Osservatorio sulla legislazione

Camera dei deputati

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea

Tomo II

XVI LEGISLATURA – 29 NOVEMBRE 2010

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.

Copyright © Camera dei deputati

Segreteria generale, Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico

Roma, 2010

Sommario

TOMO PRIMO

PARTE I

- Nota di sintesi: Le Assemblee legislative e le nuove strategie dell'Unione europea

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

TOMO SECONDO

PARTE II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

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

PARTE III

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

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

PARTE IV

Dati e tendenze della legislazione statale

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

PARTE V

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 DEL CNR - ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI, FEDERALI E SULLE AUTONOMIE "MASSIMO SEVERO GIANNINI"*

Introduzione 3

1. La produzione normativa nella VIII legislatura regionale: quadro di sintesi 17

- 1.1. Premessa 17
- 1.2. La produzione legislativa 18
- 1.3. La produzione regolamentare 22

2. La competenza legislativa regionale nel 2009 28

- 2.1. Il numero e la dimensione delle leggi regionali 28
- 2.2. La tipologia delle leggi 30
- 2.3. L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie 31
- 2.4. La fonte della potestà legislativa: l'importanza della residualità 35
- 2.5. I contenuti delle leggi 37
- 2.6. Una valutazione conclusiva 43
- TABELLA 48

3. I regolamenti regionali nel 2009 50

- 3.1. Introduzione 50
- 3.2. Alcuni dati 51
- 3.3. Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa 53
- 3.4. I regolamenti per macrosettori e per materie 55
- 3.5. Le tipologie e i contenuti 58
- 3.6. Per concludere 64
- TABELLE 66

4. La qualità della normazione tra novità e conferme 73

- 4.1. Introduzione 73
- 4.2. La manutenzione normativa 76
- 4.3. La semplificazione normativa e il riordino 81
- 4.4. Gli strumenti di controllo dell'attuazione delle leggi e delle politiche 87

- 4.5. Conclusione 92
- TABELLE 96

5. I Consigli regionali alla luce del loro rapporto con le Giunte (2005-2010) 102

- 5.1. L'attività consiliare nella seconda legislatura regionale *post* 1999 102
- 5.2. La frammentazione politica e l'articolazione interna dei Consigli regionali 104
- 5.3. Assessori e Presidenti in Consiglio 105
- 5.4. Caratteristiche dell'attività legislativa regionale 107
- 5.5. I regolamenti in Consiglio 108
- 5.6. Attività consultiva del Consiglio 109
- 5.7. Attività di controllo sulle Giunte 110
- 5.8. Attività di indirizzo sulle Giunte 111
- 5.9. Attività amministrativa 111

6. Approvazione e attuazione dello statuto e applicazione delle norme costituzionali in materia di intese interterritoriali 113

- 6.1. Procedimento di formazione e approvazione dello Statuto e delle sue successive modifiche 113
- 6.2. Attuazione dello Statuto regionale 117
- 6.3. Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali 123
- 6.4. Prima applicazione delle nuove norme del Titolo V della Costituzione in materia di intese interterritoriali 125
- 6.5. Un bilancio di legislatura 127

7. Tendenze nella sanità regionale 130

- 7.1. Introduzione 130
- 7.2. Il *policy making* nel 2009 130
- 7.3. Il *policy making* nel quinquennio 2005-2009 142

8. Tendenze e politiche socio-assistenziali: Focus sul 2009 e VIII legislatura (2005-2010) 145

- 8.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica 145
- 8.2. Focus 2009 146
- 8.3. VIII legislatura 149
- 8.4. Conclusioni 162
- TABELLE 168

9. Regioni e migrazioni 179

- 9.1. Statuti e leggi regionali in materia di migrazioni 179

- 9.2. Regolamenti e atti amministrativi regionali in materia di migrazioni 203

10. Le leggi finanziarie regionali per il 2010 213

- 10.1. Introduzione 213
- 10.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie 214
- 10.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria 2009 215
- 10.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2010 218
- 10.5. Contenuti delle leggi finanziarie 224
- 10.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica 237
- 10.7. Interventi in materia di finanza locale 244
- 10.8. La politica fiscale 246
- 10.9. Sintesi dei risultati 251

11. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea 253

- 11.1. Premessa 253
- 11.2. La fase ascendente. La partecipazione diretta delle Regioni al processo decisionale europeo 254
- 11.3. La partecipazione indiretta delle Regioni al processo decisionale europeo 257
- 11.4. Regioni: l'attuazione delle politiche comunitarie 269
- 11.5. Profili organizzativi interni 272
- 11.6. Conclusioni 272

PARTE III LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2009

A CURA DELL'"OSSERVATORIO SULLE FONTI" – UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE

- 1. Premessa 277
- 2. L'operare congiunto dei titoli di legittimazione normativa in presenza di competenze "trasversali" dello Stato 279
- 3. Il c.d. "sistema delle Conferenze" 285
- 4. Considerazioni conclusive 290

PARTE IV DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE *A CURA DELL'OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

Premessa 295

1. La produzione normativa nel primo biennio delle ultime 4 legislature 296

2. La produzione normativa nel primo biennio della XVI legislatura 301

- 2.1. La produzione legislativa 303
- 2.2. La tipologia delle leggi 303
- 2.3. L'iniziativa legislativa 304
- 2.4. Le sedi dell'esame parlamentare 307
- 2.5. La classificazione delle leggi 309
- 2.6. Le leggi approvate in Commissione 314
- 2.7. La dimensione delle leggi 316
- 2.8. Le deleghe legislative 318
- 2.9. I decreti-legge 322
- 2.10. L'adempimento degli obblighi comunitari 332
- 2.11. La semplificazione legislativa 333

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 2010 e attuazione del Trattato di Lisbona 343

- 1. La produzione normativa nel primo anno della 7ª legislatura europea 343
- 2. L'impatto del Trattato di Lisbona sui processi di produzione normativa dell'Unione europea 347
- 3. Il nuovo assetto delle competenze 348
- 4. La nuova disciplina delle fonti 352
- 5. Il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea 356
- 6. La prima applicazione del meccanismo di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà 359

PARTE VI L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA AGGIORNAMENTO ALL'ANNO 2009

A CURA DEL SERVIZIO BIBLIOTECA - OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE STRANIERA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Premessa - Finalità e metodo di formazione 371

Nota di sintesi 373

Francia 399

- 1. Dati quantitativi 399
- 2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi 399
- 3. Recenti provvedimenti per rafforzare i poteri del Parlamento 402
- 4. Principali settori di intervento legislativo 412
- TABELLE 433

Germania 437

- 1. Dati quantitativi 437
- 2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi 438
- 3. La seconda riforma del federalismo (*Föderalismusreform II*) 442
- 4. Principali settori di intervento legislativo 444
- 5. La crisi economico-finanziaria 456
- 6. Accordi interstatali fra Länder 459
- TABELLE 461

Regno Unito 467

- 1. Dati quantitativi 467
- 2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi 467
- 3. Principali ambiti di intervento legislativo 468
- 4. Sviluppi della riforma costituzionale 496
- 5. La produzione legislativa dei Parlamenti e delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord 500
- TABELLE 503

Spagna 509

- 1. Dati quantitativi 509
- 2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi 510
- 3. Principali settori di intervento legislativo 512
- 4. L'attività legislativa regionale 522
- TABELLE 525

PARTE II

TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

a cura del CNR - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"

INTRODUZIONE

Il significato della riforma a dieci anni dalla revisione del Titolo V della Costituzione.

1. Il Rapporto di quest'anno tenta di dare una valutazione dell'ultima legislatura regionale, anche se questa espressione comincia ad essere sempre meno significativa, come è giusto che sia in un ordinamento autonomista, nel quale le vicende (le legislature) delle Regioni non sono preordinate in uno scadenziario unico nazionale, ma dipendono dagli accadimenti che in ciascun ente si susseguono. Infatti, le elezioni del 2005 non hanno riguardato il Molise e l'Abruzzo e neppure le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome.

Ne segue già adesso una valutazione variegata e articolata che, se attenua il carattere generale dell'esperienza regionale, come nel caso delle elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali, può pur sempre dare al sistema politico nazionale segnali molteplici, articolati e territorialmente differenziati.

