Comuni e federazioni di Comuni possono, a seguito di un'espressa autorizzazione federale e con il consenso delle autorità statali competenti, ottemperare da sole ai compiti relativi alla materia. Le spese, se conseguenti all'esecuzione delle leggi federali, sono a carico della Federazione.

Sempre in ambito istituzionale è stata approvata la Legge di modifica delle norme sul **servizio militare obbligatorio e sul servizio civile** (*Gesetz zur Änderung wehr- und zivildienstrechtlicher Vorschriften 2010 (Wehrrechtsänderungsgesetz 2010 - WehrRÄndG 2010*), del 31 luglio 2010, introduce alcune modifiche riguardanti sia la Legge sulla coscrizione obbligatoria (*Wehrpflichtgesetz*), sia la Legge sul servizio civile (*Zivildienstgesetz*). Inoltre, le nuove disposizioni modificano i principi che regolano la paga militare (*Wehrsoldgesetz*) e la concessione delle ferie (*Urlaubsgewährung*). Infine, allo scopo di adeguare il servizio civile alle strutture del servizio militare obbligatorio, la nuova legge introduce il

"servizio civile aggiuntivo volontario" (*freiwillige zusätzliche Zivildienst*) che sarà affiancato, quindi, al "servizio militare aggiuntivo volontario" (*freiwillige zusätzliche Wehrdienst im Anschluss an den Grundwehrdienst*), disciplinato al § 6 del *Wehrpflichtgesetz*. In base alle nuove norme tutti i cittadini che, al 31 dicembre 2010, abbiano svolto sei o più mesi di servizio militare o civile potranno essere congedati, ferma restando la possibilità di completare l'intero periodo di nove mesi, conformemente all'originario ordine di convocazione. Se lo desiderano, i giovani possono prolungare il servizio civile da un minimo di tre ad un massimo di sei mesi.

Merita, infine, un cenno la Legge sull'utilizzo dei **dati amministrativi** per finalità statistiche, di modifica delle leggi sulla statistica e di adeguamento di alcune disposizioni al Trattato di Lisbona (*Gesetz über die Verwendung von Verwaltungsdaten für Wirtschaftsstatistiken, zur Änderung von Statistikgesetzen und zur Anpassung einzelner Vorschriften an den Vertrag von Lissabon*), del 4 novembre 2010. La legge in oggetto, oltre a riformulare la precedente legge in materia, modifica, all'articolo 4, la legge sulla statistica relativa agli stipendi e ai costi del lavoro (*Gesetz über die Statistik der Verdienste und Arbeitskosten –Verdienststatistikgesetz - VerdStatG*), introducendo il controllo di qualità a campione (*Unterstichprobe*) per la rilevazione della struttura dei profitti da lavoro.

Sul versante della **giustizia**, tre sono i principali provvedimenti da segnalare.

Il 18 ottobre 2010 è stata approvata la Legge di attuazione della Decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa all'applicazione del principio del **reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie** (*Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen*).

La decisione quadro è scaturita da un'iniziativa del Regno Unito, della Repubblica francese e del Regno di Svezia, allo scopo di estendere il principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie comminate dalle autorità giudiziarie e amministrative di un altro Stato membro. In

base a tale decisione, le autorità competenti devono riconoscere le decisioni riguardanti le sanzioni pecuniarie trasmesse da un altro Stato membro senza richiesta di ulteriori formalità. Tali sanzioni vengono comminate qualora siano stati commessi reati gravi, tra i quali la partecipazione ad organizzazioni criminali e terroristiche, la tratta di esseri umani, lo stupro, il traffico illecito di armi, il traffico di veicoli rubati e la truffa, ma anche in altre circostanze, come ad esempio nel caso di infrazioni al codice della strada. Le sanzioni pecuniarie possono riguardare tanto una persona fisica, quanto una persona giuridica e devono essere comminate dalle autorità giudiziarie o amministrative degli Stati membri. Ciascuno Stato membro dovrà informare il segretariato generale del Consiglio in merito alle autorità che, ai sensi della propria legislazione nazionale, risultano essere competenti.

In Germania, l'attuazione della decisione è avvenuta attraverso l'introduzione di nuove disposizioni nella Legge federale sulla rogatoria internazionale nell'ambito delle cause penali (*Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) del 23 12 1982).* Obiettivo è, dunque, l'esecuzione, oltre i confini nazionali, delle sanzioni pecuniarie decise da uno Stato membro dell'Unione europea. Ciò vale sia per le sanzioni pecuniarie inflitte nel territorio tedesco, sia per le sanzioni inflitte da un tribunale straniero. Debbono, dunque, essere riconosciute e comminate in Germania le decisioni dagli altri Stati membri dell'UE che comportano pene pecuniarie e ammende, compresi i risarcimenti per le vittime, le spese legali e il contributo economico alle organizzazioni a sostegno delle vittime.

Sempre in ambito giudiziario, si evidenzia un intervento in materia penale e processuale. La riforma della normativa sulla **custodia cautelare per motivi di sicurezza** *(Sicherungsverwahrung*), attuata con la Legge per la nuova regolamentazione della custodia di sicurezza e norme collaterali (*Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen*), del 22 dicembre 2010, è stata decisa dal Parlamento federale dopo che la Corte europea dei diritti umani, nel dicembre 2009, aveva sancito la violazione dei diritti umani derivante dalla prassi tedesca che, nella sua interpretazione, avallava – secondo la Corte - una sorta di pena mascherata. Nella legge in oggetto la custodia di

sicurezza tardiva (*nachträglich*), al fine di evitare la recidiva, viene prevista solo nel caso di crimini particolarmente gravi e violenti, come i reati a sfondo sessuale, e nel caso in cui la sentenza sia imminente.

Al problema relativo al trattamento dei criminali già rilasciati per effetto della sentenza della Corte si è cercato di dare soluzione con la Legge per la terapia e la custodia dei criminali mentalmente disturbati (*Therapieunterbringungsgesetz – ThUG*), introdotta dall'art. 5 della legge del 22 dicembre 2010. In questo modo sarà possibile salvaguardare la sicurezza della collettività, custodendo i criminali malati in strutture apposite. In base alla legge, la custodia preventiva sarà esclusa per i crimini contro la proprietà e quelli di pericolosità media (*gemeingefährlich*), come, ad esempio, l'incendio doloso e la detenzione di esplosivi. D'altro lato, per i reati sessuali sono stati prorogati i termini per il calcolo della recidiva da 10 a 15 anni.

All'inizio di maggio il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato incostituzionale la nuova legge, stabilendo il termine di maggio 2013 per l'emanazione di una nuova norma in materia di custodia cautelare, sottolineando in particolare l'assenza di una differenziazione netta tra la pena e la detenzione preventiva (*Abstandsgebot*). Nel frattempo i giudici dovranno valutare se mantenere in custodia i detenuti particolarmente a rischio di recidiva in carcere oppure rilasciarli entro la fine del 2011.

Nell'ambito della **lotta alla pedopornografia**, va segnalata la Legge per la lotta alla pornografia infantile nelle reti di comunicazione (*Gesetz zur Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen*), del 17 febbraio 2010. L'articolo 1, in particolare, introduce la legge per l'ostacolo all'accesso ai contenuti pedopornografici su Internet (*Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen, Zugangserschwerungsgesetz - ZugErschwG*). La norma prevede che l'Ufficio criminale federale (*Bundeskriminalamt, BKA*) elabori una **lista**, aggiornata quotidianamente, **degli indirizzi web** che contengono materiali pedopornografici ai sensi dell'art. 184b del Codice penale. Il §2 prevede che tutti i fornitori di servizi web (ISP) con più di 10.000 utenti siano tenuti ad impedire l'accesso dei propri utenti ai siti presenti nella lista elaborata dalla BKA, attraverso adeguati mezzi

tecnologici. Il §3 prevede che la lista sia accessibile solo ai provider tenuti a bloccare l'accesso ai siti pedopornografici, mentre il §4 stabilisce che gli utenti "intercettati" nella loro navigazione, anche involontaria, verso siti pedopornografici, siano in grado di visualizzare un segnale di stop che spieghi il blocco e dia la possibilità di avere maggiori informazioni riguardo alla normativa in merito attraverso link a siti informativi.

I dati riguardanti il traffico verso i siti proibiti non potranno essere utilizzati nel corso di procedimenti penali (§5). I provider sono tenuti esclusivamente a inviare al BKA delle registrazioni, rese anonime, della quantità di accessi bloccati nel corso della giornata ai siti presenti nella lista (§6).

La lista dovrà essere periodicamente valutata da un pool di cinque esperti nominati dal Delegato federale per la protezione dei dati e la libertà di informazione (*Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*). I dettagli tecnici riguardo alla procedura da seguire nell'elaborazione della lista dovranno essere contenuti in un'apposita direttiva che sarà emanata dalla BKA. Le violazioni alla legge sono considerate infrazioni (*Ordnungswidriegkeiten*), punibili con multe fino a 50.000 euro; eventuali contestazioni saranno valutate dalla giurisdizione amministrativa.

L'art. 2 della legge per la lotta alla pedopornografia su Internet adegua la legge inserita dall'art. 1 alla vigente *Telekommunicationsgesetz* (Legge sulle telecomunicazioni). L'art.3 prevede che dopo due anni di applicazione il Governo debba presentare una valutazione dei suoi effetti al *Bundestag*.

Nel 2010, numerose sono state le misure adottate dal Parlamento tedesco nell'ambito del **sistema finanziario** nazionale ed internazionale.

Con la Legge per l'assunzione di garanzie per il mantenimento della **solvibilità della Repubblica Greca** (*Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erfordelichen Zahlungsfähigkeit der Hellinschen Republick - Währungsunion- Finanzstabilitätsgesetz*), del 7 maggio 2010, il Parlamento federale ha approvato il piano di aiuti finanziari alla Grecia,

attraverso la quale la Germania si impegna a contribuire al piano internazionale di finanziamento alla Repubblica ellenica (110 miliardi di euro complessivi) con un importo di **22,4 miliardi di euro** (circa un quinto dell'ammontare totale), da erogare nel corso dei prossimi tre anni. Il piano, concordato il 2 maggio dall'Unione europea, dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Grecia e dai 16 paesi aderenti all'Eurozona, ha concluso una trattativa tra gli Stati membri e le istituzioni internazionali, durata a lungo a causa del profondo disaccordo riguardo alla tipologia di intervento da effettuare per evitare il crack finanziario della Grecia. Secondo la legge approvata dal Parlamento nell'arco di una sola settimana, i finanziamenti alla Grecia saranno erogati dall'Istituto di credito per la ricostruzione (*Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfW*) e, nel primo anno, non potranno superare gli 8,4 miliardi di euro. La Commissione Bilancio del *Bundestag* dovrà ricevere una relazione trimestrale sui prestiti erogati e sul loro utilizzo secondo le regole.

La Legge per l'assunzione di garanzie nel quadro di un **meccanismo europeo di stabilizzazione** (*Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus*), del 22 maggio 2010, approvata dopo due settimane, prevede un impegno ancora più consistente della Germania dal punto di vista finanziario. L'Unione europea, i paesi dell'Eurozona e il FMI costituiranno un fondo di 750 miliardi di euro per assicurare la stabilità all'euro, e la Germania, attraverso il ministero delle Finanze, contribuirà con 123 miliardi di euro.

Il piano di intervento prevede due fasi: la prima è caratterizzata da un prestito, fino a 60 miliardi di euro, erogato dall'UE ai paesi dell'Eurozona in crisi finanziaria; la seconda, che scatta una volta esaurito senza risultati il primo finanziamento, prevede un ricorso all'aiuto di tutte le nazioni dell'Eurozona, fino ad un tetto di 440 miliardi di euro, entro il 30 giugno 2013. Gli aiuti saranno erogati solo nel caso in cui i paesi in crisi presentino un piano di risanamento concordato con Unione europea e FMI, con la collaborazione della BCE, e accettino di essere controllati in modo pervasivo dal FMI. Non sono previsti trasferimenti di denaro in modo automatico, ma solo a seguito di un accordo che stabilisca chiaramente quali sono gli impegni ai quali il paese soccorso dovrà far fronte. Il Fondo

Monetario Internazionale, in entrambi gli interventi, dovrà contribuire con una somma pari almeno alla metà del contributo dell'Unione europea.

Oltre al meccanismo di stabilizzazione, l'accordo raggiunto prevede che gli stati dell'Eurozona, in particolare Spagna e Portogallo, si impegnino con grande vigore nel risanamento dei conti pubblici e che vengano monitorati e coordinati più attentamente nelle loro politiche economiche. Il rispetto delle regole fissate nel Patto di stabilità e crescita sarà assicurato anche da sanzioni maggiormente efficaci. L'Unione europea si è impegnata a porsi l'obiettivo di una maggiore trasparenza e supervisione sul mercato dei titoli derivati, e di rivedere il ruolo delle agenzie di *rating*, spingendo per una più veloce ripresa dopo la crisi economico-finanziaria e assicurandosi che sia proprio il settore finanziario a sopportare il costo maggiore dei provvedimenti adottati in future crisi.

Con la Legge di recepimento del Regolamento (CE) 1060/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 sulle **agenzie di *rating*** (*Ausführungsgesetz zur Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über Ratingagenturen (Ausführungsgesetz zur EU-Ratingverordnung*), del 14 giugno 2010, il Parlamento tedesco ha ottemperato agli obblighi indicati dal regolamento entro il 7 giugno 2010, indicando nell'Agenzia federale per la vigilanza sui servizi finanziari (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht - BaFin*) l'autorità competente sul territorio tedesco e determinando una serie di sanzioni per l'inadempienza delle norme previste per le agenzie di *rating*. In particolare, modificando la *Wertpapierhandelsgesetz*, si determinano le sanzioni pecuniarie nel caso vengano commesse quattro violazioni fondamentali: conflitto di interessi; *rating* per soggetti ai quali si sono prestati servizi di consulenza; mancato aggiornamento del *rating* nel caso di nuove metodologie o modelli di valutazione; *rating* effettuato in mancanza dei dati necessari per una valutazione obiettiva. In questi casi la multa può arrivare al milione di euro, mentre per le infrazioni minori le multe arrivano ad un massimo di 200.000 euro. Il Regolamento (CE) 1060/2009 mira a creare un quadro comune di norme riguardanti il miglioramento della qualità del *rating*, da applicare in modo diretto alle agenzie con sede nella Comunità, ma, con un sistema di certificazione, anche a quelle risiedenti al di fuori del territorio comunitario.

In particolare si propongono misure per evitare conflitti di interesse potenziali o attuali, imponendo l'utilizzo di metodologie di *rating* rigorose, sistematiche, continuative e soggette a convalida, fondando le valutazioni su basi solide e motivate, al fine di evitare soluzioni compromissorie.

Con la Legge per la **prevenzione di affari indebiti con titoli di credito e derivati** (*Gesetz zur Vorbeugung gegen missbräulich Wertpapier- und Derivategeschäfte*) del 27 luglio 2010 sono state introdotte disposizioni normative volte a migliorare la normativa sulla vigilanza del mercato finanziario. La legge in oggetto introduce una serie di regole per il mercato finanziario nazionale, finalizzate a minimizzare i rischi connessi ad alcune tipologie di transazioni finanziarie rivelatesi particolarmente pericolose per la stabilità dei mercati durante la crisi economico-finanziaria.

La legge prevede innanzitutto il divieto per le vendite allo scoperto di azioni e titoli di stato, in particolare quelle "a nudo" (*ungedeckter Leerverkäufe*, in inglese *naked short selling*). In questo caso la vendita, che riguarda titoli non direttamente posseduti dal venditore, e il successivo riacquisto del titolo avvengono in assenza del preventivo prestito.

La legge inoltre introduce il divieto di stipulare determinate tipologie di polizze assicurative dei crediti allo scoperto, i cosiddetti *Credit Default Swap – CDS*, sui debiti degli Stati membri dell'Unione europea, a meno che non corrispondano ad una reale intenzione del risparmiatore. Inoltre, su questa materia, viene introdotta una delega a vietare ulteriori tipologie di operazioni finanziarie speculative attraverso appositi regolamenti del Ministero federale delle Finanze e specifiche disposizioni dell'Agenzia federale per la supervisione sui servizi finanziari (*Bundesanstalt für Finanzdienstleirstungsaufsicht - BaFin*).

Per ultimo, viene creato un sistema a due livelli per assicurare la trasparenza delle posizioni di vendita allo scoperto netto (*Netto-Leerverkaufspositionen*). Al primo livello è prevista un'informazione del *BaFin*, mentre a quello successivo vengono rese pubbliche le posizioni maggiori. In questo modo verranno rilevate sia le posizioni di vendita allo scoperto di azioni, sia le posizioni in altri strumenti finanziari, alle quali corrisponda economicamente una posizione di vendita allo scoperto di azioni.

La Legge sulle **prescrizioni per il controllo giuridico del sistema di remunerazione di istituti di credito e imprese assicurative** (*Gesetz über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten und Versicherungsunternehmen*), del 27 luglio 2010, ha dato un fondamento giuridico all'adozione dei *Principi per le adeguate pratiche di remunerazione* del 2 aprile 2009, emanati dal Consiglio per la Stabilità Finanziaria (*Financial Stability Board*), così come ai relativi *Standard di implementazione*, emanati a settembre del 2009. Per il settore bancario vengono riprese le proposte approvate dall'ECOFIN del 10 novembre 2009 e si tengono in conto anche le *Linee guida per le politiche di remunerazione*, approvate dal Comitato delle Autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) nell'aprile 2009.

Con tale legge, che modifica in particolare la *Kreditwesengesetz* (Legge sul sistema creditizio) e la *Versicherungsaufsichtsgesetz* (Legge sulla vigilanza sul settore assicurativo), viene introdotto un sistema a tre livelli di intervento. Il primo ha visto, a dicembre 2009, 8 grandi istituti di credito e 3 istituti di assicurazione sottoporsi ad un codice di autoregolamentazione finalizzato alla rapida adozione dei *Principi* del FSB in tema di struttura della remunerazione. La seconda tappa è stata l'emanazione, da parte del *BaFin*, di due circolari, relative al settore bancario e a quello assicurativo, da integrare con le circolari del *BaFin* sul *Risk Management*. Il terzo livello di intervento è rappresentato appunto dalla legge, che introduce alcuni parametri nel sistema di remunerazione, ponendo in particolare un freno ai bonus che finora costituivano una parte molto rilevante delle retribuzioni dei manager di banche e assicurazioni e conferendo un maggior potere di intervento al *BaFin*.

La Legge per la **ristrutturazione e per la liquidazione ordinata di istituti di credito**, per la costruzione di un fondo per la ristrutturazione per gli istituti di credito e per il prolungamento del termine di validità del responsabilità dell'organo nel diritto azionario (*Gesetz zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz*), del 9 dicembre 2010, è volta a limitare, per il futuro, il rischio che si ripetano tracolli finanziari come quello della *Lehman*

Brothers. La Germania è stata investita più direttamente dal salvataggio delle *Hypo Real Estate (HRE)*, per la quale il Governo si è impegnato, garantendo i circa 102 miliardi di debiti della banca nella primavera 2009, e altri 40 miliardi a settembre 2010.

La legge prevede, dal 2011, una speciale procedura riorganizzativa, obbligatoria per le banche rilevanti a livello sistemico in caso di ristrutturazione e riorganizzazione. Qualora non sia possibile una ristrutturazione responsabile, i settori di attività degli istituti di credito saranno trasferiti ad una banca ponte (*Brückebank*). In base alla legge, gli istituti di credito sono tenuti a versare, annualmente, una somma, che confluisce in un fondo per la ristrutturazione (*Restrukturierungsfond*). L'importo da versare dipende dal rischio assunto, dalla dimensione dell'istituto e dal grado di interconnessione (*Vernetzungsgrad*). Questa nuova tassa mira a disincentivare le operazioni finanziarie troppo rischiose.

Nel settore dell'**audiovisivo** è stata approvata la Prima legge di modifica della legge sui **media audiovisivi** (*Erstes Gesetz zur Änderung des Telemediengesetzes (1. Telemedienänderungsgesetz*), del 31 maggio 2010, in seguito all'entrata in vigore della Direttiva 2007/65/CE, di modifica della direttiva 89/552/CEE, sull'esercizio delle attività televisive. La legge modifica il *Telemediengesetz*, introducendo due nozioni: la nozione di "media audiovisivi a richiesta" (*audiovisuelle Mediendienste auf Abruf*), consistenti nei servizi per la visione di programmi scelti al momento dall'utente, dietro sua richiesta specifica, sulla base di un catalogo di programmi selezionati dal fornitore di servizi di media; la nozione di "fornitore di servizi a richiesta" (*Dienstanbieter auf Abruf*), vale a dire la persona fisica o giuridica che controlla attivamente la scelta del contenuto audiovisivo e le modalità di organizzazione (articolo 1, comma 2, lettera *a)* e *b)*).

Nel settore dell'**istruzione**, va segnalata la Legge per l'istituzione di un **Programma nazionale di borse di studio** (*Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz - StipG*), del 7 luglio 2010, con la quale il Parlamento federale si è posto l'obiettivo

di sostenere gli studenti particolarmente dotati concedendo loro una borsa di studio universitaria sulla base del rendimento scolastico, accademico o professionale, nonché dell'evoluzione della loro personalità. Inoltre, tra i criteri di selezione degli studenti più meritevoli sono presi in considerazione: l'impegno sociale, la disposizione, l'assunzione di responsabilità o particolari circostanze sociali, familiari o personali che possano risultare dalla provenienza familiare o dal background migratorio. Obiettivo del Programma è di motivare i giovani dotati ad intraprendere un percorso di studi che ne valorizzi le capacità e di concluderlo con successo. La legge in oggetto dispone che le borse di studio siano finanziate dalla Federazione e dai *Länder*, da una parte, e da investitori privati, dall'altra. I fondi privati vengono raccolti dalle università grazie ai contributi di aziende, fondazioni, associazioni, consorzi e privati. L'importo delle borse di studio ammonta a 300 euro mensili.

Per quanto riguarda gli interventi nell'ambito del **mercato del lavoro,** oltre alla già citata Legge per la modifica della Legge fondamentale (articolo 91e) (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e*) del 21 luglio 2010, va menzionata la Legge per lo sviluppo dell'organizzazione dell'**assicurazione di base per le persone in cerca di occupazione** (*Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende*), del 3 agosto 2010, che modifica il Secondo libro del *Sozialgesetzbuch*, dedicato appunto all'assicurazione di base per le persone in cerca di occupazione (il cosiddetto *Arbeitslosengeld II*, il sussidio di disoccupazione di lunga durata). La nuova legge interviene in particolare sull'organizzazione dei centri per l'impiego, sulle modalità per coordinare l'azione a livello federale e statale, sulla supervisione, il finanziamento e la procedura di selezione per le municipalità accreditate allo svolgimento delle attività relative all'assicurazione di base. Il numero di queste autorizzazioni passa dalle attuali 69 a 110, finendo per coprire un quarto delle strutture pubbliche che complessivamente operano nel settore. La legge lascia sostanzialmente immutato il quadro organizzativo delle strutture comuni costituite dall'Agenzia federale per l'occupazione (*Bundesagentur für Arbeit*) e dalle municipalità, per le quali viene stabilita una maggiore trasparenza nelle competenze e nelle responsabilità e si

delineano con maggiore chiarezza le strutture organizzative, in modo da garantire alti standard di qualità nel servizio e una certa flessibilità nell'azione.

Sempre in tale ambito va segnalata la Legge per **migliori opportunità occupazionali** (*Gesetz für bessere Beschäftigungschancen (Beschäftigungschancengesetz*), del 24 ottobre 2010. La legge si concentra in modo particolare sullo strumento del *Kurzarbeit* (lavoro a tempo ridotto), che ha consentito la stabilizzazione del mercato del lavoro durante i mesi più duri della crisi economica, permettendo alle aziende di risparmiare senza essere costrette a licenziare un gran numero di lavoratori. È previsto il prolungamento dell'applicabilità della normativa speciale sul *Kurzarbeitergeld* (salario per il lavoratori a tempo ridotto) fino al 31 marzo 2012, in particolare per le modalità dei rimborsi erogati dal sistema previdenziale, la semplificazione dei requisiti per accedere al salario integrativo, nonché la parificazione tra l'indennità congiunturale e quella stagionale.

La legge interviene, altresì, sulla normativa che regola le modalità per accedere al part time nelle misure di trasferimento e all'indennità per lavoro a tempo ridotto in trasferimento (*Transferkurzarbeitergeld*) e viene estesa la possibilità per i lavoratori all'estero e per i lavoratori autonomi (*Existenzgründer*) disoccupati di assicurarsi il sussidio di disoccupazione, assumendo a richiesta un obbligo assicurativo specifico.

Per ultimo, la legge contiene numerose misure di sostegno del mercato del lavoro volte in particolare a favore dei lavoratori anziani.

Con riferimento al tema delle **assicurazioni sociali**, è stata approvata la Legge per la stabilizzazione della situazione finanziaria relativa al sistema di garanzie sociali, per l'introduzione di un Programma speciale recante misure per i proprietari di bestiame da latte e per la modifica di altre leggi (*Gesetz zur Stabilisierung der Finanzlage der Sozialversicherungssysteme und zur Einführung eines Sonderprogramms mit Maßnahmen für Milchviehhalter sowie zur Änderung anderer Gesetze (Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz - SozVersStabG*), del 14 aprile 2010, con la quale il Parlamento federale ha regolato diverse misure contenute nell'Accordo di coalizione (*Koalitionsvertrag*) dal titolo "Sviluppo,

formazione, coesione" (*Wachstum. Bildung. Zusammenhalt*), sottoscritto dai presidenti dei tre partiti governativi (CDU, CSU e FDP) il 26 ottobre 2009.