In questo contesto, con la valutazione della legislatura che si è conclusa nella primavera del 2010, è possibile dare una più attenta lettura dell'efficacia avuta dalla revisione del Titolo V della Costituzione, anche alla luce dell'interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale.

2. Si deve considerare, a tal riguardo, che la riforma del Titolo V ha avuto motivazioni contingenti, legate alle vicende del sistema politico italiano e, in particolare, alla posizione politica della Lega Nord, ma ha ubbidito anche ad esigenze profonde derivate dai processi di integrazione europea e di internazionalizzazione, registrate dalle stesse espressioni adoperate dall'art. 117, comma 1, della Costituzione.

La crisi economica del 1992, la prima del nuovo genere, e la sottoscrizione del Trattato di *Maastricht*, entrato in vigore il 1° novembre 1993, con i criteri di convergenza e l'istituzione del sistema europeo delle Banche centrali, avevano messo in evidenza la necessità per gli Stati

nazionali di rivedere la loro "forma": sia dal punto di vista della loro strutturazione; e sia da quello del rapporto con la società civile.

Altrimenti detto, lo Stato Moloch, accentrato e caratterizzato dalla pratica della redistribuzione della ricchezza, attraverso forme di assistenzialismo pubblico, formatosi nel corso dell'esperienza statuale del secolo XX, doveva ritenersi entrato in crisi, per effetto di una economia fondata sulla concorrenza sopranazionale e internazionale, che metteva limiti alla spesa pubblica e al potere di prelievo fiscale che serviva a finanziare la prima.

Il motivo per cui lo Stato sociale, fondato su una estesa legislazione e amministrazione e finanziato con una forte pressione fiscale, non ha corrisposto più ai bisogni sociali della comunità, ha sicuramente cause molteplici e, tra le prime, la ricollocazione degli interessi nazionali fuori dal territorio statale. Venuta meno per lo Stato la possibilità di praticare politiche protezioniste, per via dell'intensificarsi degli scambi commerciali e per la creazione di un mercato finanziario globale, la sede di rappresentanza e, soprattutto, di tutela degli interessi nazionali non è stato più il Parlamento nazionale, bensì i diversi consessi ai quali l'Italia partecipava, in condizione di parità con gli altri Stati, a livello europeo (Consiglio europeo, Consiglio dei Ministri UE, Parlamento europeo, ecc.) e a livello internazionale (WTO, Ocse, FMI, ecc.).

3. La dimensione interna si poneva così in una prospettiva diversa. Infatti, occorreva convertire un paese fortemente protezionista come l'Italia, basato sul dualismo nord-sud, ad una logica competitiva internazionale, tenendo conto che la moneta unica impediva oramai di recuperare la competitività attraverso ripetute svalutazioni monetarie.

Di conseguenza, bisognava agire sul versante della produttività, dell'innovazione, della ricerca e della formazione e, *last, not least*, del recupero del meridione per l'allargamento della base produttiva.

In questo contesto, perciò, appariva necessario riordinare le istituzioni in modo da renderle funzionali, per un verso, al diverso assetto dei rapporti internazionali ed europei e, per l'altro, alla soddisfazione delle domande interne di intervento pubblico, alle quali le forze politiche

nazionali non avrebbero potuto più riportarsi con strumenti ormai inadeguati, come l'assistenzialismo sociale e il clientelismo politico.

In particolare, se si ritiene che spetti al Governo statale rivolgere la propria attenzione alle negoziazioni europee e internazionali, in un contesto di normazione globale, in modo da assicurare le opportune forme di tutela degli interessi nazionali, appare logico considerare che tocchi alle autorità regionali e locali corrispondere ai bisogni politici dei cittadini: di qui la scelta del decentramento dei compiti statali ai livelli (regionali e locali) più prossimi ai cittadini, con opportuni strumenti di raccordo e di rappresentanza. Ciò non dovrebbe determinare, peraltro, una perdita di ruolo dello Stato all'interno, ma una sua precisa collocazione secondo una regolazione costituzionale di riparto dei compiti che ascriverebbe a questo livello la perequazione interna e l'omogeneizzazione della società nazionale, assicurando così, anche per questa via, la promozione del Paese, la sua coesione, lo sviluppo delle molteplicità, di cui è ricca l'Italia, e la proficua competizione tra gli ambiti regionali.

La riforma del regionalismo o del federalismo italiano si colloca esattamente qui.

4. Lo stesso è accaduto anche negli altri Stati membri dell'Unione europea, compresa la Francia, nella quale il decentramento dei poteri e la rappresentanza delle istanze locali e regionali, in ragione di riforme costituzionali (revisione costituzionale del 17 marzo 2003) e legislative, ha raggiunto un livello tale, per il quale, oggi, ben difficilmente si può trattare questo Stato come il prototipo dello Stato centralista.

Ma ulteriori e maggiori riferimenti possono trarsi dall'esperienza tedesca e spagnola, da sempre modelli di riferimento nell'esperienza italiana. La prima è stata caratterizzata da un processo c.d. di "rifederalizzazione" dell'intero ordinamento, anche in relazione agli effetti prodotti dalla riunificazione del 1990, nella quale ha trovato posto la sperimentazione del c.d. "federalismo fiduciario" ed una prima modifica del riparto delle competenze (in particolare, dell'art. 72 GG, e della sua giustiziabilità) con la legge di revisione del 27 ottobre 1994. Nel corso della 15. legislatura, anche con il contributo di un comitato di esperti, è stata pensata una più

estesa riforma costituzionale del riparto delle competenze e delle procedure legislative federali; successivamente varata nel corso della 16. legislatura, con la legge di revisione 28 agosto 2006, e completata con una riforma della *Finanzverfassung*, attraverso la legge di revisione 19 marzo 2009.

Quanto all'ordinamento autonomista spagnolo, questo è stato caratterizzato da una riscrittura degli Statuti delle comunità autonome, nel segno di un rafforzamento della loro identità e della modifica del riparto delle competenze, che ha trovato riscontro nella riforma della legislazione organica sul sistema di finanziamento (LO 18 dicembre 2009 n. 3 e n. 22) e un limite nella sentenza (n. 31 del 2010) sullo Statuto della Catalogna del Tribunale costituzionale spagnolo.

5. Nel caso italiano, perciò, la riforma regionale avrebbe dovuto ubbidire ad una più estesa modifica della rappresentanza, dei raccordi e della stessa forma di governo, e non soltanto a *sgravare* lo Stato da una serie di oneri (da addossare a Regioni ed Enti locali). È ampiamente noto che sia il c.d. federalismo amministrativo (o a Costituzione invariata) delle leggi "Bassanini", sia la revisione del Titolo V, con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 e degli Statuti speciali (legge costituzionale n. 2 del 2001) hanno agito sempre sul versante del riparto delle competenze e dell'autonomia organizzativa delle Regioni, senza considerare in alcun modo il cambiamento di ruolo dello Stato e la necessità di una sua diversa organizzazione costituzionale e amministrativa.

L'unico elemento normativo che avrebbe potuto innovare in qualche modo al sistema parlamentare, l'art. 13 della legge costituzionale n. 3 del 2001, è rimasto "lettera morta".

L'attuazione della riforma, poi, ha coinciso con una ripresa della logica centralista, soprattutto dopo la sentenza n. 303 della Corte costituzionale che ha dissolto istantaneamente il carattere prescrittivo del riparto delle competenze tracciato dall'art. 117 della Costituzione; le stesse disposizioni della legge n. 131 del 2003 sono così risultate prive di efficacia già al loro apparire, dal momento che l'atrofia delle norme costituzionali è dipesa dalla fuoriuscita dalle regole costituzionali, per far

prevalere ancora una volta, in via di fatto, una logica unitaria in un assetto che dichiarava di essere ispirato ai princìpi del federalismo e dell'autonomia.

Ciò nonostante, a dieci anni dalla revisione costituzionale, restano valide le ragioni profonde (cioè i processi di integrazione internazionali ed europei) che hanno spinto verso un assetto dello Stato maggiormente decentrato. Non è un caso che, a dispetto dei limiti presentati dalla revisione e dalle vicende successive, nessuna forza politica metta in discussione la necessità di rafforzare il regionalismo e di potenziare le autonomie locali. Ed anche se il discorso riformatore non riesce ancora a sortire i suoi effetti, come nel caso della riforma costituzionale del Parlamento, risultano ampiamente condivisi nel dibattito politico, non solo le eventuali ragioni di una riforma, ma persino il modello di riferimento da implementare, così come è stato elaborato sul finire della precedente legislatura dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati (c.d. "bozza Violante").