Nell'Accordo di coalizione fu deciso di mantenere stabili i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro e, conseguentemente, i costi del lavoro, al fine di superare la crisi finanziaria. Fu deciso, altresì, di attuare uno "schermo di protezione" per i lavoratori.

La legge in oggetto si pone l'obiettivo di compensare, attraverso sovvenzioni e sussidi, la perdita delle entrate dell'assicurazione contro la disoccupazione e dell'assicurazione sanitaria pubblica. Per quanto riguarda quest'ultima, è previsto per il 2010 un contributo federale aggiuntivo del valore di 3,9 miliardi di euro da destinare al Fondo per la salute (*Gesundheitsfond*).

Nel settore dell'**energia**, è stata approvata la Legge di attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'**efficienza energetica** e sui **servizi energetici** (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen*), del 4 novembre 2010. Con tale legge è stato adeguato il diritto federale alle norme vincolanti contenute nella Direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006, che, tra l'altro, impegna gli Stati membri a conseguire un obiettivo di risparmio energetico pari al 9% tra il 2008 e il 2016 e ad adottare misure efficaci sotto il profilo costi-benefici, praticabili e ragionevoli, intese a contribuire al conseguimento di detto obiettivo.

L'articolo 1 della legge in oggetto introduce la Legge sui servizi energetici e sulle altre misure di efficienza energetiva (*Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen*), in base alla quale, le imprese energetiche devono, almeno una volta all'anno, fornire informazioni ai loro clienti finali sui fornitori di servizi energetici, *sull'Energy Audit* (sistema di valutazione sistematica, documentata e periodica dell'efficienza dell'organizzazione del sistema di gestione del risparmio energetico) o sulle misure di risparmio energetico adottate.

L'articolo 2 della legge reca invece modifiche alla Legge sull'economia energetica (*Energiewirtschaftsgesetz*), attuando le disposizioni contenute nella Direttiva 2006/123/CE del Parlamento e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

La Legge sulla **tassazione del combustibile nucleare** (*Kernbrennstoffsteuergesetz (KernbrStG)*, dell'8 dicembre 2010, introduce, per il periodo tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2016, l'imposta sul consumo del combustibile nucleare (uranio e plutonio), utilizzato per la produzione industriale di energia elettrica.

In base alle nuove disposizioni, gli operatori delle centrali nucleari sono tenuti a pagare la nuova tassa per ogni grammo di combustibile nucleare che utilizzano. Con tale imposta la Federazione potrà raccogliere 2,3 miliardi di euro l'anno. Inoltre, le imprese dovranno versare un contributo obbligatorio destinato allo sviluppo di energie rinnovabili. La Legge di istituzione del Fondo speciale per l'energia e il clima (*Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klima-fonds" (EKFG*), dell'8 dicembre 2010, istituisce un fondo speciale senza capacità giuridica, amministrato del Ministero federale delle Finanze. Tale fondo sarà finanziato, oltre che dalla tassa sul combustibile nucleare, anche attraverso una parte consistente degli utili addizionali derivanti dalla proroga della scadenza delle centrali termonucleari già esistenti. A tal fine, la legge prevede la stipula di un accordo contrattuale con gli operatori delle centrali termonucleari. Le disposizioni dettagliate sono fissate nell'accordo contrattuale con le società di gestione interessate.

Inoltre, dal 2013, nel fondo speciale confluirà il ricavato ottenuto dalla vendita all'asta dei diritti di emissione CO2 (Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità). Le risorse raccolte sono destinate a finanziare i seguenti ambiti: efficienza energetica, energie rinnovabili, risanamento energetico degli edifici, tutela ambientale, protezione del clima nazionale e difesa, a livello internazionale, del clima e dell'ambiente.

In campo **sanitario**, occorre menzionare due leggi riguardanti il finanziamento sanitario pubblico in Germania: la Legge per la nuova regolamentazione del **mercato dei farmaci** nel sistema sanitario pubblico (*Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes in der gesetzlichen Krankenversicherung (Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz – AMNOG*) e la Legge per il finanziamento duraturo e socialmente equilibrato del **sistema sanitario pubblico** (*Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzierungsgesetz – GKV-FinG*), entrambe del 22 dicembre 2010.

Il primo intervento mira a riorganizzare il mercato farmaceutico, cercando di trovare un equilibrio tra innovazione ed economicità. La legge prevede che, in futuro, siano le case farmaceutiche ad avere l'onere di dimostrare i benefici dei nuovi farmaci e di negoziarne il prezzo con il servizio sanitario nazionale. Attualmente, l'Istituto federale per i farmaci compie una valutazione dei rischi/benefici per ciascun nuovo farmaco, preventivamente alla commercializzazione. In futuro sarà possibile per le case farmaceutiche iniziare la commercializzazione ad un prezzo negoziato, presentando un dossier con i costi e i benefici del farmaco, con particolare riguardo alle prestazioni mediche e alle categorie di pazienti che ne beneficiano maggiormente. Se, secondo la valutazione del Comitato federale, il nuovo farmaco non presenta effetti innovativi, entrerà nel regime del prezzo fissato per i farmaci analoghi. Per i farmaci innovativi invece si può giungere ad un accordo sul prezzo tra case farmaceutiche e servizio sanitario entro sei mesi dall'autorizzazione alla commercializzazione.

Il secondo intervento normativo ha riguardato il lato delle entrate: la legge ha introdotto un aumento del contributo obbligatorio, a carico di tutti i cittadini, per stabilizzare la gestione finanziaria.

Nel settore della **sicurezza stradale**, il Parlamento tedesco ha approvato due importanti provvedimenti: la Quinta legge di modifica della normativa sulla tassa di circolazione (*Fünftes Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes*), del 27 maggio 2010, e la Legge di modifica del Codice della strada e della legge sulle competenze di guida (*Gesetz*

zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und des Kraftfahrsachverständigengesetzes), del 2 dicembre 2010.

La quinta legge di modifica della normativa sulla **tassa di circolazione** mira a garantire una più equa e facile applicazione delle norme vigenti su tutto il territorio federale. La legge, che prevede la sostituzione delle ordinanze legislative e delle leggi regionali con regolamenti federali vincolanti, introduce nuove misure nel diritto federale in materia di tassa di circolazione, stabilendo che l'esenzione fiscale temporanea per le auto diesel con emissioni inquinanti livello Euro 6, del valore massimo di 150 euro per veicolo, sia limitata, nel rispetto delle norme comunitarie, alle autovetture immatricolate dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013. La nuova legge prevede, infine, che l'esenzione fiscale sia estesa ai veicoli per il latte e che si applichi, altresì, ai veicoli che trasportano campioni di tessuto nell'ambito della lotta contro le malattie degli animali.

Con la legge di modifica del **Codice della strada** è entrata in vigore la cosiddetta "patente di guida a 17 anni". Conseguentemente, è stato modificato il Regolamento sull'accesso delle persone alla circolazione stradale. Dal 1° gennaio 2011, gli adolescenti che abbiano compiuto 17 anni di età, muniti di autorizzazione alla guida, possono condurre un'auto solo se accompagnati da una persona adulta di cui si conosca il nome, il cognome e la data di nascita; conseguentemente, il neopatentato che si mette alla guida senza un accompagnatore rischia non solo il ritiro della patente, ma anche una sanzione pecuniaria ed un allungamento del periodo di prova, che, di regola, dura due anni dal rilascio della patente. Inoltre, prima della concessione di una nuova patente, il soggetto interessato dovrà dimostrare di aver partecipato ad un seminario integrativo (*Aubauseminar*). In base alla nuova normativa, oltre alla patente, al guidatore principiante deve essere rilasciato un certificato che lo autorizzi alla guida fino a tre mesi dopo il compimento del 18esimo anno di età e che riporti il nome, il cognome e la data di nascita dell'accompagnatore; questi deve avere minimo 30 anni e possedere la patente di guida da almeno 5 anni.

Infine, nel settore dell'**agricoltura**, la crisi del settore lattiero-caseario ha richiesto l'attuazione di misure immediate per il sostegno al reddito dei produttori del latte, in particolare dei proprietari dei terreni destinati ai pascoli. Il 16 dicembre 2009, il Gabinetto federale ha deciso l'adozione di alcune misure contenute nel Programma federale a favore dell'agricoltura (*Sonderprogramm für die Landwirtschaft*) relativo al biennio 2010-2011 e, in particolare, lo stanziamento di 500 milioni di euro per il Programma a favore del latte prodotto da animali al pascolo (*Grünlandmilchprogramm*). La legge del 14 aprile 2010 contiene misure a favore dei proprietari di bestiame da latte e provvedimenti urgenti volti a porre rimedio alla crisi di liquidità e delle entrate determinata dalle condizioni congiunturali.

4. Accordi interstatali fra Länder

Gli accordi interstatali fra *Länder* sono espressione del federalismo cooperativo e rappresentano un efficace strumento di cooperazione formale. Vengono di norma stipulati quando, in una materia di competenza legislativa esclusiva dei *Länder*, la natura di tale materia renda necessaria od opportuna, per motivi tecnici, economici, costituzionali o comunitari, una regolazione omogenea in tutta la Federazione. Gli accordi possono essere bilaterali (tra due *Länder*) o multilaterali (tra più *Länder*).

La Legge fondamentale non contiene indicazioni circa la procedura da adottare per l'approvazione degli accordi interstatali; la determinazione di tale procedura è riservata alle costituzioni dei singoli *Länder* che tuttavia risulta incompleta da un punto di vista normativo. Nella prassi l'approvazione degli accordi interstatali segue la procedura adottata per l'approvazione dei trattati internazionali.

Sotto il profilo procedimentale, questi accordi sono negoziati dai governi dei *Länder*, attraverso una conferenza dei Ministri regionali competenti per materia. Contestualmente i Parlamenti regionali vengono coinvolti con attività informative e consultive. A conclusione dei negoziati, gli accordi vengono firmati dai Presidenti dei governi regionali e sono quindi ratificati dai Parlamenti di tutti i *Länder* interessati, di regola attraverso una apposita legge statale (*Landesgesetz*). I Parlamenti dei *Länder* non sono

legittimati ad intervenire sul contenuto dell'accordo ma possono soltanto approvarlo o respingerlo nel suo complesso.

In caso di accordi che coinvolgono più *Länder*, qualora non sia prevista, dall'accordo stesso, la ratifica da parte di un numero minimo di *Länder*, la mancata ratifica da parte di un *Land* non pregiudica per gli altri la possibilità di concludere efficacemente il processo. Ove invece sia previsto tale *quorum*, finché questo non sia raggiunto, l'accordo non avrà efficacia anche nei *Länder* che abbiano concluso il processo di ratifica.

La stessa procedura viene seguita anche nel caso in cui siano concordate modifiche ad accordi già esistenti.

Tra gli accordi interstatali più rilevanti approvati nel 2010, ricordiamo il Quattordicesimo Accordo interstatale per la modifica dei trattati di radiodiffusione (*Vierzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge - Vierzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag*), sottoscritto da tutti i *Länder*, ed il Trattato sull'istituzione del Consiglio di pianificazione IT e sui principi della cooperazione nell'uso della tecnologia dell'informazione nelle amministrazioni federali e statali (*Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informations- technologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG)*, sottoscritto da tutti i *Länder*.

5. Attuazione nazionale del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche

Strumento decisivo di attuazione della c.d. strategia **"Europa 2020"** per una crescita intelligente, sostenibile e solidale è, per tutti gli Stati membri dell'UE, il **Programma Nazionale di Riforma** (*Nationales Reformprogramm 2011*), che il Governo federale ha presentato alla Commissione europea il **7 aprile 2011**. I cinque obiettivi che l'Unione europea si è imposta nel marzo 2010 per rilanciare l'economia, impegnandosi a realizzarli entro il 2020, riguardano occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia. Come si evince dal Piano nazionale tedesco, per rafforzare il potenziale di crescita a lungo termine, la Germania punta sulla competitività e il libero mercato,

sulla riduzione degli ostacoli allo sviluppo e all'occupazione e sulla creazione di nuovi spazi per gli investimenti e l'innovazione tecnologica. Più specificamente, le singole misure previste nel Programma e che rispecchiano gli obiettivi concordati a livello europeo, sono finalizzate a: consolidare la finanza pubblica; stabilizzare il settore finanziario; rafforzare la concorrenza e potenziare la domanda interna, ad esempio con un ampliamento delle infrastrutture nel settore dell'energia e delle telecomunicazioni; accrescere l'occupazione, attingendo soprattutto al serbatoio di manodopera qualificata, rappresentato in particolare da donne e lavoratori più anziani[7]; migliorare il sistema scolastico. La tutela e la crescita dell'occupazione in Germania possono definirsi i cardini della politica del Governo federale: un ulteriore aumento del tasso di occupazione è necessario, secondo il Piano nazionale di riforma, non solo per affrontare le future sfide demografiche, ma anche per attuare una politica sostenibile delle finanze pubbliche e assicurare un'adeguata partecipazione nella società.

Nel Programma nazionale di riforma 2011 è contenuto anche il **Programma d'azione** adottato nell'ambito del **Patto Euro Plus** approvato nel corso del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011. Il Patto risale ad una **iniziativa franco-tedesca** volta a realizzare uno sviluppo più armonico e una maggiore convergenza economica all'interno dell'Eurozona, ma aperto anche all'adesione degli altri paesi comunitari. A livello di **bilancio**, gli impegni assunti dalla Germania nel quadro del Patto Euro Plus mirano a correggere il disavanzo eccessivo fin dal 2011 e a conseguire con largo margine gli obiettivi previsti dalla regola nazionale di bilancio (c.d. *Schuldenbremse*, cioè il freno all'indebitamento introdotto con la riforma costituzionale federalista del 2009). Al fine di rafforzare la **stabilità finanziaria** sono previste misure di regolamentazione e di vigilanza del mercato dei capitali. Per quanto riguarda il settore dell'**occupazione**, le principali misure si concentrano sulla partecipazione

[7] La Germania si propone di raggiungere un tasso di occupazione del 60% per gli anziani di età compresa tra 55 e 64 anni e del 73% per le donne, mentre per il tasso di occupazione di entrambi i sessi in età lavorativa (20 - 64 anni) è previsto un aumento complessivo fino al 75% entro il 2020.

al mercato del lavoro (inserimento di professionisti in possesso di titoli stranieri e integrazione dei migranti) e sull'istruzione (patto per l'istruzione di base). Le misure attinenti alla **competitività** riguardano in particolare le industrie di rete (trasporti e telecomunicazioni), il settore dell'energia e dei servizi (come ad esempio l'istituzione di un'agenzia per la trasparenza dei mercati dell'elettricità e del gas) e, nuovamente, l'istruzione (iniziative a favore dell'eccellenza con la promozione delle scuole di dottorato e finanziamento del patto per l'università). Tra le concrete iniziative previste nel Programma d'azione tedesco, corrispondenti al pacchetto di 22 misure già deliberate dal Governo federale nel mese di marzo, si segnalano anche: provvedimenti per conciliare attività lavorativa e tempo dedicato alla cura dei familiari[8]; la liberalizzazione dei trasporti a lunga distanza dei bus di linea; il ritorno del rapporto *deficit*-PIL sotto il tetto del 3% già nel 2011; la partecipazione del settore bancario ai costi necessari per il superamento di situazioni di crisi[9].

Il **Programma di stabilità e di convergenza** (*Deutsches Stabilitätsprogramm*), aggiornato per il periodo 2011-2015 e deliberato dal Governo federale il 13 aprile 2011, è stato oggetto di dibattito al *Bundestag* nella seduta dello stesso giorno. I punti salienti del Programma sono stati brevemente illustrati all'Assemblea dal Ministro delle Finanze Wolfgang Schäuble, che ha risposto alle interrogazioni dei rappresentanti di vari gruppi parlamentari su problemi inerenti, in particolare, il mercato del lavoro e il debito pubblico. Dopo due settimane, il 27 aprile, il Programma è stato trasmesso alla Commissione europea per essere esaminato e valutato contemporaneamente al Programma nazionale di riforma.

Il Programma tedesco di stabilità prevede una **crescita del PIL reale pari al 2,3% nel 2011**, seguita da un rallentamento fino all'1,8% nel 2012

---

8 Un apposito progetto di legge (*Entwurf eines Gesetzes zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf*, BT n. 17/6000) è stato presentato dal Governo federale il 6 giugno 2011.

9 In attuazione della legge sulla ristrutturazione e liquidazione degli istituti di credito del 9 dicembre 2010, dopo l'approvazione del *Bundesrat*, è stata emanata l'ordinanza sul prelievo dei contributi al fondo di ristrutturazione per gli istituti di credito *Restrukturierungsfonds-Verordnung – RStruktFV*), in vigore dal 26 luglio 2011.

e a **una media dell'1,5% nel 2013-2015**. La Germania prevede inoltre di riportare il disavanzo al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL già nel 2011, cioè con un anticipo di due anni rispetto al termine fissato dal Consiglio dell'Unione europea, e di realizzare ulteriori progressi verso il conseguimento nel 2014 dell'obiettivo a medio termine (OMT), ossia un disavanzo dello 0,5% del PIL in termini strutturali.

Nel periodo 2011-2014 il Governo federale si propone di realizzare un **pacchetto di misure di consolidamento** (c.d. *Konsolidierungspaket*) per una valore di circa **80 miliardi di euro**. Per quanto concerne il versante della spesa, le **misure di austerità** riguarderanno determinati contributi sociali e sussidi familiari (tra questi un minore sostegno ai disoccupati) e **tagli nel settore pubblico** (contrazione degli stipendi, diminuzione dei posti di lavoro, riduzione di spese amministrative).

Sono escluse da queste misure le spese supplementari destinate all'istruzione e agli investimenti per la ricerca e lo sviluppo (circa 0,5% del PIL nel periodo 2010-2013). Anche nel settore privato sono previste misure di economicità: soppressione del sussidio per la tassa ecologica, tassa sui voli e imposte per il settore dell'energia nucleare e per le banche.

Anche la recente **riforma sanitaria** (*Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzierungsgesetz - GKV-FinG* del 22 dicembre 2010), in vigore dal 1° gennaio 2011, ha introdotto misure volte a contenere l'aumento della spesa soprattutto nel 2011 e nel 2012.

Altre importanti decisioni sono state adottate dalla Germania nel settore dell'energia: l'attuazione del **piano energetico** implicherà una radicale trasformazione dell'approvvigionamento e, naturalmente, influenzerà i prezzi dell'energia e la competitività dell'economia a medio e lungo termine.

Nella **"Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2011 della Germania e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato della Germania, 2011-2014"**, del 12 luglio 2011, si ritiene che, sulla base delle valutazioni espresse dalla Commissione, la strategia di bilancio della Germania debba essere

attuata come previsto. Ulteriori misure, da adottare nel biennio 2011-2012, dovrebbero mirare ad assicurare la stabilità del sistema finanziario (ad esempio la ristrutturazione delle *Landesbanken* ancora carenti di strutture efficaci per la gestione del rischio e prive di un valido modello commerciale) e il rafforzamento delle fonti interne di crescita, aumentando la partecipazione al mercato occupazionale grazie alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e migliorando l'accessibilità e la qualità dell'istruzione, nonché aprendo maggiormente alla concorrenza il settore dei servizi, del commercio, delle professioni e delle industrie di rete.

Il Consiglio precisa infine che, benché il quadro di bilancio della Germania sia stato notevolmente rafforzato con l'introduzione di una regola di bilancio costituzionale, la creazione di un Consiglio di stabilità e la predisposizione di un sistema di allerta rapida per prevenire difficoltà di bilancio, **manca ancora una piena attuazione di tale riforma a livello dei *Länder***. Ritiene inoltre che, un rafforzamento del relativo meccanismo di monitoraggio e sanzionatorio, contribuirebbe ad aumentare la credibilità generale delle finanze pubbliche.

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa VII-XVII Leg[10].

Legislatura	*Totale leggi approvate*	*Iniziativa governativa*	*Iniziativa parlamentare*		*Iniziativa mista*
		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)	**549**	**387 (70%)**	**22 (4%)**	**106 (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-..)	**167**	**129 (77,3%)**	**4 (2,4%)**	**27 (16,2%)**	**1 (4,1%)**

Fonte**:** Statistica 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 sul *Bundesgesetzblatt*, parte I.

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

Legislatura	XIII (1994-1998)	XIV (1998-2002)	XV (2002-2005)	XVI (2005-2009)	XVII (2009-)[11]
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	**401 (73%)**	**394 (71%)**	**274 (71,2%)**	**487 (79,4%)**	**129 (77,3%)**
Leggi di bilancio, assestamento etc.	**13**	**16**	**23**	**23**	**14**
Leggi di ratifica	**197**	**183**	**95**	**96**	**30**
Leggi relative alla partecipazione UE[12]	**14**	**22**	**53**	**70**	**14**
INIZIATIVA PARLAMENTARE di cui:	**127 (23%)**	**131 (23%)**	**95 (24,7%)**	**106 (17,3%)**	**31 (18,6%)**
Bundesrat	**35**	**22**	**16**	**19**	**4**
Bundestag	**92**	**109**	**79**	**87**	**27**
INIZIATIVA MISTA	**23 (4%)**	**34 (6%)**	**16 (4,1%)**	**20 (3,3%)**	**7 (4,1%)**
TOTALE	**551**	**559**	**385**	**613**	**167**

[11] La XVII Legislatura si è aperta il 27 ottobre 2009 e, pertanto, va tenuto presente che il numero delle leggi riportato in colonna è relativo a poco più di due anni (dato aggiornato al 15 agosto 2011).

[12] 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.

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate[13]

	2006		2007		2008		2009		2010	
	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)
Istituzionali	21	23	25	29	14	15	22	17	4	8
Settoriali	4	4	8	9	6	7	13	10	7	13
Microsettoriali	33	35	32	37	30	33	32	25	16	31
Manut. Norm.	35	38	22	25	41	45	61	48	25	48
Totale	93	100	87	100	91	100	128	100	52	100

[13] Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi di ratifica, delle leggi relative alla manovra finanziaria e delle leggi relative alla partecipazione all'UE (per un totale nel 2010 di 52 leggi su 89 leggi complessivamente approvate) .

TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale 2005 - 2010

Land	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*Totale*
Amburgo	**51**	**59**	**57**	**43**	**47**	**59**	**316**
Assia	**32**	**37**	**51**	**22**	**45**	**47**	**234**
Baden-Württemberg	**31**	**20**	**29**	**36**	**40**	**34**	**190**
Bassa Sassonia	**32**	**35**	**45**	**26**	**40**	**45**	**223**
Baviera	**33**	**42**	**45**	**42**	**34**	**24**	**220**
Berlino	**47**	**60**	**31**	**37**	**30**	**43**	**248**
Brandeburgo	**28**	**32**	**32**	**34**	**24**	**34**	**184**
Brema	**31**	**37**	**45**	**35**	**48**	**54**	**250**
Meclemburgo-Pomerania	**37**	**27**	**25**	**20**	**19**	**33**	**161**
Renania Palatinato	**38**	**27**	**25**	**33**	**29**	**41**	**193**
Renania settentrionale-Westfalia	**39**	**33**	**41**	**39**	**59**	**26**	**237**
Saarland	**23**	**25**	**32**	**27**	**32**	**27**	**166**
Sassonia	**21**	**24**	**23**	**33**	**22**	**32**	**155**
Sassonia-Anhalt	**46**	**22**	**31**	**28**	**28**	**45**	**200**
Schleswig-Holstein	**37**	**35**	**39**	**33**	**36**	**37**	**217**
Turingia	**27**	**18**	**24**	**23**	**19**	**33**	**144**
Totale	**553**	**533**	**575**	**511**	**552**	**611**	**3335**

Fonte: http://www.parlamentsspiegel.de/ps/suche/gesetzesblaetter.jsp

TABELLA 5
Numero complessivo di leggi e regolamenti legislativi federali (I-XVII 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 - …)	167	*Dato non ancora disponibile*

Fonti:
Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, *p 110*
Deutscher Bundestag – Statistik der Gesetzgebung – Überblick 17. Wahlperiode

REGNO UNITO

1. Dati quantitativi

Nel 2010 sono stati approvati nel Regno Unito **46** provvedimenti legislativi, suddivisi, secondo il criterio distintivo tradizionale, tra leggi di interesse pubblico generale (**41** ***Public General Acts***) e leggi di interesse locale (**5** ***Local Acts***).

Il dato quantitativo segna un incremento rispetto al 2009 e riporta gli indici della produzione legislativa ai livelli medi dell'ultimo decennio; in relazione al più ampio arco temporale 1990-2010, appare tuttavia costante la tendenza all'approvazione di un numero annuale di leggi inferiore (di circa la metà) a quello registrato nei primi anni Novanta.

Un'inversione di tendenza può cogliersi, d'altra parte, nel numero degli ***Statutory Instruments*** approvati durante l'anno (**2971**), in flessione rispetto agli anni precedenti. Il dato, sebbene inferiore alla media annuale riscontrata nel precedente ventennio, è pur sempre indicativo del costante ricorso alla legislazione delegata (*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 (è il caso delle cosiddette *Regulations* oppure, se di deregolamentazione, dei *Deregulation Orders*) oppure, in altri casi, con incidenza meramente formale (quali i *Commencement Orders*, di cui il Governo si avvale, previa delega parlamentare, per fissare il termine di entrata in vigore di determinate disposizioni legislative).