6. La crisi economica attuale e le proposte avanzate nel recente Consiglio europeo, del 28 e 29 ottobre 2010, dimostrano che persino cambiamenti epocali come quelli in atto, determinati dalla creazione di un mercato globale, in termini: sia di circolazione di merci e capitali, e sia di circolazione di persone, comprese le migrazioni di intere popolazioni, non siano governabili con logiche di chiusura protezionistica della propria economia ed identità nazionale, ma attraverso una più estesa cooperazione internazionale ed europea.

L'assetto degli Stati, perciò, deve per necessità rimanere aperto e organizzato in modo decentrato con un rafforzamento dell'articolazione interna e dei raccordi. Del resto, le misure adottate negli anni 2008, 2009 e 2010, in relazione alla necessità di uscire positivamente dalla crisi economica, hanno mostrato la migliore capacità di reazione di un ordinamento caratterizzato da un decentramento interno, rispetto ad uno contraddistinto da un modello di carattere unitario, in quanto se, per un verso, sono stati imposti tagli alla spesa pubblica dei diversi livelli di Governo, dall'altro questi hanno potuto selezionare le riduzioni di spesa secondo le esigenze territoriali e al contempo implementare misure di

sostegno, al reddito o alla produzione, in base alla condizione locale (come è testimoniato molto bene dalle misure contenute nelle leggi finanziarie e di bilancio, relative soprattutto agli anni 2008, 2009 e 2010).

A questo riguardo, ha destato un consistente interesse a livello internazionale, nel corso del convegno di settembre 2010 della IACFS (*International Association of Centers for Federal Studies*), sul tema "*Federalism and the Global Financial Crisis: Impacts and Responses*", la posizione espressa dall'Issirfa circa la possibilità (e la necessità) di implementare il federalismo fiscale in Italia, anche in costanza degli effetti negativi della congiuntura economica. Infatti, è noto che nei momenti di crisi i sistemi federali tendono a contrarsi in un complesso di decisioni di tipo centralistico (tipico esempio il *New Deal* rooseveltiano), per via della riduzione complessiva delle risorse, che riconduce alle Federazioni la capacità redistributiva verso i loro stati membri.

Diversamente, nel caso italiano, si può sostenere che la crisi finanziaria che stiamo attraversando sta diventando un punto di partenza utile per ridurre il forte divario esistente tra la titolarità delle competenze e la titolarità delle fonti di finanziamento necessarie al loro esercizio e per sperimentare una forma di autonomia finanziaria necessariamente parsimoniosa.

La legge n. 42 del 2009 avrebbe potuto essere scritta in modo più semplice prevedendo i margini del potere impositivo di ogni livello di Governo, affidando allo Stato il compito perequativo nei limiti delle risorse disponibili. L'intera legge n. 42, invece, appare rivolta a creare una standardizzazione di tutto il sistema economico-finanziario italiano, basato su costi standard (per il finanziamento delle prestazioni di cui alla lettera *m,* del comma 2, dell'articolo 117 della Costituzione) e su capacità fiscale (per il finanziamento delle altre funzioni), in modo da creare limiti di spesa, consapevolezza del prelievo e responsabilità di gestione da parte degli amministratori regionali e locali.

Ovviamente, la realizzazione di un disegno così complesso, attraverso i decreti legislativi, appare certamente ambizioso e di non sicura riuscita, soprattutto se non viene attuata per tempo la riforma della contabilità pubblica. Di conseguenza, potrebbe – quanto meno in una prima fase –

non realizzarsi una effettiva e maggiore autonomia finanziaria delle Regioni, così come una autentica capacità impositiva, tale da rendere diretto e trasparente il rapporto di responsabilità degli amministratori verso i cittadini. In questo contesto, anzi, può sin d'ora dirsi che appare alquanto ideologico l'avere escluso ogni forma di trasferimento. Infatti, ancorché si tratti di uno strumento tipico di finanza derivata, questo, soprattutto nei rapporti Stato-Enti locali e Regioni-Enti locali, avrebbe reso evidente il conferimento della funzione (e la fonte legislativa competente) a norma dell'art. 118, comma 2, della Costituzione e avrebbe consentito, nel caso di inadempimento, di fare ricorso – secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale – a forme di esercizio del potere sostitutivo, rispettivamente dello Stato e delle Regioni, con un qualche effetto deterrente e responsabilizzante sugli amministratori locali. Inoltre, a nostro avviso, la frantumazione delle basi imponibili dei diversi tributi, con le addizionali e le compartecipazioni corre il rischio di non rendere trasparente l'esercizio del potere impositivo e di aggravare la pressione fiscale globale, soprattutto se lo Stato tende a mantenere il proprio gettito, per cui il contribuente corre il rischio di venirsi a trovare al centro di (e a pagare) un conflitto istituzionale, senza la percezione chiara delle rispettive responsabilità. Infine, attesa la complementarietà della leva tariffaria, rispetto a quella fiscale, bisognerebbe promuovere un utilizzo delle accise su benzina ed energia (elettricità e gas) trasparente per gli utenti dei servizi ed effettivamente finalizzata a scopi precisi e non diversamente finanziabili.

Si aggiunga qui una ultima considerazione sulla legge n. 42 del 2009: la sua efficacia istituzionale non va sottovalutata, dal momento che essa, di fatto, ha inciso su un aspetto fondamentale del rapporto tra Regioni ordinarie ed Enti locali, determinando – diversamente da quanto previsto dalle disposizioni del Titolo V della Carta – una regionalizzazione del sistema locale, al pari di quanto previsto dagli Statuti costituzionali per gli Enti locali delle Regioni speciali; e questa regionalizzazione dei sistemi di autonomia locale potrebbe essere rafforzata ulteriormente da alcuni meccanismi contenuti nella disciplina sulla Carta delle autonomie attualmente in corso di approvazione. Tuttavia, perché una siffatta prospettiva possa superare il vaglio di costituzionalità appare necessario che le Regioni dispongano misure a favore degli Enti locali, non solo di

carattere economico - finanziario, quanto soprattutto di indole istituzionale, adoperandosi compiutamente nel conferimento delle funzioni e limitandosi al ruolo di legislazione e di programmazione e perequazione regionale.

7. Se è esatto quanto affermava la Corte costituzionale, in una sentenza (la n. 370), del 2003, e cioè che "la attuazione dell'art. 119 Cost. (era) urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni", la nuova articolazione della legislazione interna, tra livello statale e livello regionale, che si determina con l'entrata in funzione del federalismo fiscale non può fare a meno di guardare verso l'alto: verso l'Unione europea.

Con il Trattato di Lisbona (2009) è stata superata l'*impasse* nella quale l'Unione europea si trovava dopo l'abbandono del Trattato costituzionale di Roma (2004), non solo perché i 27 paesi davano esecuzione, non senza incertezze, al nuovo accordo europeo, ma soprattutto in quanto l'intera elaborazione della convenzione di Laeken veniva di fatto recuperata nell'opera di emendamento dei Trattati europei.

È ampiamente noto che la dimensione regionale all'interno di questi risulta oggi considerevolmente aumentata, sia sul versante della rappresentanza europea, con un ruolo rafforzato del Comitato delle Regioni, quanto meno per il potere a questo riconosciuto in determinate situazioni di ricorrere alla Corte di Giustizia, e sia sul versante interno, con le previsioni dei protocolli n. 1 e 2 sui Parlamenti nazionali e sui princìpi di sussidiarietà e proporzionalità.

Non è la prima volta che l'Europa impone ai suoi Stati membri, pur nel rispetto della loro identità, di adeguare le istituzioni interne alle esigenze costituzionali del livello sopranazionale. Così appare indubbio che i meccanismi interni di partecipazione prefigurati dai protocolli rappresentino delle procedure basate sul modello del c.d. "doppio federalismo", per il quale deve chiedersi se siano sufficienti le disposizioni dell'art. 117, comma 5, della Costituzione e le prescrizioni, sia pure aggiornate, della legge n. 11 del 2005, così come una semplice revisione dei regolamenti parlamentari e di quelli dei Consigli regionali.