In tali variazioni quantitative, che denotano il più frequente ricorso allo strumento legislativo a fronte di una tendenziale riduzione degli atti di fonte secondaria, può cogliersi uno dei riflessi dell'attività politico-normativa posta in essere in un anno caratterizzato dallo svolgimento delle elezioni politiche e, successivamente, orientata all'attuazione del nuovo programma di governo concordato tra i partiti della coalizione

liberal-conservatrice formatasi ad esito della **tornata elettorale del 6 maggio del 2010**[1].

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa, è da rilevare la prevalente origine governativa dei provvedimenti approvati nell'anno di riferimento (34 su 41 *Public general Acts*). 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 2010, anno segnato dagli effetti della crisi finanziaria globale e dall'avvicendarsi di due diverse maggioranze di governo, la manovra di bilancio ha richiesto l'approvazione di sette provvedimenti (di cui tre adottati dal Governo laburista e quattro dal Governo liberal-conservatore): i tre *Finance Acts*, con i quali il legislatore ha disciplinato il versante delle entrate; il *Consolidated Fund Act*, con cui è autorizzato dal Parlamento il prelievo dal Fondo consolidato in cui confluiscono le entrate fiscali, costituito presso la Banca d'Inghilterra; ed infine i tre *Appropriation Acts*, con cui sono stati disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

---

[1] Il programma della coalizione (*The Coalition: our programme for government*), formulato all'insegna di tre fondamentali principi ispiratori dell'azione politica – *Freedom, Fairness, Responsibility* – è disponibile presso il sito del *Cabinet Office*, all'indirizzo di rete: http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition_programme_for_government.pdf. Si veda anche il manifesto politico della coalizione, *Building the Big Society*, all'indirizzo: http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/building-big-society_0.pdf.

3. Sviluppi della riforma costituzionale

In relazione alla **riforma costituzionale** a suo tempo avviata con il *Constitutional Reform Act 2005* (di cui si è dato conto nelle precedenti edizioni di questo Rapporto) deve segnalarsi, nel periodo di riferimento, l'approvazione del *Constitutional Reform and Governance Act 2010*.

La legge contiene disposizioni eterogenee, il cui comune denominatore è individuabile principalmente nel rafforzamento complessivo dei **controlli parlamentari** e nella modifica di alcuni istituti rilevanti per l'organizzazione costituzionale dello Stato.

La prima materia disciplinata nel testo normativo è costituita dal complesso di funzioni esercitate dall'Esecutivo con riferimento, in particolare, alle **nomine pubbliche** e alla disciplina interna della pubblica amministrazione (*Civil Service*). A questo riguardo, la legge rappresenta l'epilogo di un lungo dibattito politico-istituzionale (avviato nel 1997 e scandito dalla pubblicazione di alcuni documenti programmatici del Governo e di rapporti indipendenti) circa l'opportunità di fornire base legislativa all'obbligo di **imparzialità della pubblica amministrazione** anziché meramente affidarne l'intera disciplina a codici deontologici e di buona pratica; ciò, al fine di segnare una più netta linea di separazione tra le dinamiche interne al gioco politico e gli indirizzi amministrativi, di assicurare la trasparenza delle decisioni e di rafforzare i controlli parlamentari (*scrutiny*) sull'andamento della stessa pubblica amministrazione.

La legge, pertanto, attribuisce al *Minister for the Civil Service* la generale potestà organizzativa del personale della pubblica amministrazione (e al competente *Secretary of State* quella concernente il personale del servizio diplomatico), devolvendo ad un apposito **codice di condotta** la specificazione dei canoni – enunciati nella legge - di integrità, onestà, imparzialità e correttezza ai quali deve conformarsi l'operato dei *civil servants*. Sono quindi definiti, in termini aggiornati, il ruolo e le prerogative della *Civil Service Commission*; tale organismo (la cui prima istituzione risale al 1855) vigila sul rispetto dei principi di imparzialità e di selezione basata sul merito che connotano il pubblico impiego e il personale del servizio diplomatico, e provvede ad espletare le relative

procedure di reclutamento, concernenti, dal 1982, le nomine ai livelli più elevati del *civil service* (mentre le assunzioni dei livelli più bassi è stata devoluta alla competenza dei singoli Dipartimenti governativi). La Commissione è altresì investita di competenze di tipo giurisdizionale relativamente all'esame dei ricorsi riferiti a violazioni del codice di condotta.

La legge, inoltre, formula il principio dell'**accesso alle cariche della pubblica amministrazione** sulla base del merito e di selezioni pubbliche (*fair and open competition*); a tale requisito è sottratta, nel presupposto del suo carattere discrezionale, la nomina di consulenti (*special advisers*). Per la disciplina dello *status* dei consulenti è prevista la redazione di un separato codice di condotta, in cui, tra l'altro, saranno stabilite, nei loro riguardi, norme preclusive circa l'esercizio di poteri relativi ad autorizzazioni di spesa a valere su fondi pubblici e di gestione del personale dei ruoli del *civil service*.

La seconda parte del testo normativo concerne la **ratifica dei trattati internazionali** e formalizza il ruolo del Parlamento (finora esercitato, nella prassi costituzionale, in base alla convenzione nota come *Ponsonby Rule*), conferendo effetto legale e cogente alle risoluzioni in merito adottate dalle Camere. Vi è inoltre delineato il relativo procedimento, il cui esito si sostanzia in una forma di silenzio-assenso. È infatti stabilito che, a fronte di una risoluzione contraria espressamente approvata dalla Camera dei Comuni, il Governo non può procedere alla ratifica; questa si perfeziona quando siano trascorsi ventuno giorni (decorrenti dalla presentazione da parte del Governo della relativa mozione) senza che la Camera dei Comuni abbia formulato la propria opposizione mediante *resolution*. Per contro, l'analoga deliberazione della Camera dei Lords non preclude la ratifica, ma comporta un rafforzato onere di motivazione da parte del Governo, tenuto a presentare alla Camera Alta una mozione corredata di documenti aggiuntivi a sostegno della ratifica. Nel differenziato assetto delle attribuzioni delle due Camere, un effettivo potere di veto rientra dunque nelle prerogative della sola Camera dei Comuni.

Le disposizioni raccolte nella terza parte del testo legislativo hanno egualmente rilevanza per l'ordinamento parlamentare in quanto

modificano la disciplina, recentemente introdotta (con il *Parliamentary Standards Act 2009*), delle **indennità corrisposte ai membri delle Camere e del Parlamento Europeo**. A tale riguardo, la legge precisa l'ambito delle competenze attribuite all'organismo parlamentare di controllo già istituito in questo ambito, la *Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA), abilitandola inoltre ad avvalersi di un Ufficio da questa costituito (*Compliance Officer*), che, in luogo del precedente *Commissioner for Parliamentary Investigations*, svolga compiti di vigilanza sul rispetto del regime di pubblicità finanziaria prescritto per i membri del Parlamento e le relative attività istruttorie.

Le successive parti del testo normativo contengono disposizioni accomunate dalla generale finalità di garantire, seppure in ambiti diversi, la completezza, la trasparenza e l'accessibilità delle **informazioni prodotte o detenute dai poteri pubblici**. Tale obiettivo è perseguito dal legislatore sempre nella prospettiva di rafforzare il controllo parlamentare, con riguardo ai documenti finanziari presentati dal Governo al Parlamento, per i quali il Tesoro è abilitato (in modifica del *Government Resources and Accounts Act 2000*) a prescrivere criteri uniformi di redazione ai quali devono attenersi i singoli Dipartimenti.

La legge dispone, infine, la riduzione da trenta a venti anni del termine di durata prescritto per l'opponibilità del **segreto di Stato** all'accesso ad atti pubblici.

4. Principali ambiti di intervento legislativo

La maggior parte della legislazione approvata nel 2010 è costituita da provvedimenti, talora alquanto estesi ed articolati, il cui contenuto – secondo i criteri distintivi qui applicati - ha rilievo istituzionale oppure portata settoriale; essi rappresentano pressoché la totalità delle leggi approvate nell'anno (con lieve prevalenza, all'interno di questo ambito di intervento legislativo, della componente di tipo istituzionale). Il dato è da ritenere, anche in questo caso, in linea con la produzione legislativa media degli ultimi anni; peraltro, alcune delle leggi censite per il 2010 all'interno della categoria settoriale presentano, in ragione del loro contenuto, rilevanza anche per l'altra categoria.

Potrà inoltre essere utile, per una più agevole individuazione dei differenti indirizzi politici sottesi all'attività legislativa compiuta nell'anno in cui è stato rinnovato il Parlamento, segnalare a margine dei più importanti testi legislativi la maggioranza politica che li ha prodotti.

4.1. Interventi nell'area istituzionale

Accanto agli sviluppi concernenti la riforma costituzionale, illustrati nel paragrafo 3, sul versante istituzionale il legislatore ha adottato altri provvedimenti, la cui incidenza si dispiega sia sul piano dell'**organizzazione costituzionale dello Stato**, sia su quello dei **diritti e** dello ***status* della persona**.

Con riferimento al primo tema, va segnalato, per i profili inerenti la disciplina della **decisione di bilancio dello stato** e le relative procedure, il *Fiscal Responsibility Act 2010*. Nel perseguire la riduzione della spesa pubblica nell'arco del quinquennio 2011-2016 e gli obiettivi di progressiva diminuzione (misurata in punti percentuali del PIL) dei costi del settore pubblico, la legge delinea la sequenza procedurale attraverso cui il Ministro del Tesoro riferisce al Parlamento sui progressi concernenti l'andamento della spesa, indica i doveri dello stesso Ministro per la conduzione della politica fiscale (in conformità ai criteri enunciati al "codice per la stabilità fiscale" adottato nel 1998[2]) e ne afferma espressamente la diretta responsabilità politica verso il Parlamento.

Ancora in relazione al primo dei profili sopra enumerati si registra un gruppo di provvedimenti il cui contenuto non ha carattere organico, ma incide perlopiù su aspetti isolati al fine di modificare o integrare la disciplina previgente.

È il caso, in primo luogo, del *Local Government Act 2010*, con cui l'attuale Governo, dando seguito all'impegno politico annunciato nel programma della coalizione, è intervenuto sull'ordinamento delle **autonomie locali** al fine di modificare la precedente normativa che

---

[2] Il *Code for Fiscal Stability* è stato introdotto nel 1998 in attuazione del *Finance Act 1997* (sec. 155): http://archive.treasury.gov.uk/budget/1998/cfs.pdf.

abilitava il competente *Secretary of State* a riformulare, con propri provvedimenti e in presenza di date condizioni, l'assetto degli organi dell'autonomia locale in Inghilterra e ad introdurvi livelli unitari di governo[3].

Oltre alla materia locale è venuta in rilievo la **questione nord-irlandese**, tema, com'è noto, oggetto negli anni di una cospicua legislazione, orientata nel complesso ad armonizzare il processo di devoluzione di competenze agli organi di governo regionale con gli impegni assunti nel quadro degli accordi di pace sottoscritti dalle locali componenti politico-religiose (da ultimo, con il *St. Andrew Agreement* del 2007[4]). Con il *Northern Ireland Assembly Members Act 2010* il legislatore è intervenuto sull'ordinamento dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord per renderne omogeneo uno specifico aspetto al regime applicato nelle altre assemblee legislative istituite, con differenti caratteristiche e prerogative, dalle leggi di *devolution* introdotte nel 1998. All'organo legislativo nord-irlandese, in particolare, è attribuita una potestà analoga a quella già attribuita al Parlamento Scozzese e all'Assemblea Nazionale del Galles, in virtù della quale esso è ora abilitato a delegare ad un organismo indipendente la determinazione delle indennità e dei rimborsi spettanti ai suoi membri. È in tal modo replicato, evidentemente, il modello della *Independent Parliamentary Standards Authorithy* (IPSA) istituita nel 2009 per il Parlamento di Westminster, nel quadro dell'introduzione di una più

---

[3] La previsione era contenuta nel *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*, sec. 7. Per effetto delle attuali disposizioni sono decadute le proposte di riorganizzazione istituzionale concernenti gli organi di governo nelle contee di Norfolk, Suffolk e Devon.

[4] Può qui essere utile richiamare, tra i principali e più recenti interventi legislativi, il *Northern Ireland (St. Andrews Agreement) Act* 2007, il *Justice and Security (Northern Ireland) Act 2007* e il *Northern Ireland Act 2009*. Le tre leggi costituiscono altrettanti capitoli della travagliata vicenda dell'autonomia dell'Irlanda del Nord e della pacificazione tra le componenti politico-religiose della regione, perseguita anche attraverso il graduale disimpegno delle milizie che ad esse fanno riferimento. Il conferimento di competenze di auto-governo all'Assemblea legislativa istituita nel 1998 (dal *Northern Ireland Act*, approvato quell'anno nel quadro delle leggi di *devolution* che hanno interessato anche la Scozia e il Galles) non ha potuto, infatti, dispiegare appieno i suoi effetti con continuità a causa dello scioglimento disposto da Londra in applicazione della legge istitutiva, una volta rilevati ritardi e inadempienze nell'attuazione del programmato disarmo bilaterale dei contrapposti gruppi militari (tali profili erano stati disciplinati dal *Northern Ireland (Monitoring Commission etc) Act 2003*.

rigorosa disciplina delle indennità e della pubblicità degli interessi patrimoniali dei membri della Camera dei Comuni, e con la finalità di restituire ai cittadini basi di fiducia verso il Parlamento dopo la divulgazione di alcuni abusi[5].

Proseguendo nella rassegna delle leggi di tipo istituzionale, mentre si rileva, nel periodo di riferimento, l'**assenza di leggi in materia di immigrazione** e di **cittadinanza**, oggetto di una densa produzione legislativa negli anni precedenti[6], si annoverano provvedimenti le cui disposizioni si segnalano per il loro correlarsi con il tema dello status e dei **diritti della persona**.

Sotto questo profilo vengono in considerazione, per la loro incidenza sul piano dei **diritti fondamentali**, le nuove disposizioni in materia di **eguaglianza**. Le finalità principali dell'*Equality Act 2010*, nato dall'iniziativa del Governo Brown, consistono nella razionalizzazione e nell'aggiornamento della legislazione antidiscriminatoria vigente nel Regno Unito - costituita finora da testi normativi di portata settoriale –, nonché nella formulazione di un quadro legislativo unitario posto a fondamento della tutela dell'eguaglianza in ogni aspetto della vita sociale.

Deve infatti considerarsi che la legislazione in materia, risalente al 1965 quanto ai suoi esordi (anno di entrata in vigore del primo *Race Relations Act*) e poi accresciutasi anche in attuazione delle direttive comunitarie intervenute in questo ambito, è giunta ad annoverare una molteplicità di testi normativi (nel tempo più volte modificati) dedicati all'eliminazione delle disparità, con riguardo, di volta in volta, al trattamento salariale, al

---

5 L'IPSA è stata istituita dal *Parliamentary Standards Act 2009*, approvato in un clima politico caratterizzato dalle reazioni dell'opinione pubblica circa taluni abusi riportati dalla stampa relativamente all'uso improprio dei rimborsi spese erogati a membri della *House of Commons*, e dalle successive dimissioni dello *Speaker* della stessa Camera.

6 Può comunque essere utile qui ricordare che il legislatore è intervenuto più volte, nel decennio appena concluso, a modificare le norme in materia di immigrazione e cittadinanza risalenti, rispettivamente, all'*Immigration Act 1971* e al *British Nationality Act 1981*: tra i provvedimenti adottati possono principalmente richiamarsi, in ordine di tempo, il *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, lo *UK Borders Act 2007* e, da ultimo, il *Borders, Citizenship and Immigration Act 2009*, che s'inquadra nella riforma della cittadinanza avviata l'anno precedente con la riforma delle *Immigration Rules* e si correla ai nuovi requisiti da queste introdotto, fondati sull'operatività di un "sistema a punti" (*points-based system*) per l'acquisizione della cittadinanza britannica.

sesso e all'orientamento sessuale, all'età, all'origine etnica, alle credenze religiose, alle disabilità. Le inevitabili incongruenze e sovrapposizioni, rilevate nell'esperienza applicativa delle numerose leggi di settore, hanno fatto sì che si affermasse l'esigenza di una revisione legislativa finalizzata ad enucleare i principi fondamentali del diritto antidiscriminatorio e a formularli in un unico testo normativo, di generale applicazione. A partire dal 2005 il Governo laburista pubblicava, quindi, una cospicua serie di documenti programmatici[7], in cui la prevista consolidazione normativa era presentata anche come occasione per aggiornare il contenuto delle regole antidiscriminatorie, sì da estenderne la portata alle situazioni di svantaggio associate alle diseguaglianze socio-economiche[8]. D'altra parte, la maturazione di un approccio rivolto ad una formulazione organica dei diritti garantiti all'individuo rispetto alle possibili discriminazioni di cui può essere vittima era stata certamente favorita dall'introduzione, nel 1998, dello *Human Rights Act* (con cui il Regno Unito ha incorporato nel diritto interno la Convenzione europea sui diritti dell'uomo) e dal dibattito successivamente sviluppatosi in merito all'opportunità di adottare, al suo posto, un *Bill of Rights* in cui fossero enunciati i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini.

Traendo origine da queste premesse, la legge approvata nel 2010 armonizza e consolida in un unico testo i precedenti atti normativi (di cui è contestualmente disposta l'abrogazione, ad eccezione, principalmente, dell'*Equality Act 2006*, che ha istituito l'autorità di garanzia di settore, la *Equality and Human Rights Commission*), e ne aggiorna le disposizioni quanto ad efficacia e raggio di applicazione.

La tutela della libertà individuale rispetto alle discriminazioni è rafforzata dalla legge sotto diversi aspetti. Sulle autorità e sugli enti pubblici (enumerati in dettaglio nel testo) grava l'obbligo di considerare le

---

7 Tra questi documenti merita segnalare, in particolare, il *consultation paper* del 2007 in cui si prefigurava l'introduzione di una "legge unica" in materia di tutela dalle discriminazioni (*A Framework for Fairness: proposals for a Single Equality Bill for Great Britain*, consultabile all'indirizzo: http://www.communities.gov.uk/documents/corporate/pdf/325332.pdf).

8 A questo specifico aspetto è stato dedicato il successivo "libro bianco" dal titolo "*New Opportunities. Fair Chances for the Future*", pubblicato nel gennaio 2009 e consultabile all'indirizzo http://www.hmg.gov.uk/media/9102/NewOpportunities.pdf.

situazioni di svantaggio socio-economico delle persone interessate dall'esercizio delle loro funzioni; essi devono inoltre, nel loro operato, promuovere le **pari opportunità** e perseguire l'eliminazione di ogni condotta contraria alla legge. Le garanzie riconosciute all'individuo, d'altra parte, vengono intensificate in virtù di un'estensione della tutela, tale da includere ogni "caratteristica protetta" dell'individuo (*protected characteristics*) che possa costituire motivo di discriminazione. Attraverso l'enunciazione dei "concetti chiave" dell'eguaglianza, la legge inoltre individua le caratteristiche personali da intendersi protette: l'età; il sesso, l'orientamento sessuale e il transessualismo; la condizione di disabilità; le origini nazionali o etniche; la fede o le opinioni religiose; l'aver contratto matrimonio o l'essere parte di un'unione civile; la condizione di gravidanza o di maternità. È quindi definito il comportamento discriminatorio, che può assumere forma diretta (*direct discrimination*) se posto in immediata relazione con una caratteristica protetta della persona; può consistere nel trattamento meno favorevole riservato ad una persona sulla base della combinazione di due sue caratteristiche, incluse tra quelle protette (*combined discrimination*); oppure può manifestarsi in forma indiretta (*indirect discrimination*), quando si concreti nello svantaggio derivante, per una persona avente tali caratteristiche, da comportamenti di applicazione generale.

Il **divieto di discriminazioni**, declinato dal testo normativo in relazione a specifiche condizioni dell'individuo (ad esempio, disabilità, transessualismo, stato civile), è altresì specificato attraverso il riferimento ad una pluralità di contesti sociali. Sotto questo profilo, le ipotesi contemplate dalle legge riguardano la fornitura di beni e servizi, sia nel quadro di rapporti privati (prevedendosi la nullità o, a seconda dei casi, l'inefficacia dei contratti, dei bandi e degli accordi collettivi contenenti clausole di tenore discriminatorio), sia nell'esercizio di funzioni pubbliche; il rapporto di impiego, nel qual caso la parità di trattamento si articola in relazione alle fattispecie in precedenza disciplinate dalla legislazione settoriale (salario, maternità, disabilità); il trattamento riservato ai propri alunni, membri e iscritti (attuali o potenziali) dalle strutture scolastiche ed educative, dalle associazioni, dalle organizzazioni politiche.

Una fattispecie posta in autonomo rilievo nell'*Equality Act 2010* è quella costituita dallo *harassment*, comportamento che si concreta in molestie sessuali, o nel trattamento meno favorevole riservato alla vittima per aver subito o rifiutato tali molestie, ovvero nel comportamento discriminatorio riferito ad una caratteristica protetta della persona e che ha per scopo - o per effetto - la creazione di un ambiente nei suoi confronti degradante, intimidatorio, ostile o comunque suscettibile di lederne la dignità. La diversa fattispecie della *victimization*, prevista dalla legge, si correla invece alla discriminazione compiuta nei confronti di un individuo in reazione a sue iniziative adottate a tutela dei propri diritti garantiti dalla legge (*protected acts*).

In relazione alle **disabilità**, la legge specifica gli obblighi di adeguamento (*duty to make adjustments*) che gravano sui soggetti pubblici e privati rispetto all'adozione delle misure rese necessarie da tali condizioni personali di svantaggio. Le misure possono consistere, a seconda dei casi, nell'adeguata conformazione dell'ambiente materiale, nell'adozione di particolari procedure o nella predisposizione di forme di assistenza e di sostegno personale; la loro mancata adozione, agli effetti della legge, equivale ad un atto di discriminazione.

Disposizioni ulteriori del testo legislativo in rassegna estendono al 2030 la possibilità attualmente riconosciuta ai partiti politici di presentare **liste elettorali esclusivamente formate da candidate** (*women-only shortlists*); altre modificano la disciplina delle **unioni civili** (*civil partnership*), abrogando il divieto di effettuarne la registrazione presso i luoghi di culto.

Ancora con riferimento ai **luoghi di culto**, e in specifica relazione alla celebrazione dei matrimoni, solo un cenno può dedicarsi al *Marriage (Wales) Act 2010*, che riconosce e tutela l'interesse dei residenti della regione gallese a celebrare il matrimonio nelle parrocchie alle quali sono legati per ragioni territoriali e di pratica religiosa.

Tra i provvedimenti adottati nell'area dei diritti della persona, si segnala anche l'*Identity Documents Act 2010*, con cui si dispone l'abrogazione della legge approvata nel 2006 (*Identity Cards Act 2006*) dal precedente Governo laburista, che aveva per la prima volta introdotto il rilascio di **carte d'identità elettroniche** ed istituito contestualmente un registro anagrafico nazionale (*National Identity Register*) di raccolta dei dati

personali e di ogni altra informazione utile per l'identificazione. Tali misure avevano suscitato, in fase di elaborazione e successivamente alla loro approvazione, riserve e perplessità in ampi settori dell'opinione pubblica, alimentate anche da una tradizione storico-culturale che ha conosciuto la momentanea introduzione di documenti di identità personale soltanto nell'emergenza del secondo conflitto mondiale. È ora stabilito che le *ID cards* non siano più rilasciate, e che siano distrutte quelle ancora in circolazione; viene altresì disposta la cancellazione di ogni dato contenuto nel registro anagrafico nazionale. Uniche disposizioni della legge del 2006 mantenute in vigore, e consolidate nel nuovo provvedimento, sono quelle che prevedono sanzioni penali per il possesso di falsi documenti d'identità e il loro uso fraudolento.

La ricognizione delle leggi comprese nella categoria della legislazione istituzionale mette in evidenza alcuni provvedimenti approvati in materia di **giustizia penale** e di **ordine pubblico**.

Uno dei temi che negli anni precedenti ha assorbito una parte significativa dell'attività parlamentare e legislativa, nella non sempre facile ricerca del punto di bilanciamento tra le esigenze della sicurezza nazionale e la salvaguardia delle libertà civili, è rappresentato dalle **norme anti-terrorismo**, tornato all'attenzione nel 2010 con riferimento all'adozione di misure idonee a contrastare i flussi di risorse finanziarie di cui possono avvalersi le organizzazioni terroristiche. Due leggi tra loro correlate (ed indicative di una continuità di intenti tra le due diverse maggioranze di governo da cui esse hanno rispettivamente tratto origine), il *Terrorist Asset-Freezing (Temporary Provisions) Act 2010* e il *Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010*, sono state approvate[9] per conservare gli effetti dei provvedimenti di confisca emanati dal Governo, nonché per munire la prima di valida base giuridica. Pronunciandosi il 27 gennaio 2010[10], la Corte Suprema del Regno Unito aveva infatti dichiarato, in assenza di una regolamentazione legislativa e di una formale

[9] La prima il 10 febbraio 2010, la seconda il 16 dicembre 2010.
[10] Nel caso *Ahmed & Ors v HM Treasury*, [2010] UKSC 2].

incriminazione da parte di un tribunale, l'illegittimità degli ordini esecutivi del Governo mediante i quali era sottratta la disponibilità di beni a soggetti sospettati di coinvolgimento in attività terroristiche. In particolare, la decisione della Corte concerneva la legittimità di due atti normativi di rango secondario (i cosiddetti *Terrorism Orders* emanati nel 2006 [11]) con cui il Governo aveva inteso dare esecuzione alle Risoluzioni adottate in materia dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU[12]; tali provvedimenti, secondo la Corte, non potevano considerarsi meramente attuativi degli obblighi derivanti dalle determinazioni del Consiglio di Sicurezza, poiché, travalicandone i limiti, rendevano possibile, da una parte, il congelamento dei beni in base ad un mero *reasonable suspicion*, e consentivano, dall'altra, che per le organizzazioni iscritte nell'apposita lista tenuta dallo *Home Office*[13] valesse una presunzione assoluta di pericolosità, senza ulteriori elementi di giudizio. Di conseguenza il Parlamento è intervenuto, dapprima per confermare nel suo vigore la disciplina con norme di natura transitoria, poi – nella nuova legislatura - per dotarla del fondamento legislativo necessario a far salvo il principio di legalità, che nell'opinione della Corte Suprema i precedenti atti normativi avevano incrinato[14].

Nell'anno di riferimento l'impegno del legislatore si è concentrato inoltre sulla revisione e sull'aggiornamento di istituti e di discipline già vigenti, nel proposito di incrementarne l'efficacia al fine della **repressione dei reati** e nella prospettiva della **sicurezza pubblica**.

Tra i provvedimenti adottati in questo ambito viene in rilievo, in primo luogo, la disciplina in materia di **corruzione**, considerata dal Parlamento

---

[11] Si tratta, in particolare, del *Terrorism (United Nations Measures) Order 2006* (SI 2006/2657) e dell'*Al-Qaida and Taliban (United Nations Measures) Order 2006* (SI 2006/2952), emanati ai sensi dell'art. 1, comma 1, dello *United Nations Act 1946*.

[12] Nel caso specifico, le Risoluzioni nn. 1373 del 28 settembre 2001 e 1452 del 20 dicembre 2002. La prima è finalizzata ad impedire il finanziamento delle organizzazioni e delle attività terroristiche, anche attraverso il congelamento dei capitali e delle risorse economiche; la seconda introduce, per ragioni umanitarie, deroghe ed eccezioni alle misure adottate con precedenti risoluzioni.

[13] La lista delle *proscribed organisations* è pubblicata presso il sito dello *Home Office*: http://www.homeoffice.gov.uk/publications/counter-terrorism/proscribed-terror-groups/

[14] I documenti relativi alla consultazione pubblica sulla disciplina in questione, predisposti nel marzo 2010 dal Ministero del Tesoro, sono consultabili all'indirizzo: http://hm-treasury.gov.uk/consult_terrorist_assetfreezing_bill.htm.

già nel corso degli anni precedenti ed infine introdotta dal Governo laburista con il *Bribery Act 2010*.

La riforma delle norme penali in tema di corruzione e di concussione – unitariamente qualificati in termini di *bribery offence* nella tradizione giuridica britannica – ha il suo antecedente storico nelle raccomandazioni formulate, nel 1995, dalla Commissione Nolan nel celebre *Report on Standards in Public Life*, in cui si affrontava il tema dei doveri, di tipo giuridico ed etico, incombenti sui soggetti titolari di cariche pubbliche. Ne seguirono, negli anni successivi, diverse iniziative istruttorie da parte del Governo, culminate nella presentazione, nel 2003, di uno schema di disegno di legge (*Draft Corruption Bill*[15]). Le divergenze e le incertezze sulla struttura giuridica da attribuire al reato (il cui schema giuridico di riferimento era costituito dalla relazione *agent-principal* consolidatasi nel *common law*) determinarono tuttavia l'insuccesso parlamentare dell'iniziativa, che pure poteva contare su un ampio consenso politico. Un contributo determinante è venuto dalla *Law Commission*, che in un proprio documento, pubblicato nel 2008 ad esito di una consultazione pubblica promossa sul tema[16], creava le premesse per l'aggiornata definizione statutaria di un reato la cui fonte era stata per lungo tempo costituita da regole di diritto giurisprudenziale e dalle disposizioni di testi legislativi assai risalenti.

Attenendosi alle opzioni formulate dalla *Law Commission* in ordine alla riforma del reato di *bribery*, e nell'intento di abbandonare il precedente modello di *common law* in favore di uno schema fondato sull'intenzione del reo di porre in essere o di indurre in altri una condotta illecita, il legislatore ha quindi dettato una disciplina omogenea della materia, imperniata sulla previsione di due figure criminose. La prima si correla

---

[15] L'esame del *draft bill* era stato deferito all'esame (*pre-legislative scrutiny*) di una commissione bicamerale (*Joint Committee on the Draft Corruption Bill*), che aveva concluso i lavori presentando, nel luglio del 2003, un'articolata relazione in cui si evidenziavano le criticità del testo: http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200203/jtselect/jtcorr/157/157.pdf.

[16] Law Commission, Consultation paper n. 185, *Reforming Bribery*, consultabile all'indirizzo di rete: http://www.justice.gov.uk/lawcommission/docs/cp185_Reforming_Bribery_consultation.pdf

all'offerta, alla promessa o al conferimento ad altri di un vantaggio, finanziario o di altra natura, al fine di ottenere o di remunerare l'illecita esecuzione di attività o prestazioni (*improper performance*) ricadenti nella loro sfera di funzioni o di responsabilità o in quella di terze persone. La seconda consiste nel richiedere, ricevere o accettare di ricevere tale vantaggio. Alle due principali figure di reato così definite si aggiungono due ulteriori fattispecie: la prima riguarda la corruzione del pubblico ufficiale straniero, e proietta l'applicabilità delle relative disposizioni all'esterno del territorio nazionale: la seconda, mutuata dai documenti internazionali approvati in materia, è riferita alla *corporate offence* costituita dall'omissione, da parte di una società commerciale, rispetto all'adozione di misure idonee a prevenire episodi di corruzione.

Gli ambiti in cui può aver luogo il reato in questione (ovvero le *relevant functions and activities* il cui correlarsi con le condotte illecite consente la loro qualificazione giuridica in termini di *bribery*) sono individuati dalla legge nel settore pubblico (*functions of public nature*) così come nello svolgimento di attività commerciali e professionali. I reati di *bribery*, per i quali è riservata l'azione penale al *Director of Public Prosecutions*, sono puniti con pene detentive fino ad un **massimo di dieci anni**, e con pene pecuniarie di ammontare non predeterminato nel caso delle società commerciali.

Altra legge rilevante per i profili ora in considerazione è il *Crime and Security Act 2010*. Essa detta disposizioni le cui principali finalità possono individuarsi, da una parte, nell'intento di facilitare l'azione di **contrasto della criminalità** da parte delle forze di polizia; dall'altra, nell'aggiornamento della cospicua **legislazione penalistica** introdotta negli ultimi anni in relazione alla repressione di reati che, indipendentemente dalla loro gravità, hanno notevole impatto sociale.

Sotto il primo aspetto, il testo legislativo semplifica gli obblighi gravanti sulle autorità di polizia relativamente alla verbalizzazione nei casi di fermo o di perquisizione di individui sospettati, e rafforza i poteri delle autorità medesime concernenti la raccolta e la conservazione di **dati biometrici** e di **campioni biologici** (impronte digitali, rilevazione del DNA) riferiti ad individui che abbiano riportato, in patria o all'estero, condanne per gravi reati di violenza oppure a sfondo sessuale. A questo specifico riguardo, la

legge introduce un quadro normativo per la conservazione e la successiva distruzione di questi dati personali e materiali biologici, in conformità ai requisiti posti, nel 2008, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo[17]. Con riferimento ai fenomeni di criminalità "minore", ma non meno rilevanti per la sicurezza e la serenità dei cittadini, rilevano le disposizioni in materia di **violenza domestica**, attribuendo alle autorità di polizia il potere di emettere, nei confronti dei soggetti accusati di tali atti di violenza, una diffida (denominata *Domestic Violence Protection Notice*) a non contattare la vittima e a non frequentarne i luoghi di residenza o di attività. Analoghe disposizioni sono dettate dalla legge con riguardo alla **criminalità giovanile di gruppo** (*gang-related violence*) o consistente nei cosiddetti *anti-social behaviours*, al fine di abilitare gli organi polizia ad ottenere dall'autorità giudiziaria provvedimenti di contenuto inibitorio nei confronti di individui implicati in tali attività criminali, e, in caso di inosservanza, ordinanze in vario modo restrittive della libertà personale (mediante l'emanazione, nei diversi casi, di *supervision orders*, *detention orders* oppure *parenting orders*). Ulteriori disposizioni del testo legislativo, di contenuto eterogeneo, si riferiscono all'ordinamento penitenziario, per introdurre il divieto di possesso, da parte dei detenuti, di telefoni cellulari e di dispositivi idonei al ricevimento e all'invio di informazioni a distanza; alla detenzione di armi; al risarcimento delle vittime di atti terroristici; alle perquisizioni personali; alle autorizzazioni alla vendita di alcolici e ai relativi orari.

Ancora in tema di giustizia penale, e con specifico riguardo alla **pubblicità dell'udienza penale**, vengono in rilievo le disposizioni del *Children, Schools and Families Act 2010* (più avanti preso in esame per i suoi contenuti di portata settoriale) che, con l'intento di assicurare la trasparenza pubblica delle decisioni giudiziali in cui siano coinvolti minori, ampliano per gli organi di informazione l'accesso alle udienze svolte presso le *Family Courts* e la possibilità di pubblicare resoconti dei relativi

[17] Nella sentenza pronunciata nel caso *S. and Marper c. Regno Unito* (all'indirizzo: http://www.osservatoriocedu.it/Database/Sentenze/S%20E%20Marper%20C%20Regno%20Unito.pdf).

procedimenti (salvi il divieto di rivelare l'identità dei minori e i dati sensibili che ad essi si riferiscono, e la potestà del giudice di porre restrizioni nel caso concreto[18]).

La tipologia istituzionale dei provvedimenti approvati nel 2010 annovera, inoltre, alcuni testi legislativi di attuazione di impegni assunti in **ambito internazionale**. Tra questi figura il *Cluster Munitions (Prohibitions) Act 2010*, con cui il Regno Unito, Stato contraente dell'analoga Convenzione (aperta alla firma il 3 dicembre 2008 ad Oslo ed entrata in vigore il 1° agosto 2010), ha messo al bando gli esplosivi e munizioni "a grappolo" e ha introdotto nel proprio ordinamento figure di reato riferite alla produzione, detenzione ed utilizzazione di tali armamenti.

Gli aiuti allo sviluppo e la **cancellazione del debito** dei Paesi più poveri sono oggetto del *Debt Relief (Developing Countries) Act 2010*, con cui il Regno Unito ha aderito al programma promosso nel 2006 dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative* – HIPC[19]). L'approvazione della legge, derivata da un progetto di iniziativa parlamentare fatto proprio dal Governo laburista e preceduta da una pubblica consultazione avviata dal Ministero del Tesoro[20], intende prevenire le negative ripercussioni che l'accumularsi degli interessi determina sullo sviluppo dei Paesi, sottraendo ingenti risorse da destinare alla riduzione della povertà, e promuovere, in conformità ai criteri della *HIPC Initiative*, la rinegoziazione dei debiti da parte dei creditori.

Si correla egualmente alla dimensione internazionale, seppure con diverso contenuto, il *Loan to Ireland Act 2010*, concernente il concorso del

---

18 La finalità di trasparenza pubblica, tale da rendere opportuna una revisione di alcune preclusioni normative poste alla pubblicità delle udienze, era stata enunciata nel rapporto presentato al Parlamento nel 2008 dal Segretario di Stato per la Giustizia, dal titolo: *Family Justice in View* (http://www.official-documents.gov.uk/document/cm75/7502/7502.pdf).

19 Le finalità e i contenuti salienti della *HIPC Initiative* sono illustrati all'indirizzo: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm

20 La consultazione ha preso avvio dal documento del Ministero del Tesoro intitolato *Ensuring effective debt relief for poor countries: a consultation on legislation* (http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/consult_debt_relief.htm)

Regno Unito alle misure di **assistenza finanziaria** decise in sede internazionale a favore dell'**Irlanda**. La legge, adottata dal Governo attualmente in carica, abilita il Tesoro ai relativi impegni di spesa in conformità al concordato che, dal 1932, lo vincola alla previa autorizzazione parlamentare[21], e prevede per il Ministro l'obbligo di riferire al Parlamento a cadenza semestrale nel corso della prevista durata quinquennale del prestito.

Completa la serie dei provvedimenti considerati in ambito istituzionale l'*Anti-Slavery Day Act 2010*, una legge, d'iniziativa laburista, istitutiva di una giornata di ricordo del fenomeno della schiavitù.

4.2. La manutenzione normativa

Un altro profilo di rilevanza istituzionale, che per comodità espositiva è qui trattato separatamente, è costituito dalle iniziative adottate per la **semplificazione** e la **qualità normativa**, nonché per la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dal diritto interno e comunitario, ritenuti di freno all'innovazione e alla produttività delle attività economiche.

A queste finalità rispondono il *Corporation Tax Act 2010* e il *Taxation (International and Other Provisions) Act 2010*, con i quali il legislatore ha provveduto alla "manutenzione normativa" della **legislazione fiscale** destinata ad applicarsi, rispettivamente, in ambito societario e nella dimensione internazionale: con l'approvazione di questi due testi legislativi è giunto a compimento il programma di **consolidamento legislativo** in materia tributaria noto come *Tax Law Rewrite Project*[22].

L'origine di questa iniziativa è da individuare nel rapporto presentato al Parlamento nel 1995 (dal titolo: *The Path to Tax Simplification*) in cui l'*Inland Revenue* (l'Agenzia delle Entrate del Regno Unito) annunciava,

---

[21] Lo stanziamento autorizzato dal Parlamento è di circa 3,2 milioni di sterline erogabili nel corso di un quinquennio; la soglia può tuttavia essere elevata dal Tesoro per far fronte a fluttuazioni del cambio monetario. Sui contenuti del *PAC Concordat* si veda la scheda illustrativa l'indirizzo di rete: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/mpm_annex2.1.pdf

[22] Le finalità, i criteri e lo stato di attuazione del progetto *Tax Law Rewrite* sono esposti dallo *HM Revenue & Customs* nella sezione del proprio sito Internet ad esso dedicata, all'indirizzo: http://www.hmrc.gov.uk/rewrite/index.htm.

nel quadro di un ampio progetto di revisione della legislazione fiscale, una serie di interventi normativi diretti a consolidare i testi legislativi vigenti e ad introdurre, nel contempo, nuovi criteri di redazione della *tax legislation*, divenuta ormai oggetto di critiche ricorrenti a causa della sua ridondanza, oscurità ed impenetrabilità.

La redazione dei testi legislativi consolidati avrebbe dovuto, in particolare, rispondere a determinati requisiti concernenti la struttura e il linguaggio dei testi legislativi, consistenti, in particolare: nella logica e coerente struttura da conferire alla disciplina; nel maggior uso di definizioni esplicative; nel ricorso a proposizioni brevi e ad un linguaggio chiaro e comprensibile, nei limiti in cui da ciò non derivassero effetti novativi del contenuto delle disposizioni, o tali da menomare la precisione e l'univocità del loro significato; nella migliore articolazione dei testi normativi, in modo che regole simili fossero racchiuse in paragrafi omogenei, segnalate con titoli e rese così più facilmente ricercabili; nella scelta, infine, di nuovi formati grafici che facilitassero la lettura dei testi medesimi.

Conformemente a questi criteri, il **programma di consolidamento legislativo** ha avuto inizio con l'approvazione, nel 2001, del *Capital Allowances Act* in materia di incentivi fiscali per le imprese, ed è proseguito con l'adozione di una serie di testi legislativi in materia di tassazione dei redditi delle persone fisiche[23] e delle società[24]. Di questa *rewritten legislation* sono degni di nota anche taluni aspetti procedurali, dal momento che la redazione dei progetti di legge ha luogo, di norma, sotto la supervisione tecnica di uno *Steering Committee* formato da esperti dell'amministrazione finanziaria e con il contributo consultivo delle categorie professionali e sociali interessate. L'esame parlamentare, d'altra parte, si svolge secondo le regole procedurali fissate per i *rewrite bills* (nel 1997) dal *Select Committee on Procedure* della Camera dei Comuni (ora enunciate dallo *Standing Order* n. 60, *Tax Simplification Bills*); tali regole

[23] *Income Tax (Earning and Pensions) Act 2003*; *Income Tax (Pay as you Earn) Regulations 2003*; *Income Tax (Trading and Other Income) Act 2005*; *Income Tax Act 2007*.

[24] *Corporation Tax Act 2009*.

prevedono, in particolare, l'assegnazione dei *bills* ad un *Second Reading Committee*, ed il loro successivo esame da parte di un *Joint Committee on Tax Law Rewrite Bills* istituito tra i due rami del Parlamento.

I testi legislativi in rassegna, di notevole ampiezza e corredati di allegati e di tavole di corrispondenza con le disposizioni legislative previgenti o di cui si dispone l'abrogazione, costituiscono quindi gli ulteriori e conclusivi capitoli del *Project*. I già richiamati criteri redazionali, ispirati alla chiarezza e alla facilità di comprensione delle disposizioni, trovano espressione, in primo luogo, nello stesso impianto dei testi legislativi, la cui prima parte ("*Overview*") è dedicata, a guisa di preambolo, ad illustrare sinteticamente i contenuti della legge; una volta delimitato l'ambito disciplinato, i testi passano, nelle parti seguenti, ad articolare la disciplina tributaria riferita, nel primo caso, alle società e agli enti senza scopo di lucro (*charities*), nel secondo caso, con riguardo ad aspetti della fiscalità internazionale quali il regime della doppia imposizione.

4.3. La legislazione settoriale

La legislazione di rilevanza settoriale approvata nel 2010 annovera provvedimenti di riforma strutturale di alcuni settori ed interventi di portata più circoscritta. Sebbene nell'articolazione del presente rapporto essi siano censiti nel paragrafo dedicato alle leggi settoriali, la loro rilevanza potrebbe essere declinata anche sul piano istituzionale quando ad esserne inciso è il godimento di diritti sociali che, nella tradizione degli ordinamenti continentali, hanno copertura costituzionale.

In ambito economico-finanziario, oltre alle tre leggi finanziarie approvate nel corso dell'anno (la prima dalla maggioranza laburista, le altre due dalla nuova coalizione liberal-conservatrice), occorre segnalare il principale piano di revisione della spesa pubblica, ossia la Spending Review presentata dal Ministro del Tesoro nel mese di ottobre.

Le misure di revisione della spesa pubblica esposte nel documento definitivo della Spending Review, (un documento preliminare, dal titolo Spending Review Framework, era stato presentato nel giugno 2010)

stabiliscono, per il quadriennio 2011-2015, la distribuzione di risorse tra i Dipartimenti governativi e fissano limiti di spesa per ciascuno di essi[25].

La riduzione della spesa dipartimentale, eccettuati i settori della sanità e degli aiuti internazionali, è determinata nella misura del 19% nei prossimi quattro anni (nella previsione di conseguire gli obiettivi di riduzione strutturale della spesa corrente con un anno di anticipo rispetto al quinquennio al cui termine l'operato del Governo sarà oggetto della valutazione del già richiamato Office for Budget Responsibility). Per effetto delle misure di consolidamento, il Governo ritiene di poter riportare il rapporto percentuale tra deficit e PIL ai livelli registrati nel 2006/07 e, in termini reali, a quelli del biennio successivo.

In particolare il Governo, coerentemente con gli impegni assunto tra i partiti della coalizione, intende, da una parte, intervenire sul Servizio Sanitario Nazionale mantenendo l'accessibilità gratuita delle relative prestazioni e l'incremento, in termini reali, della spesa sanitaria annuale; dall'altra, dispone l'aggiornamento, con criteri variabili da applicarsi nel 2011, del trattamento pensionistico minimo (basic State Pension), prevedendo nel contempo l'innalzamento a 66 anni dell'età pensionabile a partire dal 2018 al fine di assicurare la sostenibilità fiscale del sistema[26].

Le misure di riallocazione delle risorse pubbliche interessano anche il settore dell'istruzione, la cui spesa, oltre ad essere riqualificata – con

---

[25] I criteri generali ai quali il Governo ha inteso attenersi nel definire gli obiettivi della *Spending Review* (il cui testo integrale è consultabile all'indirizzo di rete http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010_completereport.pdf), nel complesso preordinati ad una complessiva riduzione della spesa pubblica, sono stati individuati nell'equità, nella riduzione degli sprechi, nella promozione dell'innovazione e nel prioritario sostegno alla crescita economica sostenibile. Per un'illustrazione dei contenuti specifici della *Spending Review* e dello stato di applicazione delle relative misure, il Ministero del Tesoro ha predisposto una sezione del suo sito Internet: http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_index.htm.

[26] Il Servizio Sanitario Nazionale (NHS) e il sistema previdenziale e di *welfare* (*Work and Pensions*) sono gli unici due settori per i quali i dati pubblicati dal Governo indicano un aumento in termini percentuali della spesa pubblica, nella misura, rispettivamente, del 1.3% e del 2,3%. Ad eccezione dell'incremento delle risorse riservate agli organi di direzione e coordinamento della pubblica amministrazione centrale (*Cabinet Office*, nella misura del 28%) e desinate alla cooperazione internazione (incrementate del 31%), tutti gli altri settori sono infatti interessati, in diversa misura, da riduzioni di spesa: si veda la tabella riportata a pag. 10 della *Spending Review* (http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010_summary.pdf).

particolare riguardo ai soggetti svantaggiati -, è destinata, secondo le stime del Governo, ad aumentare in termini reali.

Le decisioni relative al contenimento della spesa pubblica, come già anticipato dal Governo nei precedenti documenti, non si limitano a perseguire l'abbattimento del deficit, ma si inquadrano in un più ambizioso programma di rilancio dell'economia i cui criteri ispiratori sono individuati nella crescita economica, nell'equità sociale, nella riforma amministrativa e dei servizi pubblici e nella revisione della spesa per la difesa.

Sotto il primo dei profili indicati, la Spending Review prevede investimenti nel settore dei trasporti, riservando quote delle risorse finanziarie alla manutenzione e alla valorizzazione, rispettivamente, dei trasporti regionali (10 miliardi di sterline), della rete ferroviaria (Network Rail, finanziata con 14 miliardi) e della metropolitana londinese (6 miliardi). Investimenti sono altresì contemplati per la ricerca scientifica (4,6 miliardi); per la formazione professionale (adult apprenticeship, per la quale sono stanziati, su base annua, 250 milioni di sterline), mentre per l'istruzione universitaria si prevede, al fine di assicurarne la sostenibilità finanziaria, l'incremento delle rette da parte degli atenei a partire dall'anno accademico 2012/13[27]. Tra i temi legati alla crescita economica, infine, figurano la tutela ambientale e il ricorso alle energie alternative, incentivato attraverso la costituzione a livello nazionale di una Green Investment Bank e il finanziamento dei programmi industriali – attualmente in fase di sviluppo e nella prospettiva delle relative applicazioni commerciali - concernenti le tecniche di cattura e stoccaggio del carbonio (carbon capture e storage).

Il secondo profilo – l'equità - si correla all'obiettivo assunto dall'attuale Governo di promuovere la mobilità sociale, che il precedente sistema di sussidi erogati alle fasce più disagiate della popolazione avrebbe, nella sua rigidità, ostacolato.

---

[27] La decisione relativa all'incremento delle rette universitarie fa seguito alle conclusioni dell'indagine indipendente affidata nel 2009 dal Governo a Lord Brown, la cui relazione finale (*Securing a Sustainable Future for Higher Education*) è stata pubblicata il 12 ottobre 2010 (consultabile all'indirizzo: http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/corporate/docs/s/10-1208-securing-sustainable-higher-education-browne-report.pdf).

Gli interventi a sostegno dei soggetti a basso reddito o in condizioni di povertà, previsti nella Spending Review e diretti nel complesso all'assistenza delle famiglie con minori e ad assicurare l'osservanza dell'obbligo scolastico[28], sono perciò bilanciate da misure in materia di lavoro orientate a promuovere la responsabilità individuale, tali da scoraggiare la dipendenza dai sussidi pubblici e ad incentivare l'attiva partecipazione dell'interessato a programmi di qualificazione professionale e di inserimento nel mondo del lavoro. A tale riguardo, sono stati recentemente annunciati dal competente Dipartimento interventi legislativi per l'introduzione di nuovo criteri di accesso e di diverse modalità di erogazione dei sussidi pubblici in luogo di quelli finora sperimentati[29].

Ulteriori interventi, diretti alla razionalizzazione della spesa (con previsioni di risparmio annuale pari a 7 miliardi di sterline) e a garantire la sostenibilità del sistema di welfare, riguardano l'edilizia sociale, i servizi di assistenza (social care) e il finanziamento delle organizzazioni di volontariato.

Gli interventi correlati alla riforma della pubblica amministrazione hanno principale riguardo al decentramento delle decisioni di spesa e alla maggiore autonomia conferita agli enti locali, alla riduzione degli ostacoli procedurali e burocratici, alla promozione dell'efficienza e della trasparenza. Allo snellimento dei processi decisionali e al maggiore coinvolgimento del settore privato nello svolgimento di funzioni di interesse pubblico fa riscontro, nelle previsioni del Governo, una riduzione di spesa della pubblica amministrazione centrale (nella misura complessiva del 34% e con un risparmio stimato di 5,9 miliardi di sterline per anno).

Nel quadro delle iniziative preordinate ad una graduale diminuzione del deficit di bilancio, sono infine contemplati interventi di contenimento della

---

[28] Sono previsti, in particolare, finanziamenti per la scuola materna e i servizi scolastici, nonché per la riqualificazione dell'edilizia scolastica negli ambiti territoriali con maggiore pressione demografica.

[29] In tema il *Department for Work and Pensions* ha pubblicato, l'11 novembre 2010, il "Libro bianco" dal titolo: *Universal Credit: welfare that works*, il cui testo è consultabile all'indirizzo: http://www.dwp.gov.uk/policy/welfare-reform/legislation-and-key-documents/universal-credit/

spesa per la difesa, i cui criteri il Governo ha illustrato nell'apposito documento in tema di sicurezza e difesa strategica pubblicato il 19 ottobre [30].

Nella Spending Review è annunciata, infine, la presentazione, da parte di ciascun Dipartimento del governo, di un piano di dettaglio (business plan), il cui contenuto è riferito alle priorità di intervento settoriale fino al 2014/15, alle specifiche misura attuative degli indirizzi di contenimento della spesa e agli interventi di riforma strutturale da realizzare nel prossimo biennio. Tali programmi dipartimentali sono stati adottati e resi pubblici l'8 novembre[31].

Il legislatore è poi nuovamente intervenuto sulla disciplina dei **servizi finanziari**, già oggetto dell'organica riforma introdotta nel 2000 e della contestuale istituzione dell'autorità di vigilanza (FSA)[32,] e recentemente inserita in un quadro legislativo innovato dall'introduzione del *Banking Act. 2009* e dalle correlate misure finalizzate ad assicurare la stabilità finanziaria e la tutela dei depositi bancari. Con l'approvazione del *Financial Services Act 2010*, il Governo laburista ha inteso ulteriormente incrementare l'efficacia delle regole in materia di vigilanza prudenziale e di gestione del rischio sistemico[33]. A tale scopo sono previsti, tra l'altro, il rafforzamento dei poteri regolamentari e disciplinari della FSA; la creazione di un organismo dedicato alla "educazione finanziaria" del

---

[30] Si tratta del documento dal titolo *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, consultabile all'indirizzo di rete http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf. Nelle valutazioni del Governo, a motivare la necessità della revisione della spesa in un settore il quale, in ragione delle responsabilità ed ambizioni globali che tradizionalmente orientano l'azione del Regno Unito sulla scena delle relazioni internazionali, ha natura certamente "sensibile" per la politica del Paese, è il rapporto di reciproca dipendenza sussistente tra sicurezza nazionale e sicurezza economica: in tale prospettiva, il contenimento della spesa per la difesa è necessario al generale riequilibrio del deficit della finanza pubblica e a preservare la stessa sicurezza nazionale.

[31] I *business plans* di tutti i Dipartimenti sono ora accessibili presso il sito Internet del primo Ministro, all'indirizzo: http://www.number10.gov.uk/news/latest-news/2010/11/business-plans-published-2-56688.

[32] Il riferimento è al *Financial Services and Markets Act 2000* e all'istituzione della *Financial Services Authority* (FSA).

[33] Gli intenti del Governo erano stati esposti nel "libro bianco" dedicato al tema nel luglio 2009, *Reforming financial markets*, consultabile all'indirizzo: http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7667/7667.pdf.

pubblico dei risparmiatori e dei consumatori (compito precedentemente affidato alla stessa FSA); l'introduzione di misure di tutela dei consumatori e di un fondo di compensazione delle perdite subite dai consumatori in caso di insolvenza degli istituti finanziari.

In ambito **economico-finanziario**, oltre alle tre leggi finanziarie approvate nel corso dell'anno (la prima dalla maggioranza laburista, le altre due dalla nuova coalizione liberal-conservatrice), occorre segnalare il principale piano di revisione della spesa pubblica, ossia la *Spending Review* presentata dal Ministro del Tesoro nel mese di ottobre.

Le misure di revisione della spesa pubblica esposte nel documento definitivo della *Spending Review*, (un documento preliminare, dal titolo *Spending Review Framework*, era stato presentato nel giugno 2010) stabiliscono, per il quadriennio 2011-2015, la distribuzione di risorse tra i Dipartimenti governativi e fissano limiti di spesa per ciascuno di essi[34].

La riduzione della **spesa dipartimentale**, eccettuati i settori della sanità e degli aiuti internazionali, è determinata nella misura del 19% nei prossimi quattro anni (nella previsione di conseguire gli obiettivi di riduzione strutturale della spesa corrente con un anno di anticipo rispetto al quinquennio al cui termine l'operato del Governo sarà oggetto della valutazione del già richiamato *Office for Budget Responsibility*). Per effetto delle misure di consolidamento, il Governo ritiene di poter riportare il rapporto percentuale tra deficit e PIL ai livelli registrati nel 2006/07 e, in termini reali, a quelli del biennio successivo.

In particolare il Governo, coerentemente con gli impegni assunto tra i partiti della coalizione, intende, da una parte, intervenire sul Servizio Sanitario Nazionale mantenendo l'accessibilità gratuita delle relative prestazioni e l'incremento, in termini reali, della **spesa sanitaria** annuale;

---

[34] I criteri generali ai quali il Governo ha inteso attenersi nel definire gli obiettivi della *Spending Review* (il cui testo integrale è consultabile all'indirizzo di rete http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010_completereport.pdf), nel complesso preordinati ad una complessiva riduzione della spesa pubblica, sono stati individuati nell'equità, nella riduzione degli sprechi, nella promozione dell'innovazione e nel prioritario sostegno alla crescita economica sostenibile. Per un'illustrazione dei contenuti specifici della *Spending Review* e dello stato di applicazione delle relative misure, il Ministero del Tesoro ha predisposto una sezione del suo sito Internet: http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_index.htm.

dall'altra, dispone l'aggiornamento, con criteri variabili da applicarsi nel 2011, del **trattamento pensionistico** minimo (*basic State Pension*), prevedendo nel contempo l'innalzamento a 66 anni dell'età pensionabile a partire dal 2018 al fine di assicurare la sostenibilità fiscale del sistema[35].

Le misure di riallocazione delle risorse pubbliche interessano anche il settore dell'**istruzione**, la cui spesa, oltre ad essere riqualificata – con particolare riguardo ai soggetti svantaggiati -, è destinata, secondo le stime del Governo, ad aumentare in termini reali.

Le decisioni relative al contenimento della spesa pubblica, come già anticipato dal Governo nei precedenti documenti, non si limitano a perseguire l'abbattimento del deficit, ma si inquadrano in un più ambizioso programma di rilancio dell'economia i cui criteri ispiratori sono individuati nella **crescita economica**, nell'**equità sociale**, nella **riforma amministrativa e dei servizi pubblici** e nella **revisione della spesa per la difesa**.

Sotto il primo dei profili indicati, la *Spending Review* prevede investimenti nel settore dei **trasporti**, riservando quote delle risorse finanziarie alla manutenzione e alla valorizzazione, rispettivamente, dei trasporti regionali (10 miliardi di sterline), della rete ferroviaria (*Network Rail*, finanziata con 14 miliardi) e della metropolitana londinese (6 miliardi). Investimenti sono altresì contemplati per la **ricerca scientifica** (4,6 miliardi); per la **formazione professionale** (*adult apprenticeship*, per la quale sono stanziati, su base annua, 250 milioni di sterline), mentre per l'**istruzione universitaria** si prevede, al fine di assicurarne la sostenibilità finanziaria, l'incremento delle rette da parte degli atenei a partire dall'anno accademico 2012/13[36]. Tra i temi legati alla crescita economica, infine,

---

[35] Il Servizio Sanitario Nazionale (NHS) e il sistema previdenziale e di *welfare* (*Work and Pensions*) sono gli unici due settori per i quali i dati pubblicati dal Governo indicano un aumento in termini percentuali della spesa pubblica, nella misura, rispettivamente, del 1.3% e del 2,3%. Ad eccezione dell'incremento delle risorse riservate agli organi di direzione e coordinamento della pubblica amministrazione centrale (*Cabinet Office*, nella misura del 28%) e desinate alla cooperazione internazione (incrementate del 31%), tutti gli altri settori sono infatti interessati, in diversa misura, da riduzioni di spesa: si veda la tabella riportata a pag. 10 della *Spending Review* (http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010_summary.pdf).

[36] La decisione relativa all'incremento delle rette universitarie fa seguito alle conclusioni dell'indagine indipendente affidata nel 2009 dal Governo a Lord Brown, la cui

figurano la **tutela ambientale** e il ricorso alle **energie alternative**, incentivato attraverso la costituzione a livello nazionale di una *Green Investment Bank* e il finanziamento dei programmi industriali – attualmente in fase di sviluppo e nella prospettiva delle relative applicazioni commerciali - concernenti le tecniche di cattura e stoccaggio del carbonio (*carbon capture e storage*).

Il secondo profilo – l'**equità** - si correla all'obiettivo assunto dall'attuale Governo di promuovere la mobilità sociale, che il precedente sistema di sussidi erogati alle fasce più disagiate della popolazione avrebbe, nella sua rigidità, ostacolato.

Gli interventi a sostegno dei soggetti a basso reddito o in condizioni di povertà, previsti nella *Spending Review* e diretti nel complesso all'assistenza delle famiglie con minori e ad assicurare l'osservanza dell'obbligo scolastico[37], sono perciò bilanciate da misure in materia di lavoro orientate a promuovere la responsabilità individuale, tali da **scoraggiare la dipendenza dai sussidi pubblici** e ad incentivare l'attiva partecipazione dell'interessato a programmi di qualificazione professionale e di inserimento nel mondo del lavoro. A tale riguardo, sono stati recentemente annunciati dal competente Dipartimento interventi legislativi per l'introduzione di nuovo criteri di accesso e di diverse modalità di erogazione dei sussidi pubblici in luogo di quelli finora sperimentati[38].

Ulteriori interventi, diretti alla razionalizzazione della spesa (con previsioni di risparmio annuale pari a 7 miliardi di sterline) e a garantire la sostenibilità del sistema di *welfare*, riguardano l'**edilizia sociale**, i servizi di assistenza (*social care*) e il **finanziamento delle organizzazioni di volontariato**.

---

relazione finale (*Securing a Sustainable Future for Higher Education*) è stata pubblicata il 12 ottobre 2010 (consultabile all'indirizzo: http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/corporate/docs/s/10-1208-securing-sustainable-higher-education-browne-report.pdf).

37 Sono previsti, in particolare, finanziamenti per la scuola materna e i servizi scolastici, nonché per la riqualificazione dell'edilizia scolastica negli ambiti territoriali con maggiore pressione demografica.

38 In tema il *Department for Work and Pensions* ha pubblicato, l'11 novembre 2010, il "Libro bianco" dal titolo: *Universal Credit: welfare that works*, il cui testo è consultabile all'indirizzo: http://www.dwp.gov.uk/policy/welfare-reform/legislation-and-key-documents/universal-credit/.

Gli interventi correlati alla **riforma della pubblica amministrazione** hanno principale riguardo al decentramento delle decisioni di spesa e alla maggiore autonomia conferita agli enti locali, alla riduzione degli ostacoli procedurali e burocratici, alla promozione dell'efficienza e della trasparenza. Allo snellimento dei processi decisionali e al maggiore coinvolgimento del settore privato nello svolgimento di funzioni di interesse pubblico fa riscontro, nelle previsioni del Governo, una riduzione di spesa della pubblica amministrazione centrale (nella misura complessiva del 34% e con un risparmio stimato di 5,9 miliardi di sterline per anno).

Nel quadro delle iniziative preordinate ad una graduale diminuzione del deficit di bilancio, sono infine contemplati interventi di contenimento della **spesa per la difesa**, i cui criteri il Governo ha illustrato nell'apposito documento in tema di sicurezza e difesa strategica pubblicato il 19 ottobre [39].

Nella *Spending Review* è annunciata, infine, la presentazione, da parte di ciascun Dipartimento del governo, di un piano di dettaglio (*business plan*), il cui contenuto è riferito alle priorità di intervento settoriale fino al 2014/15, alle specifiche misura attuative degli indirizzi di contenimento della spesa e agli interventi di riforma strutturale da realizzare nel prossimo biennio. Tali programmi dipartimentali sono stati adottati e resi pubblici l'8 novembre[40].

Il legislatore è poi nuovamente intervenuto sulla disciplina dei **servizi finanziari**, già oggetto dell'organica riforma introdotta nel 2000 e della

---

[39] Si tratta del documento dal titolo *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, consultabile all'indirizzo di rete http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf. Nelle valutazioni del Governo, a motivare la necessità della revisione della spesa in un settore il quale, in ragione delle responsabilità ed ambizioni globali che tradizionalmente orientano l'azione del Regno Unito sulla scena delle relazioni internazionali, ha natura certamente "sensibile" per la politica del Paese, è il rapporto di reciproca dipendenza sussistente tra sicurezza nazionale e sicurezza economica: in tale prospettiva, il contenimento della spesa per la difesa è necessario al generale riequilibrio del deficit della finanza pubblica e a preservare la stessa sicurezza nazionale.

[40] I *business plans* di tutti i Dipartimenti sono ora accessibili presso il sito Internet del primo Ministro, all'indirizzo: http://www.number10.gov.uk/news/latest-news/2010/11/business-plans-published-2-56688.

contestuale istituzione dell'autorità di vigilanza (FSA)[41], e recentemente inserita in un quadro legislativo innovato dall'introduzione del *Banking Act. 2009* e dalle correlate misure finalizzate ad assicurare la stabilità finanziaria e la tutela dei depositi bancari. Con l'approvazione del *Financial Services Act 2010*, il Governo laburista ha inteso ulteriormente incrementare l'efficacia delle regole in materia di vigilanza prudenziale e di gestione del rischio sistemico[42]. A tale scopo sono previsti, tra l'altro, il rafforzamento dei poteri regolamentari e disciplinari della FSA; la creazione di un organismo dedicato alla "educazione finanziaria" del pubblico dei risparmiatori e dei consumatori (compito precedentemente affidato alla stessa FSA); l'introduzione di misure di tutela dei consumatori e di un fondo di compensazione delle perdite subite dai consumatori in caso di insolvenza degli istituti finanziari.

In materia di **assicurazioni** e di **responsabilità civile**, il *Third parties (Rights Against the Insurers) Act 2010* fa seguito alla raccomandazione formulata nel 2001 dalla *Law Commission* relativamente alla modifica delle norme che, in caso di insolvenza dell'assicurato, precludevano alla parte lesa di ottenere dalla società assicuratrice il risarcimento ad essa spettante, se non ad esito di dispendiosi procedimenti giudiziali e nei limiti dati dal concorso di altri creditori.

Passando ai temi della **previdenza e sicurezza sociale**, i provvedimenti approvati nell'anno sono ripartiti tra quelli introdotti dal Governo Brown e gli altri - di tenore perlopiù abrogativo - adottati dalla nuova maggioranza insediatasi ad esito delle elezioni.

---

[41] Il riferimento è al *Financial Services and Markets Act 2000* e all'istituzione della *Financial Services Authority* (FSA).

[42] Gli intenti del Governo erano stati esposti nel "libro bianco" dedicato al tema nel luglio 2009, *Reforming financial markets*, consultabile all'indirizzo: http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7667/7667.pdf.

Dei primi fanno parte, oltre alle disposizioni puntuali sulla tutela dei conduttori di immobili nelle **esecuzioni di sfratto** (dettate dal *Mortgage Repossession (Protection of Tenants) Act 2010*), la serie di misure in favore dei minori in condizioni di **povertà** disposta dal *Child Poverty Act 2010*. In questo caso il testo legislativo, preceduto nella sua approvazione parlamentare dalla consueta istruttoria scandita da documenti di consultazione predisposti dai dipartimenti governativi interessati[43], delinea un programma pluriennale finalizzato al superamento del disagio economico che nel Paese affligge settori della popolazione minorile[44] e individua strumenti per il monitoraggio dei progressi compiuti, la cui operatività poggia principalmente sulla predisposizione di piani strategici nazionali da parte dei ministri competenti, sulle funzioni assegnate ad un organismo di nuova istituzione (*Child Poverty Commission*) e sull'obbligo referente verso il Parlamento dei ministri medesimi.

I tre provvedimenti di fonte governativa liberal-conservatrice hanno portata perlopiù limitata alla modifica di singoli capitoli della più recente legislazione e precorrono i più organici interventi annunciati nel programma della Coalizione.

A questo riguardo, il *Superannuation Act 2010*, approvato dopo l'annullamento giudiziale di modifiche in un primo momento introdotte in via regolamentare, stabilisce soglie massime per le **prestazioni pensionistiche** erogabili nel pubblico impiego sulla base dello schema vigente per le pensioni di anzianità (*Civil Service Compensation Scheme* - CSCS) e, mentre mantiene in capo al Governo l'obbligo di esperire sulla

---

[43] Nel caso particolare, alla pubblicazione nel 2003 del primo documento programmatico da parte del *Department for Work and Pensions*, dal titolo *Measuring Child Poverty* (www.dwp.gov.uk/docs/final-conclusions.pdf), è seguita l'attività della *Child Poverty Unit* (struttura interdipartimentale costituita tra il predetto dipartimento, il *Department for Children, Schools and Families* e il Tesoro) con la pubblicazione di ulteriori documenti, rispettivamente nel 2008 e nel 2009: *Ending Child Poverty: Everybody's Business* (http://media.ft.com/cms/dc8b3e6c-f037-11dc-ba7c-0000779fd2ac.pdf) e *Ending Child Poverty: Making It Happen* (http://www.education.gov.uk/consultations/downloadableDocs/8061-CPU-Ending%20Child%20Poverty.pdf).

[44] La povertà è definita dalla legge come la condizione di reddito familiare insufficiente o di *material deprivation* in cui versi il minore.

materia effettive consultazioni con le organizzazioni sindacali, fa venir meno l'obbligatorietà del consenso di queste ultime - prevista da norme precedenti - a revisioni riduttive delle erogazioni contemplate nello schema predetto.

Di altre prestazioni previdenziali o attinenti alla **sicurezza sociale** il Governo Cameron-Clegg ha invece disposto, attraverso il *Saving Accounts and Health in Pregnancy Grant Act 2010*, la soppressione per ragioni di contenimento della spesa pubblica: ciò con riguardo - a decorrere dal gennaio 2011 – ai sussidi per i nuovi nati erogati dal *Child Fund Trust* istituito nel 2005 (i cui importi erano stati intanto ridotti in via regolamentare durante l'anno), agli incentivi finanziari al risparmio privato erogati dallo schema denominato *Saving Gateway*[45] ed ai sussidi alle donne in gravidanza introdotti nel 2009.

Per altro verso, con l'*Equitable Life (Payments) Act 2010*,il legislatore ha stabilito la corresponsione di **indennizzi**, posti a carico delle casse pubbliche per un impegno complessivo di 1,5 miliardi di sterline, ai sottoscrittori di un noto fondo assicurativo e previdenziale per le ingenti perdite subite dalle loro polizze, nel presupposto che allo stato di insolvenza in cui è incorso il fondo abbiano significativamente contribuito la *maladministration* delle autorità di vigilanza e la protratta inefficacia regolatoria (*serial regulatory failure*) dei poteri pubblici.

In materia di **imprese sociali** e **società cooperative**, si segnala il *Co-operative and Community Benefit Societies and Credit Unions Act 2010*, un provvedimento che ha interessato le *industrial and provident societies* – entità societarie a carattere mutualistico e cooperativo - allo scopo di modificarne il regime giuridico e la stessa denominazione tradizionale, aggiornata in *co-operative or community benefit societies*.

---

[45] Introdotto dal Governo laburista con il *Saving Gateway Accounts Act 2009* nel quadro delle misure adottate per fronteggiare la crisi finanziaria, lo schema, operante con il contributo di fondi pubblici e riservato all'adesione volontaria di lavoratori a basso reddito in possesso di determinati requisiti, era finalizzato a promuovere l'abitudine al risparmio e a favorire, attraverso tali incentivi, la loro "inclusione finanziaria".

Nei primi messi dell'anno il Governo laburista, allora in carica, ha approvato alcune leggi attinenti ai temi dell'**energia** e della **tutela dell'ambiente**.

Tra queste, l'*Energy Act 2010* si correla agli indirizzi adottati dal Governo in ordine alla programmata **riduzione delle emissioni** di CO2 nella misura del 18% entro il 2020 rispetto ai livelli del 2008, nella prospettiva di giungere ad una riduzione ben più rilevante (dell'80%) entro il 2050. Tali obiettivi sono stati formulati nel quadro della strategia nazionale messa a punto dal Governo per la graduale riconversione energetica del Paese, ispirata al principio dello sviluppo sostenibile, della valorizzazione delle opportunità di crescita economica che ne derivano e nella tutela dei gruppi sociali più vulnerabili[46]. Nell'intento di dare attuazione ad alcuni elementi di questa strategia, il legislatore ha perseguito, con il provvedimento ora in esame, tre finalità principali.

In primo luogo, è introdotto un quadro di incentivi finanziari per lo sviluppo commerciale delle attività di raccolta e stoccaggio geologico di CO2 (*carbon capture and storage*, CSS). Le misure riguardano, in una fase iniziale, quattro progetti dimostrativi per la realizzazione, sul territorio nazionale, di impianti energetici che si avvalgono di questa tecnologia. Si prevede altresì che l'eventuale sviluppo di ulteriori impianti possa essere finanziato con entrate tratte da maggiorazioni tariffarie sulla fornitura di energia, e che i progetti presentati in questo ambito possano ricorrere al sostegno finanziario pubblico ad esito di procedure competitive.

Sono previste, in secondo luogo, forme di sostegno per i casi di disagio sociale determinati da penuria energetica (*fuel poverty*), fenomeno di cui si prospetta la riduzione anche mediante l'introduzione di sussidi e di tariffe agevolate per il riscaldamento domestico. A tale riguardo, i fornitori di energia sono obbligati a praticare **tariffe differenziate** per i *vulnerable*

---

[46] Le linee fondamentali del piano strategico sono state esposte dal Governo nel luglio 2009 nel documento dal titolo: dal titolo *The UK Low Carbon Transition Plan – a National Strategy for Climate and Energy*, ora consultabile presso il sito del *Department of Energy and Climate Change* (DECC): http://www.decc.gov.uk/assets/decc/White%20Papers/UK%20Low%20Carbon%20Transition%20Plan%20WP09/1_20090724153238_e_@@_lowcarbontransitionplan.pdf.

consumers, una volta scaduto (nel marzo 2011) l'accordo nazionale vigente in questo ambito (*Voluntary Agreement*).

Infine, la legge persegue il rafforzamento dei poteri pubblici di **regolazione energetica**, affinché il corretto funzionamento del relativo mercato possa giovare ai consumatori e assicurare la disponibilità di risorse di energia sicure e conformi al principio di sostenibilità ambientale. A tale scopo vengono specificate le competenze dell'autorità indipendente di settore – la OFGEM – in relazione al perseguimento dei fondamentali obiettivi della concorrenza del mercato, della tutela dei consumatori e delle iniziative rese necessarie dal cambiamento climatico. Con la medesima finalità, inoltre, sono apportate modifiche al regime autorizzatorio previsto per talune attività dell'industria energetica; sono ampliati i termini entro i quali la predetta autorità può irrogare sanzioni ai fornitori di energia; è in parte modificato il contenuto degli obblighi informativi dei fornitori nei rapporti contrattuali con gli utenti.

La **tutela ambientale**, con specifico riferimento alla gestione delle acque, è oggetto del *Flood and Water Management Act 2010.* Preceduta da una pluriennale istruttoria scandita dalla pubblicazione di diversi documenti di consultazione[47] (ed approvata prima dello scioglimento parlamentare e del cambio di maggioranza politica), la legge conferisce rinnovati poteri alle autorità di settore – alla *Environment Agency* per la regione inglese, e agli organi di governo locale per quanto riguarda il Galles[48] – in vista della predisposizione ed attuazione di piani strategici di

---

[47] Tra le principali fonti delle analisi e delle proposte che hanno ispirato l'elaborazione legislativa sul tema va menzionata almeno la *Pitt Review*, relazione presentata nel 2008 da Sir Michael Pitt, esperto indipendente designato dal Governo in prospettiva della revisione normativa ritenuta necessaria dopo le disastrose alluvioni verificatesi l'anno precedente nel Paese (*Learning lessons from the 2007 floods*, testo consultabile all'indirizzo: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100807034701/http:/archive.cabinetoffice.gov.uk/pittreview/thepittreview/final_report.html). Le conclusioni della *Review* sono state oggetto del documento di replica pubblicato lo stesso anno dal Dipartimento per l'Ambiente: *The Government's Response to Sir Michael Pitt's Review of the Summer 2007 Floods* (http://www.defra.gov.uk/publications/2011/03/30/pb13193-flood-review-2007).

[48] Mentre l'applicazione in Scozia di alcune disposizioni della legge non è ostacolata dal limite delle *reserved matters* sancito dalla legge sulla *devolution* scozzese del 1998, per altre disposizioni è stato necessario – in applicazione della cosiddetta *Sewel*

intervento relativamente ai fenomeni delle **alluvioni** e al rischio di **erosione delle zone costiere**[49].

In questa sezione si è ritenuto di collocare il *Digital Economy Act 2010*, benché il tema della **proprietà intellettuale** presenti profili il cui rilievo, intersettoriale in quanto non limitato a singoli ambiti tematici (la cultura, l'economia, le comunicazioni), nemmeno può ritenersi estraneo alla dimensione che si è definita istituzionale, in ragione dei diritti primari (all'informazione, alla fruizione e alla tutela delle opere dell'ingegno) implicati dai relativi istituti; le premesse politiche del provvedimento, riconducibili soprattutto agli indirizzi di sviluppo economico del Governo laburista, hanno tuttavia consigliato tale scelta redazionale.

La legge trae origine, infatti, dall'indagine promossa nel 2008 dal Governo britannico sul settore delle comunicazioni (le cui attività rappresentano ormai l'8% del PIL nazionale), ed è stata anticipata nei suoi principali contenuti da un "libro bianco"[50] in cui, in particolare, lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie digitali veniva individuato come uno dei principali aspetti di una strategia industriale nazionale rivolta a perseguire una crescita economica duratura. A questo fine il documento raccomandava l'adozione di iniziative riferite a quattro aspetti salienti: la stretta cooperazione tra soggetti pubblici e privati nella realizzazione di moderne infrastrutture tecnologiche; l'introduzione di un quadro normativo idoneo, in virtù della sua chiarezza e di un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti, a creare le condizioni affinché il Regno Unito potesse diventare un centro di attrazione globale per le industrie della "economia digitale"; la promozione delle conoscenze e le capacità tecniche dei

---

Convention che in via di prassi costituzionale concorre a regolare i rapporti tra Governo centrale ed Esecutivo Scozzese – l'assenso del Parlamento Scozzese (espresso nella forma della *Legislative Consent Motion*).

[49] Si nota che il Governo laburista, nel caso delle due leggi in materia di energia e di tutela ambientale appena esaminate (*Energy Act 2010* e *Flood and water Management Act 2010*), è intervenuto nel 2010 su aspetti – la *fuel poverty* e l'erosione delle coste marine – per i quali aveva già dettato disposizioni l'anno precedente (rispettivamente, nel *Green Energy Act 2009* e nel *Marine and Coastal Access 2009*).

[50] *Digital Britain* (*Final Report*), pubblicato nel giugno 2009 e consultabile all'indirizzo: http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7650/7650.pdf.

cittadini, in modo da consentirne la piena partecipazione alla "società digitale"; infine, l'incremento del ricorso da parte della pubblica amministrazione alle nuove tecnologie, in vista di un abbattimento dei costi e di miglioramenti qualitativi nella prestazione dei servizi pubblici.

Dando seguito a tali premesse, il *Digital Economy Act 2010* provvede, in primo luogo, a rafforzare il potere conoscitivo del Parlamento, ponendo sull'autorità indipendente di settore – OFCOM – l'obbligo di presentare ogni triennio una relazione alle Camere sullo stato delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica.

Necessarie e funzionali alla crescita del settore, nell'impianto del provvedimento, sono le articolate disposizioni che vi sono dettate in materia di **tutela dei diritti di proprietà intellettuale** e le sanzioni previste per l'ipotesi della loro **violazione**; misure che, al momento della loro elaborazione da parte del Governo e durante l'esame parlamentare, hanno suscitato reazioni critiche da parte di quanti vi hanno ravvisato una indebita restrizione posta alla libera fruizione di prodotti culturali attraverso **Internet**, nonché il rischio di intrusioni nella sfera privata degli utenti. Sotto questo profilo, la legge modifica il *Communications Act 2003* per inserirvi la previsione di particolari obblighi in capo ai **fornitori di servizi di comunicazione**, la cui finalità è quella di disincentivare le violazioni (*copyright infringments*) e ridurne la quantità su scala generale. La definizione in dettaglio delle suddette prescrizioni è rimessa, per gli aspetti sia sostanziali sia procedurali, a codici di condotta redatti dall'OFCOM e dotati di efficacia vincolante per i destinatari; la legge ne delinea tuttavia i contenuti essenziali, che articolano la tutela graduandola su un duplice livello.

Questi obblighi si sostanziano, in primo luogo, nella notifica - effettuata dal *provider* all'utente che ne ha sottoscritto i servizi - relativa all'avvenuta rilevazione del suo indirizzo IP (*internet protocol*) da parte di soggetti detentori di diritti di *copyright* (*copyright owners*), in quanto associato ad accertate violazioni *on line* di opere protette. Tali notifiche (*copyright infringement reports*), riferite a ciascun utente (o meglio, al suo indirizzo IP) e al numero di infrazioni ad esso attribuite, contengono l'indicazione del *copyright owner* da cui provengono, i riferimenti alle opere oggetto delle presunte violazioni ed altre informazioni a garanzia del destinatario.

Oltre alla notifica dei *reports* emessi dai *copyright owners*, gli **obblighi dei *providers*** comprendono la compilazione di liste (*copyright infringement list*) in cui sono riportate, in forma anonima, le violazioni attribuite ad ogni singolo utente; tali liste devono essere inoltrate ai *copyright owners* quando il numero delle infrazioni riconducibili ad un determinato utente superi il limite stabilito nel codice di condotta e riveli pertanto il loro carattere non occasionale o sporadico.

Tali rilevazioni hanno utilità per i detentori dei diritti (*copyright owners*) in quanto il *provider* provveda ad abbinare ad un determinato indirizzo IP l'identità dell'utente che, in un dato momento, si è avvalso della relativa connessione: ciò li pone in condizione di notificare all'interessato una definitiva diffida a desistere dal suo comportamento illecito (*final warning*) oppure, in caso di perdurante inosservanza, di far valere in giudizio i loro diritti. A questa identificazione, nel rispetto delle norme di tutela dei dati personali, può tuttavia procedersi non per autonoma iniziativa del *provider* o dei *copyright owners*, bensì sulla base dell'autorizzazione resa dall'autorità giudiziaria con un *order* emanato su istanza di questi ultimi.

La legge delinea un ulteriore livello di tutela per l'ipotesi in cui, ad un anno dalla sua entrata in vigore, il sistema delle notifiche e delle diffide (non a caso definite *initial obligations*) si sia rivelato inefficace a ridurre la mole delle violazioni. Il Ministro competente è, in tal caso, abilitato ad imporre ulteriori prescrizioni ai *providers*, concernenti l'applicazione di misure tecniche preordinate a limitare l'**accesso alla Rete** dell'utente che abbia violato i diritti di *copyright* superando la soglia massima di infrazioni indicata dal codice di condotta. Gli aspetti tecnico-procedurali di queste misure (dette *technical obligations*), che possono concretarsi in restrizioni idonee ad ostacolare le operazioni di condivisione in rete di documenti digitali (*file-sharing*), oppure nella temporanea sospensione dei servizi di connessione, sono rimessi alla definizione dell'OFCOM. È altresì prevista la possibilità, per il Ministro, di adire l'autorità giudiziaria per ottenere, in casi di particolare gravità e previa adeguata motivazione, un provvedimento di blocco di siti Internet di cui sia accertato il coinvolgimento in rilevanti violazioni dei diritti derivanti da *copyright*. Le decisioni con cui le sanzioni sono irrogate nei confronti degli utenti ritenuti responsabili di reiterate violazioni possono essere impugnate dinanzi ad

un organismo costituito dall'OFCOM, oppure, ove si tratti di misure tecniche, dinanzi al *First Tier Tribunal*.

Il testo normativo contiene infine disposizioni di modifica della legislazione vigente con riguardo, rispettivamente, al regime autorizzatorio dei **servizi televisivi e radiofonici**, all'utilizzazione dello spettro elettromagnetico per la telefonia mobile e, in particolare, alla classificazione dei videogiochi secondo le fasce di età degli utenti (*age rating*), al fine di ampliare il novero dei *video games* soggiacenti a questo requisito in prospettiva della loro vendita al pubblico; e al diritto di prestito (*public lending*), in modo da includere i contenuti in formato elettronico (audio-libri, *e-books*) nel sistema di remunerazione degli autori le cui opere sono oggetto di consultazione nelle biblioteche pubbliche.

Due sono stati i provvedimenti approvati nel 2010 in materia di **istruzione**, dovuti il primo alla maggioranza laburista, il secondo al Governo ora in carica.

Il *Children, Schools and Families Act 2010*, già prima evidenziato per i suoi profili di diversa rilevanza, interviene sull'ordinamento dei servizi scolastici rivolti ad alunni con particolari esigenze educative derivanti da condizioni di disabilità o da difficoltà di apprendimento (*special educational needs*), assegnando all'autorità competente (*Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills*) il compito di valutare, nell'esercizio delle sue funzioni ispettive, la sussistenza di tali specifiche esigenze; viene definito, d'altra parte, l'ambito delle competenze attribuite alle autorità scolastiche nei propri distretti, ed è in particolare rafforzata la possibilità per gli uffici locali di assistenza ai minori (*Local Safeguarding Children Boards*) di acquisire presso le famiglie le informazioni necessarie allo svolgimento dei propri compiti.

Nel luglio 2010 la nuova assemblea legislativa ha approvato l'*Academy Act 2010* al fine di abilitare gli istituti di istruzione scolastica primaria e secondaria ad ottenere la qualifica di *academy*, cui si correlano, oltre al conferimento di fondi pubblici, particolari condizioni di autonomia gestionale, organizzativa e con riguardo alla predisposizione dell'offerta formativa. Dotate di un riconoscimento ministeriale (*academy order*) che dà titolo a ricevere finanziamenti statali, le *academies* si avvalgono

frequentemente del patrocinio di enti privati a carattere culturale, economico, volontaristico oppure confessionale, e si pongono in particolare relazione con l'ambito territoriale in cui esse sono istituite, talora con la finalità di rilevare le funzioni assolte da altri istituti scolastici e di migliorare l'offerta formativa.

La legge stabilisce i requisiti necessari affinché gli istituti scolastici esistenti possano convertirsi in accademie, differenziandoli sulla base dell'orientamento dei loro programmi, generalista oppure rivolto a specifiche esigenze educative. Nel primo caso è richiesta a tali istituti la formulazione di programmi ampi e bilanciati nei contenuti (*balanced and broadly based curriculum*), nei quali sia previsto, ove si tratti di istituti di istruzione secondaria, l'insegnamento di alcune materie specialistiche; nel secondo caso sono fatte salve le caratteristiche organizzative dirette a soddisfare, come previsto dalla legislazione vigente, i particolari bisogni educativi degli alunni più svantaggiati (*speci al educational needs*).

Il finanziamento pubblico, della durata minima di sette anni, è conferito a questi istituti sulla base di un accordo tra l'autorità ministeriale e l'ente proprietario o titolare della loro gestione (*academy arrangements*), oppure attraverso specifici accordi di assistenza finanziaria già disciplinati dall'*Education Act 2002* (*arrangement for academy financial assistance*). Gli accordi dell'uno e dell'altro tipo sono oggetto di una relazione presentata al Parlamento dal competente *Secretary of State* all'inizio di ogni anno accademico.

5. Attuazione nazionale del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche

Nel quadro del "semestre europeo" è stata richiesta agli Stati membri, com'è noto, la presentazione dei propri Programmi di Stabilità e Convergenza (PSC) assieme ai Programmi Nazionali di Riforma (PNR).

Il ***National Reform Programme***[51] per il 2011 ed il ***Convergence Programme***[52] per il periodo 2011-2014, presentati dal Regno Unito il 28

[51] http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_uk_en.pdf.

aprile 2011, si segnalano, innanzitutto, per la presenza in tali documenti di stime e previsioni finanziarie prodotte per la prima volta dall'***Office for Budget Responsibility*** (OBR[53]), organismo indipendente la cui istituzione, finalizzata ad assicurare in maggior grado la trasparenza, l'indipendenza e l'affidabilità delle analisi finanziarie e fiscali su cui si fondano le politiche di bilancio, figura tra le prime misure adottate dal Governo liberal-conservatore insediatosi durante l'anno[54].

Proprio sulla base delle previsioni dell'OBR il Governo britannico ha ritenuto, nel *Convergence Programme*, che l'obiettivo di progressiva riduzione dell'eccessivo deficit di bilancio possa essere raggiunto in piena compatibilità con l'obbligo posto in ambito europeo di mantenerne il livello entro la soglia percentuale del 3% del PIL, dal momento che le stime dell'OBR indicano un contenimento al 2.6% del debito nazionale nel 2014-2015.

Le politiche che il Governo britannico intende adottare – in parte anticipate nella manovra di bilancio effettuata nel giugno 2010 - sono orientate, nel complesso, ad invertire la tendenza affermatasi nel decennio precedente alla crisi finanziaria, la quale ha comportato, oltre ad una crescita insostenibile della spesa pubblica, l'affermarsi di un ruolo preponderante del settore pubblico nell'economia, l'eccessivo affidamento sul settore finanziario e il crescente ricorso al credito, il calo degli investimenti privati ed uno sviluppo economico disomogeneo sul territorio nazionale. Tali condizioni hanno fatto sì che la crisi finanziaria globale avesse dure ripercussioni sull'economia nazionale, in cui il settore finanziario, avente a sua volta carattere globale, è fortemente integrato.

Le leve di cui il Governo intende avvalersi per perseguire l'obiettivo di una crescita economica sostenibile e bilanciata, in un quadro economico

---

[52] *2010-11 Convergence Programme for the United Kingdom (april 2011)*, consultabile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/cp_uk_en.pdf.

[53] Le stime riportate nel *Convergence Programme* riprendono, in particolare, l' *Economic and Fiscal Outlook* diffuso dall'OBR nel marzo 2011: http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/.

[54] L'OBR, istituito nel maggio 2010, è stato successivamente disciplinato dal *Budget Responsibility and National Audit Act 2011*, promulgato il 22 marzo 2011.

aggravato dalla perdurante instabilità globale, sono individuate principalmente: (a) nella **politica fiscale**, allo scopo di riportare sotto controllo la spesa pubblica nel medio termine, di ripristinare la stabilità e di restituire fiducia agli investitori privati; (b) nella **politica monetaria**, al fine di assicurare la stabilità dei prezzi e di sostenere, in tal modo, la tenuta del più ampio quadro economico; (c) nella **riforma della regolazione finanziaria**, attraverso la quale rafforzare i presidi contro l'insorgenza di rischi sistemici e promuovere la stabilità finanziaria senza la quale non può esservi una crescita equilibrata dell'"economia reale" (sotto questo profilo è da segnalare il rafforzamento degli strumenti di vigilanza attraverso l'istituzione, nel 2010, della *Independent Commission on Banking*, l'autorità indipendente di controllo sul settore bancario); infine, (d) nelle **politiche microeconomiche** idonee a sostenere il ruolo del Paese nel contesto dell'economia globale, mediante interventi diretti ad introdurvi un sistema fiscale tra i più competitivi all'interno del G20, a farne il luogo ideale in cui avviare nuove attività d'impresa e a rendere la forza lavoro nazionale, già ora tra le più flessibili in Europa, anche più preparata ed esperta. Tali linee di azione, esposte nel *Plan for Growth*[55] messo a punto nel marzo 2011, intendono costituire altrettanti strumenti per superare gli ostacoli alla crescita del Paese ("*bottlenecks*") individuati in sede europea e trovano inoltre corrispondenza nelle strategie elaborate, per gli ambiti di loro competenza, dalle autonomie regionali (*devolved administrations*).

Per quanto concerne, con maggiore dettaglio, la politica fiscale, è proposito del Governo orientare gli **investimenti pubblici** verso i settori più produttivi, evitare incrementi della **pressione fiscale** penalizzanti per le imprese e per i lavoratori, e riformare il **sistema di welfare** allo scopo di remunerare principalmente il lavoro e di incentivare l'iniziativa e la responsabilità personale. Le riduzioni di spesa e il gettito fiscale, secondo le previsioni esposte nel *Convergence Programme*, dovrebbero consentire il consolidamento del debito sul livello di 126 miliardi di sterline nel biennio 2015-2016.

[55] Testo consultabile all'indirizzo: http://cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget_growth.pdf.

Un ruolo cruciale, a questo riguardo, è assegnato alla ***Spending Review***[56] con cui il Governo, nell'ottobre 2010, ha stabilito limiti predeterminati di spesa (*Department Expenditure Limits* – DEL) per ciascun Dipartimento nel quadriennio compreso tra il corrente anno finanziario 2011-2012 e il 2014-2015, mentre sono stati previsti interventi anche sulla componente flessibile del bilancio annuale costituita dalla *Annuallly Managed Expenditure* (AME). Il complessivo riequilibrio della spesa pubblica si è così orientato verso il suo contenimento in ambiti quali il *welfare* e le pensioni del settore pubblico (per i quali sono annunciate iniziative legislative di riforma), mentre sono state mantenute pressoché invariate le risorse per il *National Health Service* e per gli aiuti internazionali allo sviluppo. Più in generale, i criteri di revisione della spesa pubblica prescelti dalla Coalizione liberal-conservatrice hanno delineato un ordine di priorità in base al quale l'impegno finanziario deve preferibilmente concentrarsi su iniziative idonee a favorire la crescita economica di lunga durata e la devoluzione al livello locale dei servizi pubblici finora rimessi alla responsabilità dell'amministrazione centrale.

I fondamentali obiettivi del Governo - risanamento del bilancio statale, promozione dell'equità tra le generazioni, ripristino della fiducia negli investimenti, efficacia delle politiche monetarie a fronte delle fluttuazione dei cambi - sono valorizzati dalla nuova maggioranza anche sotto l'aspetto delle procedure delineate per il loro perseguimento. L'impegno in questo ambito assunto dal Governo (*fiscal mandate*) e gli indirizzi di politica economica e fiscale trovano ora la loro formulazione in un documento, *Charter for Budget Responsibility*, sottoposto all'esame parlamentare; tale documento è stato presentato per la prima volta il 22 novembre 2010 e, in versione definitiva, nel mese di aprile 2011[57].

Il *National Reform Programme* ed il *Convergence Programme* del Regno Unito sono passati al vaglio del **Consiglio Europeo**, che ha espresso la propria positiva valutazione circa la sostenibilità delle politiche

[56] Testo consultabile all'indirizzo: http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010_completereport.pdf.

[57] Testo all'indirizzo: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/charter_budget_responsibility040411.pdf.

economiche e sociali che vi sono delineate, pur formulando riserve relativamente a talune previsioni in essi contenute. Nella sua Raccomandazione del 12 luglio 2011 il Consiglio, in particolare, ha ritenuto che lo scenario macroeconomico delineato nei due documenti sconti una minore plausibilità nel medio termine (anche per la mancata indicazione, per alcune delle stime formulate nei documenti, di obiettivi intermedi) e che il rischio inflattivo possa in parte vanificare l'efficacia della politica monetaria di cui il Governo britannico intende avvalersi tra gli altri strumenti. Il mercato del lavoro, inoltre, pur connotato da elevata flessibilità, non è stato finora in grado, secondo la Commissione, di assorbire la vasta disoccupazione giovanile, mentre nei settori meno qualificati la mancanza di incentivi finanziari rende difficilmente conciliabile l'attività lavorativa con la cura dei figli, specie per i genitori soli; il diffuso fenomeno dell'abbandono scolastico costituisce un altro elemento con indubbie ripercussioni in quest'ambito. Ulteriori aspetti dai quali, per il notevole impatto avuto nella crisi economica del Paese, dipenderà il pieno recupero della stabilità finanziaria sono rappresentati dall'**accessibilità del credito da parte degli investimenti privati** e dall'andamento dei **costi delle abitazioni**.

Il Consiglio ha dunque formulato le proprie raccomandazioni al Regno Unito, invitandolo a non deflettere dagli ambiziosi obiettivi delineati nei due documenti programmatici. Tra questi, il Consiglio mette in particolare evidenza: la **diminuzione del livello di indebitamento** al 6,2 % del PIL entro il 2012-2013; il **contenimento della spesa pubblica** e il suo orientamento verso prioritarie finalità di crescita e di sostenibilità economica; le iniziative idonee ad evitare che i **cicli dei prezzi immobiliari** e la loro eccessiva volatilità producano effetti destabilizzanti sul bilancio pubblico e sul sistema finanziario; le iniziative dirette ad agevolare l'**ingresso nel mercato del lavoro dei giovani**, attraverso opportunità di formazione per le persone meno qualificate e misure di sostegno per quanti sono inattivi a causa delle loro responsabilità familiari; l'**agevolazione dell'accesso al credito**, bancario e non bancario, da parte degli investitori privati e soprattutto delle PMI.

6. La produzione legislativa delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord

Si riportano in una delle tabelle allegate, al fine di offrire un quadro per quanto possibile esauriente della produzione legislativa del Regno Unito, i dati quantitativi riferiti ai singoli organi legislativi istituiti in Scozia, nel Galles e nell'Irlanda del Nord nel contesto del processo di decentramento politico-istituzionale (*devolution*) avviato, con leggi riferite a ciascuna delle tre regioni, nel 1998[58]. Nella valutazione di tali dati occorrerà tenere presente che gli statuti di autonomia di ciascuna regione, e conseguentemente l'ampiezza degli ambiti di competenza attribuiti dalle leggi istitutive ai rispettivi organi legislativi, si caratterizzano in modo alquanto diverso e delineano, complessivamente, un quadro "asimmetrico" dei rapporti tra lo Stato centrale e gli organi di governo locale, nonché delle fonti normative mediante le quali si esplicano i poteri di questi ultimi.

[58] Si tratta, com'è noto, dello *Scotland Act*, del *Government of Wales Act* e del *Northern Ireland Act*, tutti approvati nel 1998.

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2010

Anno	*Totale leggi approvate*	*Public General Acts*	*Local and Personal Acts*
1990	78	46	32
1991	92	69	23
1992	82	61	21
1993	70	52	18
1994	57	41	16
1995	65	54	11
1996	76	63	13
1997	73	69	4
1998	54	49	5
1999	39	35	4
2000	53	45	8
2001	30	25	5
2002	50	44	6
2003	50	45	5
2004	44	38	6
2005	24	24	0
2006	59	55	4
2007	34	31	3
2008	36	33	3
2009	28	27	1
2010	46	41	5
Totale	1140	947	193
MEDIA	*54,2*	*45,0*	*9,1*

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia 2002-2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
INIZIATIVA GOVERNATIVA *di cui*:	35	32	33	24	53	27	30	22	34
Leggi relative alla manovra finanziaria (*Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act*)	5	4	4	6	4	4	5	4	7
Leggi relative alla partecipazione UE	1	2	1	0	1	0	2	0	0
Leggi di consolidamento	1	1	0	0	4	1	0	1	1
Statute Law Repeals Act	0	0	1	0	0	0	1	0	1
INIZIATIVA PARLAMENTARE	9	13	5	0	2	4	3	5	7
TOTALE	44	45	38	24	55	31	33	27	41

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate 2006-2010[59]

	2006		2007		2008		2009		2010	
	val ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)
Istituzionali	28	55%	14	51%	10	35%	12	52%	17	50%
Settoriali	12	24%	8	30%	14	50%	8	35%	11	32%
Microsettoriali	6	12%	4	15%	3	11%	2	9%	3	9%
Manut. Norm.	5	9%	1	4%	1	4%	1	4%	3	9%
Totale	51	100%	27	100%	28	100%	23	100%	34	100%

[59] I dati percentuali sono riferiti al totale delle leggi di interesse pubblico generale (*Public General Acts*), ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio.

TABELLA 4 - Produzione legislativa 1999-2010 della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord[60]

Anno	*Scozia*		*Galles*	*Irlanda del Nord*	
	Leggi	*Statutory Instruments*	*Statutory Instruments*	Leggi[61]	*Statutory Rules*[62]
1999	1	203	30	0	502
2000	12	453	124	5	412
2001	15	494	244	17	441
2002	17	570	212	14	414
2003	19	699	217	0	553
2004	12	565	192	0	531
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	431
Totale	165	6221	2189	77	5859

[60] Fonte: *Her Majesty's Stationery Office*, sito internet: http://www.opsi.gov.uk/.

[61] 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*).

[62] I dati sono riferiti cumulativamente alla produzione normativa locale e a quella emanata a livello centrale dal *Northern Ireland Office*.

TABELLA 5 - Legislazione delegata (*Statutory Instruments*) 1990-2010

Anno	Totale leggi approvate (*General and Local*)	Statutory Instruments
1990	78	2667
1991	92	2953
1992	82	3359
1993	70	3282
1994	57	3336
1995	65	3345
1996	76	3278
1997	73	3114
1998	54	3262
1999	39	3491
2000	53	3499
2001	30	4199
2002	50	3299
2003	50	3399
2004	44	3459
2005	24	3601
2006	55	3511
2007	34	3662
2008	36	3327
2009	28	3468
2010	46	2971
TOTALE	1136	70482

SPAGNA

1. Dati quantitativi

Nel 2010 il Parlamento spagnolo ha approvato **53 leggi**.

Si è registrato quindi un aumento rispetto all'anno precedente (32 leggi) e si è confermato un dato assoluto comparabile con quello del precedente anno centrale della legislatura, cioè l'anno 2006, nel quale furono approvate 52 leggi (Tabella 1). Va peraltro evidenziato che quasi un terzo del totale (15 per l'esattezza) è rappresentato da un gruppo di leggi riguardanti la cessione di tributi dello Stato alle singole Comunità autonome (si veda il par. 3: "Principali settori di intervento legislativo").

All'interno delle 53 leggi approvate, vi sono **9 leggi organiche** (Tabella 1), tra le quali spicca la nuova legge, attesa da tempo, in materia di interruzione volontaria della gravidanza (Legge organica 2/2010).

Durante l'anno sono stati emanati **14 decreti legge** (Tabella 1). Come per i due anni precedenti, la maggior parte di essi è stata approvata per contrastare la crisi economico-finanziaria in atto, a livello nazionale ed europeo.

Tutti i decreti legge approvati dal Governo sono stati convalidati dal Parlamento nel testo originario e **3** di essi sono stati trasformati in disegni di legge, secondo un procedimento tipico dell'ordinamento spagnolo, al fine di potervi introdurre modifiche successive.

Nel 2010 è stato anche emanato **1 decreto legislativo** (Regio decreto legislativo 1/2010) con il quale è stato approvato il nuovo testo unico della normativa sulle società di capitali, in attuazione della delega legislativa al Governo dell'anno precedente (Legge 3/2009).

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Tra le **53 leggi** approvate nel 2010 ve ne sono **46** che derivano da disegni di legge presentati dal **Governo**, mentre le restanti **7** sono di **iniziativa parlamentare e regionale** (Tabella 2, con i dati riepilogativi per legislatura), in quanto scaturiscono da 5 proposte presentate da gruppi parlamentari al Congresso (Legge 15/2010 sulla lotta alla morosità nel commercio, Legge 37/2010 sull'ufficio del bilancio del Parlamento, Legge 38/2010 sulla Commissione bicamerale per l'Unione europea, Legge 42/2010 sul tabagismo e sui prodotti del tabacco e Legge 44/2010 sulle acque intorno alle isole Canarie), da 1 proposta presentata al Senato (Legge organica 8/2010 di modifica della normativa elettorale e della legge sul Tribunale costituzionale) e da 1 proposta di iniziativa dei Paesi baschi (Legge organica 1/2010 di modifica delle leggi sul Tribunale costituzionale e sul potere giudiziario, in attuazione dello statuto di autonomia basco).

Per quanto riguarda, invece, i dati relativi alle diverse tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto ed escludendo la legge di approvazione del bilancio generale dello Stato (Legge 39/2010), la Legge organica 9/2010 (di ratifica del Protocollo che modifica il Protocollo sulle disposizioni transitorie allegato al Trattato sull'Unione europea, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica) e le 3 leggi derivanti da decreti legge del Governo (Legge 3/2010 sui danni causati dagli incendi e dalle altre catastrofi naturali, Legge 9/2010 sulla prestazione dei servizi di transito aereo e Legge 35/2010 sulla riforma del mercato del lavoro), le restanti **48 leggi** possono essere così classificate (Tabella 3):

- **27 leggi istituzionali;**
- **13 leggi settoriali;**
- **5 leggi microsettoriali;**
- **3 leggi di manutenzione normativa.**

3. La legislazione in materia istituzionale

Sul versante **istituzionale** sono stati approvati tre provvedimenti nel corso dell'anno considerato.

La **Legge 36/2010** (*Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo*), di riforma della disciplina degli **aiuti allo sviluppo**, ha istituito il ***Fondo para la Promoción del Desarrollo*** (FONPRODE), al fine di disporre di uno strumento finanziario capace di rispondere agli impegni in materia di cooperazione economica assunti dalla Spagna. Il Fondo, gestito dal Ministero degli Affari esteri e della cooperazione, finanzia programmi e progetti di sviluppo, con carattere di donazione da Stato a Stato, nei Paesi meno sviluppati, nonché programmi di sviluppo e organismi multilaterali di sviluppo internazionali non finanziari, partecipando inoltre a fondi globali e fiduciari che abbiano come obiettivo la lotta alla povertà. Esso può altresì essere utilizzato per concedere crediti, prestiti e linee di finanziamento, compresi contributi a programmi di microfinanza, acquisizione temporanea di partecipazioni dirette o indirette a capitali in Paesi prioritari per la cooperazione spagnola.

La **Legge 37/2010** (*Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales*) ha istituito l'**Ufficio di bilancio** (*Oficina Presupuestaria*) **del Parlamento spagnolo** (*Cortes generales*). Spettano a tale ufficio, tra l'altro, le seguenti funzioni: monitoraggio e controllo dell'esecuzione del bilancio dello Stato, nonché della sua liquidazione; consulenza tecnica agli organi delle Camere (inclusi i singoli deputati e senatori e i gruppi parlamentari) per tutte le richieste relative al bilancio e al suo stato di esecuzione o liquidazione e al rispetto di entrate e spese pubbliche; monitoraggio dell'attività legislativa che abbia ripercussione su entrate e spese pubbliche.

Infine la **Legge 38/2010** (*Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta*) ha modificato la disciplina della **Commissione bicamerale per l'Unione europea** (*Comisión Mixta para la Unión Europea*), approvata nel 1994 e già modificata nel 2009, al fine di

adattarla alle novità contenute nel Trattato di Lisbona del 2007. La modifica mira a rafforzare le funzioni assegnate alla Commissione, dotandola di strumenti adeguati ad affrontare le nuove sfide che il processo di integrazione comunitaria pone ai Parlamenti nazionali. Essa dispone, tra l'altro, che al termine di ciascuna presidenza semestrale del Consiglio, il Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione, oppure il Segretario di Stato per l'Unione europea, compaiano davanti alla Commissione bicamerale per fornire informazioni sui progressi avvenuti durante tale presidenza.

4. Principali settori di intervento legislativo

Tra le leggi approvate nel 2010 è possibile individuare particolari settori di intervento da parte del legislatore spagnolo.

Nel settore della **giustizia** e della **sicurezza** sono stati approvati diversi provvedimenti. Innanzitutto la **Legge organica 5/2010** (*Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*) ha realizzato una nuova riforma del **codice penale**, al fine di adeguare le norme codicistiche all'evoluzione sociale dello Stato democratico e di rispondere alle nuove questioni sollevate dai mutamenti avvenuti nella società spagnola. La riforma si è resa necessaria anche per uniformare la normativa interna ai nuovi obblighi contratti dal paese a livello internazionale, nonché per correggere alcune distorsioni manifestatesi con l'esperienza applicativa del codice stesso. Nell'ambito delle novelle apportate alla parte generale del codice si segnalano, tra le modifiche più rilevanti: l'introduzione della **libertà vigilata** (*libertad vigilada*), nell'ambito delle misure non privative della libertà personale, intesa come misura straordinaria di controllo delle persone già condannate e che abbiano scontato la propria pena detentiva, da applicarsi al momento della loro scarcerazione; l'introduzione della **responsabilità penale delle persone giuridiche** (*responsabilidad penal de las personas jurídicas*), con riferimento a reati commessi a nome o per conto di enti o società, e a loro vantaggio, da parte di rappresentanti legali e di amministratori di fatto o di diritto; il maggiore ricorso alla pena detentiva del **domicilio coatto** (*localización permanente*), in alternativa

alla reclusione in carcere, con riguardo alle misure privative della libertà personale con durata fino a 6 mesi. Con riferimento invece alle numerose modifiche apportate alla parte speciale del codice penale, si segnalano le seguenti novità, concernenti reati particolari: **inasprimento delle pene per i reati di corruzione** a carico degli impiegati pubblici e introduzione del **reato di corruzione tra privati** (*corrupción entre particulares*), in attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato; **imprescrittibilità dei reati di terrorismo** che abbiano causato la morte di una o più persone; **inasprimento delle pene per gli abusi sessuali commessi sui minori**, che possono arrivare fino a 15 anni di carcere; introduzione di nuove fattispecie di reato come, ad esempio, l'**indottrinamento, l'addestramento o la formazione di terroristi**, la **pirateria marittima e aerea**, il **mobbing** (*acoso laboral*), il **trasferimento illegale di rifiuti**, la **distruzione o grave alterazione dell'habitat**, la **tratta di esseri umani**, il **reclutamento di bambini-soldato**.

La **legge 10/2010** (*Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*) ha invece trasposto nell'ordinamento interno la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di **riciclaggio dei proventi di attività criminose** e di **finanziamento del terrorismo**. La nuova legge mira a proteggere l'integrità del sistema finanziario e di altri settori economici, stabilendo obblighi specifici in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Sono precisate le attività che costituiscono riciclaggio di capitali (*blanqueo de capitales*), qualora si conosca la loro provenienza illecita o delittuosa: la conversione o il trasferimento di beni allo scopo di occultare tale origine o di aiutare una persona ad eludere le conseguenze legali dei suoi atti; l'occultamento di natura, origine, localizzazione, disposizione, movimento o proprietà di beni o diritti su beni; l'acquisizione, il possesso o l'utilizzazione di beni. Costituiscono invece finanziamento del terrorismo: la somministrazione, deposito, distribuzione, raccolta di fondi o beni, in qualunque modo, in forma diretta o indiretta, con l'intenzione di utilizzarli, totalmente o parzialmente, al fine di commettere un reato di terrorismo previsto dal

codice penale. Il provvedimento identifica altresì i soggetti obbligati al rispetto della legge, tra i quali istituti di credito e di assicurazioni, società di investimento, servizi postali, cambiavalute, fondi pensione, promotori immobiliari, notai, avvocati e procuratori. La legge stabilisce quindi una serie di obblighi a carico di tali soggetti, in materia di diligenza, di informazione, di controllo interno, di mezzi di pagamento. Tra questi si segnala l'obbligo di identificare con precisione, attraverso un documento di riconoscimento, le persone con le quali si compiono negozi od operazioni, nonché l'obbligo di individuare il titolare reale di tali attività. La **legge 4/2010** (*Ley 4/2010, de 10 de marzo, para la ejecución en la Unión Europea de resoluciones judiciales de decomiso*) ha invece incorporato nel diritto spagnolo la decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del **reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca** ("*resoluciones de decomiso*")[1], disciplinando il procedimento attraverso il quale tali decisioni devono essere trasmesse dalle autorità giudiziarie spagnole agli Stati membri dell'Unione europea; vengono inoltre stabilite le modalità mediante le quali le autorità giudiziarie spagnole riconoscono ed eseguono tali decisioni, nei casi di trasmissione da parte di altro Stato membro. La legge chiarisce che per "decisione di confisca" va intesa la sanzione o misura imposta da un organo giurisdizionale al termine di un procedimento relativo ad uno o più reati e che abbia come conseguenza la privazione definitiva di beni. La decisione di confisca può riguardare qualsiasi tipo di bene, materiale o immateriale, mobile o immobile, nonché documenti con valore legale o documenti relativi a titoli o diritti su beni, rispetto ai quali l'organo giurisdizionale di uno Stato membro abbia deciso che essi costituiscono il prodotto di un reato e gli strumenti di tale reato, purché passibili di confisca. L'autorità giudiziaria spagnola competente per eseguire una confisca trasmette la decisione all'autorità competente di

[1] Da segnalare inoltre la contemporanea pubblicazione della Legge organica 3/2010, volta ad aggiornare la Legge organica 6/1985, sul potere giudiziario. Essa ha aggiunto un comma all'art. 89-*bis* della legge del 1985, che sancisce la competenza dei giudici monocratici penali (*Juzgados de lo Penal*) in materia di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni di confisca trasmesse dalle autorità competenti di altri Stati membri della UE, quando le stesse devono compiersi in territorio spagnolo.

altro Stato membro della UE, se vi sono fondati motivi per ritenere che i beni oggetto della confisca si trovino in tale Stato. L'autorità trasmette la decisione originale o una copia certificata all'autorità incaricata dell'esecuzione, unitamente a un certificato da compilare su un modello comune, mediante posta certificata, fax o mezzi informatici o telematici che permettano di stabilire l'autenticità del contenuto e l'identità del mittente. I giudici spagnoli devono trasmettere agli altri Stati membri i certificati nella lingua ufficiale dello Stato la cui autorità giudiziaria deve eseguire la confisca. Inoltre la **legge 31/2010** (*Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea*) ha incorporato nel diritto nazionale la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello **scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea**[2] incaricate dell'applicazione della legge. Al fine di scoprire, prevenire e investigare reati ed attività delittuose, con particolare riferimento a quei Paesi le cui frontiere non sono più soggette a controlli, è necessario che i servizi di sicurezza possano scambiare informazioni e intelligence con altri Stati membri nelle diverse fasi dell'investigazione. La legge in questione, nel regolare la materia, non pregiudica comunque gli interessi essenziali in tema di sicurezza nazionale, di sviluppo di investigazioni in corso o della sicurezza di persone e attività di intelligence specifiche nell'ambito della sicurezza dello Stato. Poiché gli Stati membri della UE sono chiamati a perseguire la delinquenza transfrontaliera, è pertanto necessario un equilibrio tra la rapidità e l'efficacia della cooperazione di polizia ed i principi e le norme in materia di protezione dei dati personali, libertà fondamentali, diritti umani e libertà individuali, nel rispetto dei contenuti giurisprudenziali dei tribunali nazionali ed internazionali. I servizi di sicurezza spagnoli competenti possono richiedere informazioni e intelligence ai servizi di sicurezza di

[2] Al tempo stesso, la Legge organica 6/2010 ha apportato una modifica all'art. 88 della Legge organica 6/1985, sul potere giudiziario, inserendo, tra le competenze dei *Juzgados Centrales de Instrucción*, il giudizio in materia di richieste di informazioni tra i servizi di sicurezza degli Stati membri della UE, quando sia necessaria l'autorizzazione giudiziaria.

altro Stato membro quando esistano fondati motivi di fatto per credere che quello Stato disponga di informazioni e intelligence pertinenti. Le informazioni ricevute possono essere utilizzate dal servizio competente solo per i fini indicati nella richiesta o per prevenire una minaccia grave e imminente alla sicurezza pubblica. È possibile fornire informazioni e intelligence su richiesta dei servizi di sicurezza competenti di altri Stati membri che conducono un'investigazione penale o un'operazione di intelligence penale in conformità al loro ordinamento giuridico nazionale; se l'accesso all'informazione necessita di autorizzazione giudiziaria, il servizio di sicurezza interessato è tenuto a richiederla all'organo giurisdizionale competente. È possibile rifiutare la trasmissione di informazioni, come nei casi in cui essa possa pregiudicare gli interessi fondamentali in materia di sicurezza nazionale della Spagna o compromettere l'esito di un'indagine in corso.

Sempre nel settore della sicurezza va altresì richiamata la **Legge organica 4/2010** (*Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía*) sul **regime disciplinare** applicabile al **Corpo nazionale di Polizia**, regolato quest'ultimo dalla Legge organica 2/1986 congiuntamente alla Guardia civile e ad altri Corpi di polizia. La legge stabilisce un quadro normativo efficace, che migliora e perfeziona il regime disciplinare applicabile al personale della Polizia, definendone in primo luogo diritti e doveri, e facendo sì che una tale cornice regolamentare sia pienamente corrispondente alla realtà dei tempi ed in grado di conciliare le rivendicazioni dei membri del Corpo con le garanzie derivanti dai compiti costituzionali assegnati al medesimo. Le disposizioni di legge elencano in modo dettagliato le tipologie di infrazioni, indicando i principi ispiratori del procedimento disciplinare, tra cui legalità, imparzialità, pubblicità, contraddittorio, irretroattività, tipicità e responsabilità. In generale, il procedimento deve comprendere i diritti alla presunzione di innocenza, informazione, difesa e udienza.

Nel **settore economico e finanziario**, con il **Decreto legge 8/2010** (*Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*) il Governo spagnolo ha adottato una serie di **misure eccezionali volte a ridurre il deficit**

pubblico del Paese, allo scopo di chiudere il 2011 con un deficit per le pubbliche amministrazioni del 6% del PIL, puntando a una riduzione della spesa di 5.250 milioni di euro per il 2010 e di 10.000 milioni di euro per il 2011. Tra le principali misure contenute nel decreto-legge si segnalano: la **riduzione media del 5%** per le retribuzioni degli impiegati pubblici; la sospensione della rivalutazione delle pensioni per il 2011; la sospensione del regime transitorio del "pensionamento anticipato" (*jubilación parcial*); l'eliminazione della retroattività per le prestazioni destinate all'assistenza delle persone non autosufficienti; la soppressione dell'assegno bebé (*cheque-bebé*). Il decreto legge 8/2010 è stato convalidato dal Congresso dei deputati il 27 maggio 2010.

Vanno poi menzionate le **15 leggi** approvate in materia di **cessione di tributi dello Stato alle singole Comunità autonome**[3], che hanno modificato i relativi statuti di autonomia, al fine di recepire il nuovo regime generale di cessione dei tributi dello Stato, che prevede l'aumento della quota di gettito ceduto alle Comunità in relazione ad alcune imposte. In virtù di tali provvedimenti, la cessione parziale dell'IRPF (*Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*) passa dal 33% al 50%, la cessione parziale dell'IVA passa dal 35% al 50%, mentre la percentuale di cessione delle diverse Imposte di Fabbricazione passa dal 40% al 58% (accise sui tabacchi, sugli alcolici e gli altri prodotti intermedi e sugli idrocarburi). È inoltre ceduto interamente alle Comunità autonome il gettito relativo alle imposte sul patrimonio, sulle successioni e donazioni, sui trasferimenti patrimoniali e gli atti giuridici documentati, sulle vendite al dettaglio di determinati idrocarburi, alle imposte speciali sull'elettricità e su determinati mezzi di trasporto, nonché quello relativo ai diversi tributi su giochi e scommesse.

Nel settore dell'**occupazione** il Parlamento spagnolo, proseguendo sulla strada intrapresa già da qualche anno, ha approvato diverse misure volte a fronteggiare il crescente aumento della disoccupazione. La crisi

[3] Si tratta delle leggi da 16/2010 a 30/2010, tutte approvate il 16 luglio 2010 e pubblicate sul Bollettino ufficiale dello Stato (BOE) il 17 luglio 2010.

economica e finanziaria internazionale ha evidenziato in Spagna le persistenti anomalie esistenti nel mercato del lavoro nazionale: l'enorme numero di lavoratori con contratti a tempo determinato, da un lato, e l'eccessiva rigidità dei contratti per i lavoratori a tempo indeterminato, dall'altro lato, hanno finito per determinare una forte segmentazione del mercato del lavoro e una pericolosa dualità tra lavoratori stabili e temporanei. Al fine di correggere tale modello, che ha contribuito alla perdita di 2 milioni di posti di lavoro negli ultimi anni, il Governo spagnolo ha presentato un provvedimento urgente di riforma del mercato del lavoro, il **Decreto legge 10/2010** (*Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*), che persegue tre obiettivi fondamentali: ridurre la precarietà dell'impiego, favorendo la trasformazione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato; accrescere la flessibilità dei contratti a tempo indeterminato, sia mediante misure di riduzione e rimodulazione della giornata lavorativa, sia attraverso modifiche alla normativa sui licenziamenti collettivi; combattere la disoccupazione, in particolare giovanile, attraverso misure di incentivazione per le imprese alla sottoscrizione di contratti di formazione. Le *Cortes* hanno poi approvato la **Legge 35/2010** (*Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*), che sostituisce il decreto-legge 10/2010. La **Legge 32/2010** (*Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos*) ha invece predisposto un sistema di **protezione dei lavoratori autonomi** costretti a interrompere la propria attività per la crisi. Il lavoratore autonomo interessato, fino al momento della cessazione dell'attività, deve risultare in regola con i propri versamenti assicurativi per gli incidenti sul lavoro e le malattie professionali (*contingencias profesionales*). La protezione consiste in una prestazione economica, nel versamento dei contributi assicurativi al sistema della Sicurezza sociale per gli incidenti non lavorativi e le malattie non professionali (*contingencias comunes*) e nell'accesso ad attività di formazione e orientamento professionale, finalizzate al ricollocamento del lavoratore. La legge specifica poi, in dettaglio, i requisiti necessari per avere diritto a tale protezione, partendo

dal presupposto che la cessazione dell'attività deve essere in ogni caso involontaria e debitamente certificata.

Nel settore della legislazione **sociale** va senz'altro segnalato il provvedimento che, più di ogni altro, ha suscitato accese polemiche fin dalla presentazione del progetto di legge governativo. Nel marzo del 2010 è stata infatti approvata la **Legge organica 2/2010** (*Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo*) sulla **salute sessuale** e riproduttiva e sulla **interruzione volontaria della gravidanza**. Con tale legge è stata attuata la riforma della normativa in materia, dopo che il nuovo codice penale spagnolo, approvato con la Legge organica 10/1995, pur introducendo nuove disposizioni riguardanti le fattispecie di reato sull'aborto (artt. 144-146), aveva mantenuto in vigore, in attesa di un riordinamento generale della materia, l'art. 417 bis del vecchio codice, che elencava i casi in cui l'aborto non era considerato reato. In sostanza, poiché le uniche disposizioni vigenti sull'argomento si trovavano in articoli del codice penale, non esisteva una disciplina organica della materia, ma solo disposizioni di divieto generale, con indicazione di specifiche fattispecie di reato, e circostanze di eccezione al principio generale, che consentivano l'interruzione legale della gravidanza. La nuova legge organica ha quindi voluto riformare l'interruzione della gravidanza, inserendola nell'ambito più generale della tutela dei diritti fondamentali riguardanti la salute sessuale e riproduttiva della donna e stabilendo, al contempo, i corrispondenti obblighi dei pubblici poteri. In particolare, essa proclama, tra i principi generali, "il diritto alla **maternità liberamente decisa**", collocato tra i diritti degli individui alla libera adozione di decisioni che riguardano la loro vita sessuale e riproduttiva, nel rispetto dei diritti delle altre persone e dell'ordine pubblico. I pubblici poteri, oltre a dover assicurare tutte le prestazioni previste dalla legge, devono anche vigilare sul rispetto del principio di uguaglianza nell'accesso alle prestazioni e ai servizi garantiti dal sistema sanitario nazionale, evitando ogni possibile discriminazione. Con riferimento alla nuova disciplina, a parte alcuni requisiti fondamentali, già previsti dalla precedente normativa (operazione praticata da un medico specialista, o sotto la sua direzione, in un centro sanitario

autorizzato, pubblico o privato, e con il consenso espresso per iscritto dalla donna), la Legge organica 2/2010 introduce il principio generale della legalità dell'interruzione della gravidanza entro le prime 14 settimane di gestazione, su richiesta della donna (c.d. "aborto su richiesta"), in presenza di due requisiti: in primo luogo, la donna deve essere stata informata sui diritti, le prestazioni e gli aiuti pubblici di assistenza alla maternità, in modo da poter esprimere il proprio consenso informato; in secondo luogo, devono essere trascorsi almeno tre giorni tra il ricevimento delle suddette informazioni e la realizzazione dell'intervento chirurgico. Trascorse le prime 14 settimane di gestazione, la legge **consente l'interruzione di gravidanza**, per ragioni mediche, in **tre circostanze**: entro **22 settimane**, in caso di "grave rischio per la vita o la salute della gestante", attestato da un parere preventivo emesso da un medico specialista, diverso da colui che effettua o dirige l'operazione (si può prescindere da tale parere solo in casi di urgenza, dovuti a rischio per la vita della gestante); entro **22 settimane**, in caso di "rischio di gravi anomalie nel feto", attestato da un parere preventivo emesso da due specialisti, diversi da coloro che effettuano o dirigono l'operazione; **senza limiti di tempo**, nel caso in cui "si scoprano anomalie nel feto incompatibili con la vita", in base a un parere preventivo emesso da un medico specialista, diverso da colui che effettua l'operazione, oppure quando "si scopra nel feto una malattia estremamente grave e incurabile al momento della diagnosi", come confermato da un apposito comitato clinico composto da due medici specialisti in ginecologia e ostetricia o esperti in diagnostica prenatale e da un pediatra. Uno dei punti più controversi della legge è quello riguardante il **consenso informato per le minorenni**. La legge ha optato per l'applicazione senza restrizioni delle disposizioni previste dalla Legge 41/2002 sulla regolamentazione di base dell'autonomia del paziente e sui diritti e obblighi in materia di informazione e documentazione clinica; pertanto anche le **ragazze di 16 e 17 anni** possono esprimere autonomamente il loro consenso, senza l'intervento dei genitori.

In campo **ambientale**, la **Legge 41/2010** (*Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino*) ha recepito nell'ordinamento

spagnolo la direttiva comunitaria 2008/56/CE, nota come "direttiva quadro sulla strategia per l'**ambiente marino**", che ha introdotto l'obbligo per gli Stati di conseguire un buono stato ecologico delle acque marine europee, attraverso l'elaborazione di strategie volte a preservare la biodiversità e la vitalità di oceani e mari che siano sani, puliti e produttivi, nel quadro dello sviluppo sostenibile. Il legislatore spagnolo ha anche voluto radunare in un unico testo le disposizioni esistenti in materia di protezione dell'ambiente marino. In particolare, sono indicati i tre obiettivi specifici delle "strategie per l'ambiente marino" (*estrategias marinas*): proteggere e preservare l'ambiente marino, compresa la sua biodiversità, evitare il suo deterioramento e recuperare gli ecosistemi marini nelle zone in cui sono stati trattati negativamente; prevenire e ridurre gli smaltimenti in ambiente marino, al fine di eliminare progressivamente l'inquinamento del mare, e vigilare affinché non vi siano impatti o rischi gravi per la biodiversità marina, gli ecosistemi marini, la salute umana o gli utilizzi consentiti del mare; garantire che le attività e gli utilizzi dell'ambiente marino siano compatibili con la preservazione della sua biodiversità.

Due interventi legislativi hanno interessato l'ambito del **commercio** e dei **servizi**.

La **Legge 1/2010** (*Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista*) ha apportato alcune modifiche alla legislazione in materia di **commercio al dettaglio**. In particolare, la legge risponde all'esigenza di aggiornare la legislazione spagnola in materia alla direttiva 2006/123/CE (cd. "direttiva servizi"), già parzialmente recepita dalla Spagna con la *Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*. La nuova disciplina si ispira al principio della libertà d'impresa ed ha come finalità quella di facilitare il libero stabilimento dei servizi di distribuzione commerciale e dei relativi esercizi, mediante differenti formati commerciali, garantendo nel contempo che siano soddisfatte le necessità dei consumatori.

La **Legge 33/2010** (*Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general*) ha invece disciplinato il

regime economico e la prestazione di **servizi nei porti di interesse generale**. In precedenza erano già stati sanciti i principi di autonomia gestionale e di autosufficienza finanziaria dei porti; la nuova legge insiste sulla flessibilità del modello tariffario di ciascuna autorità portuale, al fine di adattarlo meglio alla realtà economica del momento, nonché sulla liberalizzazione dei servizi e delle attività commerciali portuali. Le entrate derivanti dalle tariffe portuali applicate ai privati erano già state identificate come "tasse": ora le nuove misure modificano il sistema degli abbuoni applicabili, aumentandone alcuni e incorporandone altri al fine di sviluppare la competitività, la produttività e la qualità. Le tasse di utilizzo mantengono sia una struttura, sia importi di base comuni a tutti i porti, con la possibilità per ciascuna autorità portuale di stabilire dei coefficienti correttivi differenti per il carico e il passaggio delle mercanzie, in modo da tener presente per ogni porto la struttura dei costi in un quadro di concorrenza leale e garantendo il principio di autosufficienza economica. Per quanto riguarda i servizi portuali, la legge ribadisce il libero accesso regolamentato alla prestazione di servizi in un quadro di leale concorrenza tra operatori, eliminando dal novero dei servizi portuali i servizi di deposito e quelli di trasporto orizzontale. Per quanto concerne il servizio portuale di ricevimento dei rifiuti delle navi, la legge introduce alcune modifiche per potenziare la concorrenza effettiva nella prestazione dei servizi e meccanismi di controllo più precisi per evitare situazioni di posizione dominante. Viene altresì migliorata la regolamentazione della tariffa fissa che tutte le navi che attraccano in un porto sono tenute a pagare, indipendentemente dall'utilizzo del servizio rifiuti, anche in ottemperanza alla direttiva 2000/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2000, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico, nonché del relativo decreto spagnolo di trasposizione 1381/2002, allo scopo di stimolare la consegna di rifiuti e residui generati dalle navi agli impianti di trattamento, evitando il loro versamento in mare. La nuova legge riforma inoltre il regime di gestione dei lavoratori per la prestazione del servizio portuale di manipolazione delle merci, raggruppando in maniera ordinata e completa diverse disposizioni relative a tali lavoratori. È previsto che l'attività dei lavoratori portuali si svolga solo nell'ambito di una nuova tipologia societaria,

denominata "Società di gestione di stivatori portuali, Società anonima". La nuova forma societaria si caratterizza per l'esclusiva partecipazione privata ed è costituita dalle imprese titolari di licenza di prestazione del servizio portuale di manipolazione, con una distribuzione azionaria per quota in riferimento al numero dei titolari e proporzionale al volume di fatturazione di ciascuna impresa, così da aumentare la liberalizzazione e correggere eventuali posizioni dominanti.

Nel settore delle **poste e telecomunicazioni** il legislatore è intervenuto con due importanti provvedimenti.

Sul versante delle **telecomunicazioni** la **Legge 7/2010** (*Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual*) ha stabilito la normativa generale in materia di **comunicazione audiovisiva**. Essa ha tra i suoi obiettivi la trasposizione nell'ordinamento spagnolo della direttiva 2007/65/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive. In particolare, per quanto concerne i diritti del pubblico, è sancito il diritto alla diversità linguistica e culturale: in tale ambito si prescrive ai fornitori del servizio televisivo con copertura nazionale o regionale l'obbligo di dedicare il 51% delle trasmissioni annuali ad opere europee. A sua volta, la metà di questa percentuale deve essere riservata a produzioni europee in una delle lingue ufficiali della Spagna. È inoltre fatto carico ai fornitori del servizio televisivo, con copertura dell'intero territorio nazionale o di una singola Comunità autonoma, di finanziare la produzione europea di film, film tv e serie televisive, documentari e film e serie di animazione, mediante l'utilizzo del 5% delle entrate (6% per i fornitori pubblici) nella produzione diretta oppure nell'acquisto dei diritti di sfruttamento di tali opere. Inoltre, l'immagine o la voce dei minori non possono essere utilizzate senza il relativo consenso; i soggetti con problemi visivi o auditivi hanno diritto ad un'accessibilità universale alla comunicazione audiovisiva, in particolare per gli audiolesi è previsto il diritto alla sottotitolazione del 75% dei programmi e a due ore settimanali di programmi tradotti nella lingua dei segni. Sul versante dei diritti dei

fornitori del servizio di comunicazione audiovisiva, essi hanno il diritto di trasmettere messaggi pubblicitari, nel limite di 12 minuti per ora di trasmissione; in tale limite rientrano la pubblicità e le televendite.

Per ciò che riguarda le **poste** la **Legge 43/2010** (*Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los ususarios y del mercado postal*) ha invece trasposto nell'ordinamento interno la direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del **mercato interno dei servizi postali comunitari**; essa costituisce anche l'occasione per dotarsi di un modello completo e coerente al fine di offrire un servizio postale universale efficace, efficiente e di qualità, che garantisca in maniera effettiva i diritti degli utenti e che conferisca al mercato un quadro equilibrato per l'esercizio della libera concorrenza basato sulla protezione dell'interesse generale e sulla ponderazione degli interessi dei distinti operatori pubblici e privati. Con la nuova disciplina si fornisce un quadro legale che garantisce i diritti dei cittadini a ricevere un servizio ad ampia copertura territoriale e rafforza la sostenibilità finanziaria del servizio affidata alla società statale *Correos y Telégrafos, S.A*.

5. L'attività legislativa regionale

Il 28 novembre 2010 si sono tenute le **elezioni regionali nella Comunità autonoma della Catalogna**, che hanno confermato *Convergència i Unió* (CiU) come partito di maggioranza relativa (38%), seguito dal *Partit Socialista de Catalunya* (PSC) come seconda forza (18%) e dal *Partido popular* (PP) al terzo posto (12%).

Le elezioni hanno avuto luogo cinque mesi esatti dopo l'attesa **pronuncia del Tribunale Costituzionale spagnolo sulla legittimità del nuovo Statuto di autonomia della Catalogna** (Legge organica 6/2006), espressa con la **sentenza n. 31 del 28 giugno 2010**. In estrema sintesi, il Tribunale ha dichiarato l'incostituzionalità di un intero articolo e di altre disposizioni inserite in tredici articoli dello statuto e ha subordinato la legittimità di altre ventisette disposizioni ad interpretazioni conformi alla Costituzione, ma d'altra parte ha rigettato le censure mosse dai ricorrenti

(il gruppo parlamentare del partito popolare) ad altri centoquattordici articoli dello statuto[4].

Con riferimento alle altre autonomie, vanno menzionati l'approvazione della **Legge organica 7/2010**, che ha modificato il testo fondamentale **sul regime forale della Navarra** (Legge organica 13/1982), adeguandolo alla realtà giuridica e politica attuale, nonché lo sblocco della situazione di stallo in cui si trovava il progetto di **riforma dello statuto di autonomia dell'Estremadura**, approvato definitivamente agli inizi del 2011 (**Legge organica 1/2011**).

Con riguardo ai dati quantitativi sulla produzione legislativa regionale (Tabella 4), va segnalato il considerevole **aumento del numero complessivo delle leggi regionali** approvate durante l'anno 2010 (**259**), che costituisce il dato più alto negli ultimi cinque anni; si confermano come le regioni più prolifiche la **Catalogna** e la **Navarra**, territori tradizionalmente a forte autonomia regionale, con rispettivamente **35** e **25** leggi approvate durante l'anno (Tabella 4).

È ulteriormente aumentato il ricorso allo strumento costituito dai **decreti legge regionali** (**21** nel 2010 rispetto ai 15 del 2009), utilizzati dalle Comunità con gli statuti di autonomia riformati, dove è stata introdotta questa fonte di diritto (Andalusia, Aragona, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana e Isole Baleari).

Diversi decreti legge sono stati adottati, così come avvenuto nell'anno precedente, per approvare interventi urgenti in materia di contenimento della spesa pubblica e di impulso all'economia e sostegno all'occupazione, al fine di contrastare la **crisi economico-finanziaria** (Decreti legge 1/2010, 2/2010, 4/2010 e 7/2010 in Andalusia, Decreto legge 2/2010 in Aragona, Decreti legge 1/2010 e 3/2010 in Catalogna e Decreto legge 3/2010 nella Comunità Valenciana). Numerose leggi

[4] Approfondimenti in lingua italiana sul contenuto della sentenza 31/2010 e sulle conseguenze giuridiche e politiche della pronuncia possono essere letti agli indirizzi internet http://www.unisi.it/dipec/palomar/042_2010.html#editoriale e http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/tmp/Andretto01.pdf.

ordinarie sono state poi approvate in tal senso in tutte le Comunità autonome.

Alcuni provvedimenti, urgenti e non, hanno poi riguardato specificamente, anche in questo caso in scia con l'anno precedente, il regime delle **casse di risparmio** (*cajas de ahorro*), toccate anch'esse dalle ripercussioni di natura finanziaria della crisi (Legge 10/2010 in Aragona, Leggi 3/2010 e 11/2010 nelle Asturie, Legge 12/2010 in Cantabria, Legge 4/2010 e Decreto legge 2/2010 in Castiglia e León, Legge 3/2010 in Castiglia-La Mancia, Decreto legge 5/2010 in Catalogna e Decreto legge 4/2010 nella Comunità Valenciana).

In materia economica è stata anche confermata la tendenza ad approvare **leggi di accompagnamento ai bilanci regionali**, contenenti diverse misure tributarie e amministrative, adottate durante l'anno in dieci Comunità (Aragona, Asturie, Cantabria, Castiglia e León, Estremadura, Galizia, La Rijoa, Madrid, Navarra e Valencia).

Oltre a tali versanti, vanno segnalate le leggi di carattere generale **sull'organizzazione amministrativa** e il **regime giuridico interno** approvate in alcune Comunità (Legge 1/2010 in Cantabria, Legge 26/2010 in Catalogna, Legge 16/2010 in Galizia e Legge 7/2010 nelle Isole Baleari).

È proseguito infine il recepimento, a livello regionale, della direttiva 2006/123/CE, relativa ai **servizi nel mercato interno** (Legge 3/2010 in Andalusia, Decreto legge 1/2010 in Aragona, Legge 2/2010 in Cantabria, Legge 5/2010 in Catalogna, Legge 1/2010 in Galizia, Legge 12/2010 nelle Isole Baleari e Leggi forali 6/2010 e 7/2010 in Navarra).

6. Attuazione nazionale del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche

All'interno del "semestre europeo", gli Stati membri devono presentare i propri Programmi di Stabilità e Convergenza (PSC) insieme ai Programmi Nazionali di Riforma (PNR) entro la metà del mese di aprile.

Il Governo spagnolo ha approvato il 29 aprile 2011 il *Programa de Estabilidad 2011-2014* e il *Programa Nacional de reformas 2011*[5].

Il ***Programa de Estabilidad*** prevede il monitoraggio della politica fiscale, ponendo particolare enfasi sul debito pubblico, auspicando un maggiore coordinamento delle politiche economiche e rafforzando i meccanismi di sorveglianza. In particolare, gli squilibri macroeconomici saranno monitorati e corretti ove necessario. Tutto ciò avviene all'interno di una strategia globale per uscire dalla crisi, che include non solo il consolidamento fiscale, ma anche un programma di riforme strutturali. La Spagna persegue l'obiettivo a medio termine del pareggio di bilancio, portando avanti uno sforzo di risanamento del bilancio oltre il 2013, allorquando il deficit sarà al 3% del PIL e si prevede di ottenere un avanzo primario strutturale. Il deficit pubblico spagnolo nel 2010 è stato pari al 9,2% del PIL, mentre il debito pubblico ha raggiunto il 60,1% del PIL, che nel 2010 si è stabilizzato.

La crisi finanziaria internazionale e il rallentamento nel settore immobiliare hanno ostacolato la crescita economica in Spagna negli ultimi due anni, inducendo un aumento significativo del tasso di disoccupazione e un deterioramento delle finanze pubbliche. Inoltre, i problemi del debito nell'area dell'euro hanno ulteriormente complicato la situazione. In questo contesto, il Governo spagnolo ha risposto mediante un consolidamento di bilancio e una serie di riforme strutturali, promuovendo il miglioramento complessivo della competitività dell'economia.

Il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforme sintetizzano la strategia del Governo nel campo del consolidamento e della sostenibilità delle finanze pubbliche. Per quanto concerne il consolidamento di bilancio, l'obiettivo della strategia di risanamento dei conti pubblici spagnolo è un deficit del 3% del PIL nel 2013 e del 2,1% nel

---

[5] Il *Programa de Estabilidad 2011-2014* è consultabile al seguente link: http://www.meh.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/29-04-11_Programa_Estabilidad_Espana_2011-2014.pdf. Il *Programa Nacional de Reformas 2011* è consultabile invece al seguente link: http://www.meh.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/Programa%20Nacional%20de%20Reformas%202011%20de%20Espana.pdf.

2014. A tal fine, gli obiettivi intermedi di bilancio prevedono un deficit del 6% del PIL nel 2011 e del 4,4% nel 2012, con un impegno medio annuo dell'1,5% del PIL fino al 2013. Per garantire la conformità con gli obiettivi di bilancio sono state varate delle riforme della *governance* fiscale. Così nel 2010, nell'ambito delle Comunità Autonome, si sono intensificate le procedure per monitorare i loro impegni fiscali e migliorare la trasparenza delle informazioni pubblicate. Per quanto riguarda l'Amministrazione centrale e degli enti locali, il Governo ha approvato una regola di spesa che collega la crescita della spesa pubblica alla crescita del PIL nel medio termine. La seconda dimensione della strategia fiscale è quella di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo termine. La situazione del sistema di Sicurezza sociale è solida, mostrando un surplus nel 2010 (escludendo il servizio pubblico di collocamento) e con un fondo di riserva che rappresenta il 6,1% del PIL. Tuttavia, le attuali proiezioni suggeriscono che l'invecchiamento della popolazione avrà un impatto importante sulla Spagna, per cui il Governo ha presentato al Parlamento una riforma del sistema pensionistico pubblico, le cui linee principali sono: aumento dell'età legale di pensione fino a 67 anni, salvo eccezioni; inasprimento delle condizioni per l'accesso al pensionamento anticipato; estensione del periodo per il calcolo della pensione dagli ultimi 15 (com'è attualmente) a 25 anni; introduzione di un fattore di sostenibilità per cui, dopo un periodo transitorio di attuazione della riforma (2027), i principali parametri del sistema saranno aggiornati ogni cinque anni.

Il ***Programa Nacional de Reformas 2011*** presenta gli obiettivi quantitativi che la Spagna ha fissato in cinque aree tematiche definite a livello comunitario con orizzonte l'anno 2020, nonché le relative attuazioni di politica economica. In materia di occupazione, l'obiettivo è il raggiungimento di un tasso di occupazione del 74% nella fascia tra i 20 e i 64 anni e di un tasso di occupazione femminile del 68,5%. Per quanto riguarda la ricerca e lo sviluppo, viene posto l'obiettivo di aumentare la relativa spesa totale a oltre il 3% del PIL. In materia di energia e clima, si fissa la riduzione delle emissioni di gas serra, rispetto al 2005, del 10% nei settori inclusi nel sistema di scambio di quote di emissioni e del 21% per i settori non inclusi; si prevede inoltre di aumentare la quota di energie rinnovabili nel consumo finale al 20% e l'efficienza energetica del 2%

annuo. Nel settore dell'educazione, si intende ridurre l'abbandono scolastico al 15% e raggiungere un tasso di istruzione terziaria del 44% nella popolazione tra i 30 e i 34 anni. Infine, nel campo dell'inclusione sociale, l'obiettivo proposto è di migliorare la condizione di 1.500.000 persone in condizione di esclusione sociale prima del 2020.

Il Programma definisce anche gli impegni assunti nel contesto del patto per l'euro e che saranno effettuati nel corso dei dodici mesi successivi. Questi prevedono:

- nel campo della **competitività**: la riforma della contrattazione collettiva; la riforma del settore dei servizi professionali; la creazione della Commissione consultiva della competitività (*Comisión Asesora de Competitividad*); la riforma della legislazione fallimentare (*Ley concursal*);
- in materia di **occupazione**: incentivi alla formazione; riforma delle politiche attive dell'occupazione; riforma della formazione professionale; piano di regolarizzazione del lavoro sommerso;
- in materia di **stabilità finanziaria**: impegno a completare il processo di adattamento del sistema finanziario a requisiti rafforzati di capitalizzazione.

Per quanto riguarda l'impatto economico delle riforme strutturali, il Piano riflette lo scenario macroeconomico spagnolo e dimostra che più della metà del potenziale di crescita del decennio 2011-2020 si realizzerà per gli effetti dell'agenda delle riforme strutturali previste dalla Strategia di economia sostenibile, che il Governo promuove dal dicembre 2009. Tali riforme permetteranno di ridurre la disoccupazione strutturale e di aumentare gli investimenti e la produttività. In particolare, le riforme del mercato del lavoro e le misure per migliorare la produttività saranno lo stimolo principale per l'economia (rispettivamente pari al 3,4% e 3,5% del PIL), mentre conseguenze meno significative deriveranno dalla trasposizione della direttiva servizi e dalle misure per correggere lo squilibrio nel settore dell'edilizia abitativa (1,2% e 1% del PIL). Infine la riforma del sistema pensionistico avrà un impatto minore, poiché i suoi effetti si avvertiranno solo nel lungo periodo.

Il Consiglio europeo ha approvato, nel giugno 2011, il primo Semestre europeo e, il 12 luglio il Consiglio dei ministri dell'UE ha concluso il semestre adottando, oltre a una raccomandazione sui grandi orientamenti delle politiche economiche degli Stati membri della zona euro, una raccomandazione specifica per ogni Stato membro.

Il Consiglio, nella sua **raccomandazione sui Programmi spagnoli** del 12 luglio 2011[6], considera che lo scenario macroeconomico su cui si basano le previsioni di bilancio del programma di stabilità siano favorevoli per il 2011 e il 2012, sottolineando comunque rischi elevati per le finanze pubbliche nel lungo periodo, sebbene il quadro nel medio periodo abbia contribuito a promuovere una pianificazione di bilancio pluriennale globalmente soddisfacente. Esso riconosce la validità del rafforzamento del sistema bancario spagnolo, in particolare per le casse di risparmio. Esistono comunque alcuni rischi, per cui appare necessario mantenere l'aumento del debito pubblico al di sotto dell'aumento del PIL. Il Consiglio raccomanda pertanto di: applicare la strategia di bilancio nel 2011 e 2012 e correggere il deficit eccessivo del 2013; adottare la riforma del sistema pensionistico, prevedendo un aumento dell'età e del numero di anni di lavoro per il calcolo delle pensioni; monitorare la ristrutturazione del settore finanziario; studiare il margine di manovra per migliorare l'efficienza del sistema fiscale; completare la riforma del processo di contrattazione collettiva e del sistema di indicizzazione salariale; valutare entro il 2011 gli effetti delle riforme già varate del mercato del lavoro e delle politiche attive dell'occupazione; liberalizzare maggiormente i servizi professionali e adottare la legislazione prevista al fine di ridefinire il quadro regolatorio nonché eliminare le restrizioni esistenti alla concorrenza, all'efficienza e all'innovazione.

Tra le misure successivamente adottate si segnala il *Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación*

---

[6] La raccomandazione del Consiglio relativa alla Spagna è consultabile al seguente link: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:212:0001:0004:ES:PDF.

fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011, allo scopo di rafforzare le misure fiscali e di bilancio che il Governo ha varato per il conseguimento degli obiettivi di riduzione del deficit pubblico. Il decreto legge introduce, tra le altre, misure che perseguono la riduzione della spesa pubblica, attraverso la riduzione della spesa sanitaria, e un miglioramento delle entrate fiscali. In particolare, il decreto ha introdotto alcune novità in materia di imposta sulle società, destinate soprattutto alle grandi aziende; inoltre, ha disposto che, per il periodo compreso tra il 20 agosto 2011 e il 31 dicembre 2011 si applichi l'aliquota superridotta del 4% (in luogo di quella dell'8%) alle consegne di immobili residenziali.

Infine, il 26 agosto 2011 è stato presentato al Congresso dei deputati un disegno di legge volto a **modificare l'art. 135 della Costituzione**, al fine di inserirvi il principio dell'**equilibrio di bilancio**. Esso è stato **approvato il 2 settembre dal Congresso ed il 7 settembre dal Senato**, ed è ora in attesa di eventuale richiesta di referendum per ratifica, entro quindici giorni dalla sua approvazione, da parte di un decimo dei membri di una delle due Camere, ai sensi dell'art. 167 della Costituzione. Tale riforma prevede che tutte le amministrazioni pubbliche si adeguino al principio della stabilità di bilancio (*estabilidad presupuestaria*), che lo Stato e le Comunità autonome non possano incorrere in un deficit strutturale che superi i margini stabiliti dall'Unione europea, e che lo Stato e le Comunità debbano essere autorizzati per legge all'emissione di debito pubblico[7].

[7] Il testo completo del disegno di legge costituzionale può essere consultato al seguente link: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_329-04.PDF.

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2010

Anno	*Totale leggi approvate*	*Leggi organiche*	*Decreti legge emanati*	*Decreti legge trasformati in DDL*	*Decreti legislativi*
1990	32	1	6	1	3
1991	44	13	5	3	0
1992	50	10	6	4	1
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
Totale	953	190	284	52	31

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

Legislatura	VI (1996-2000)	VII (2000-2004)	VIII (2004-2008)	IX (2008-)
INIZIATIVA GOVERNATIVA *di cui*:	**172 (78%)**	**173 (90%)**	**140 (83%)**	**78 (86%)**
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	**32**	**28**	**4**	**3**
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	**11**	**6**	**2**	**2**
Leggi di trasformazione di decreti-legge	**16**	**7**	**4**	**6**
INIZIATIVA PARLAMENTARE	**32 (15%)**	**18 (9%)**	**21 (13%)**	**12 (13%)**
ALTRE INIZIATIVE (Regioni, popolo)	**16 (7%)**	**1 (1%)**	**6 (4%)**	**1 (1%)**
TOTALE	**220**	**192**	**167**	**91**

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate[1]

	2006		2007		2008		2009		2010	
	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)
Istituzionali	14	28%	18	25%	1	25%	10	36%	27	56%
Settoriali	16	32%	24	34%	1	25%	10	36%	13	27%
Microsettoriali	15	30%	28	40%	1	25%	6	21%	5	11%
Manut. Norm.	5	10%	1	1%	1	25%	2	7%	3	6%
Totale	50	100%	71	100%	4	100%	28	100%	48	100%

[1] Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi derivanti da decreti legge, delle leggi di bilancio ed assestamento e delle leggi di ratifica e di attuazione di accordi internazionali.

TABELLA 4 – Produzione legislativa regionale 2006-2010

Comunità autonoma	*Leggi approvate nel 2006*	*Leggi approvate nel 2007*	*Leggi approvate nel 2008*	*Leggi approvate nel 2009*	*Leggi approvate nel 2010*	*Totali per Comunità*
Andalusia	**12**	**24**	**3**	**5**	**12**	**56**
Aragona	**19**	**9**	**11**	**13**	**12**	**64**
Asturie	**11**	**4**	**6**	**6**	**14**	**41**
Cantabria	**19**	**7**	**9**	**6**	**12**	**53**
Castiglia e León	**16**	**10**	**18**	**11**	**20**	**75**
Castiglia-La Mancia	**10**	**15**	**10**	**7**	**18**	**60**
Catalogna	**15**	**18**	**18**	**26**	**35**	**112**
Estremadura	**10**	**6**	**6**	**8**	**20**	**50**
Galizia	**17**	**16**	**18**	**10**	**16**	**77**
Isole Baleari	**25**	**6**	**9**	**9**	**16**	**65**
Isole Canarie	**13**	**14**	**6**	**14**	**11**	**58**
La Rioja	**11**	**6**	**5**	**7**	**10**	**39**
Madrid	**4**	**7**	**3**	**10**	**9**	**33**
Murcia	**12**	**13**	**8**	**14**	**5**	**52**
Navarra	**18**	**18**	**22**	**17**	**25**	**100**
Paesi Baschi	**10**	**15**	**19**	**3**	**6**	**53**
Valencia	**11**	**15**	**17**	**13**	**18**	**74**
Totali per anno	**233**	**203**	**188**	**179**	**259**	**1062**