Il dialogo interparlamentare, da un lato, e il monitoraggio della sussidiarietà europea, dall'altro, saranno nei prossimi anni un banco di prova per l'Unione europea, anche per la crescita della democrazia del livello sopranazionale, ma lo saranno pure per gli Stati membri e per la loro democrazia interna; tornerebbe utile, qui, rimeditare la *Lissabon-Urteil* del *Bundesverfassungsgericht* e la legislazione di accompagno della ratifica del Trattato di Lisbona. Tuttavia, limitandoci all'essenziale e a prescindere dalla necessità e dalla capacità in Italia di realizzare riforme costituzionali e legislative su questo punto, un elemento si coglie in modo chiaro e netto da questa evoluzione dei rapporti europei, e cioè che – diversamente da quanto traspare dalla giurisprudenza della Corte costituzionale – le sedi di rappresentanza regionale, Assemblee e Consigli democraticamente eletti, non possono essere considerate con sufficienza e sottovalutando la loro funzione legislativa, rispetto alla rappresentanza espressa dal Parlamento nazionale e alla funzione legislativa da questo esercitata.

Già adesso, anche se appare ancora necessario superare una certa frammentazione dei Consigli regionali, si vede una diversa espressione (e qualità) della legislazione regionale rispetto a quella dell'esperienza iniziale, tanto più che le Assemblee stanno viepiù implementando strumenti di riordino della legislazione (con testi unici e codici regionali) e di verifiche delle politiche susseguenti alle previsioni legislative regionali (come è testimoniato dalla crescita degli atti di controllo ispettivo).

Di conseguenza, un atteggiamento anche di velata superiorità statale non si giustificherebbe, ma rappresenterebbe una sottovalutazione del ruolo legislativo delle Regioni e determinerebbe un indebolimento dell'intero sistema di negoziazione italiano nei confronti del livello sopranazionale e nei confronti degli altri Stati membri che prendono sul serio il loro federalismo.

8. Se quanto sin qui espresso può costituire una chiave di lettura valida del rapporto sulla legislazione, allora è possibile ricavare immediatamente le indicazioni più importanti che da esso possono trarsi.

La prima considerazione riguarda il lento processo di costruzione degli ordinamenti regionali, a partire dalla riscrittura degli Statuti ordinari, con ancora tre Regioni che non hanno proceduto al loro aggiornamento, e dalla revisione degli Statuti speciali.

Questa condizione di ritardo che si registra nella loro realizzazione e nell'implementazione della stessa impalcatura da essi prevista: organo di garanzia statutaria, Consiglio delle autonomie locali, ecc., non deve sorprendere, dal momento che – sia detto senza infingimenti – le Regioni sono state poco incentivate dal dibattito politico nazionale a diventare effettivamente confrontabili con gli enti omologhi tipici di un ordinamento federale, anzi la discussione pubblica ha teso a riproporre di nuovo una visione della Regione come di un grande "Ente locale" e, soprattutto, si è fatto di tutto per escludere dal novero della classe politica nazionale quella che siede nei Consigli regionali, delegando al Presidente della Regione, scelto con una diversa logica politica, la funzione di raccordo non con lo Stato, ma solo con il Governo centrale.

Il superamento di questa impostazione, che ha afflitto il decennio successivo alla revisione costituzionale, dipende oggi non tanto dalla volontà di riforma della classe politica interna, quanto dalla necessità di un adeguamento della forma di Stato italiana al diritto europeo. A questo adeguamento le Regioni medesime, e in particolare i Consigli regionali, possono da subito dare un contributo significativo completando i loro sistemi istituzionali e prevedendo nel loro ordinamento le procedure più adeguate per il riscontro della legislazione europea.

Si deve aggiungere che un diverso assetto del sistema regionale e una più compiuta considerazione delle rappresentanze regionali, sarà tanto più necessaria nel momento in cui le proposte di modifica dei Trattati europei, ipotizzate nel Consiglio europeo del 28 e 29 ottobre 2010, saranno formulate e successivamente discusse e approvate. Infatti, il rafforzamento della disciplina di bilancio, l'ampliamento della sorveglianza economica e l'approfondimento del coordinamento europeo, in vista di un quadro solido per la gestione delle crisi e di un rafforzamento sostanziale del pilastro economico dell'UEM, imporrà agli Stati membri una verifica dei sistemi previdenziali e una precisazione sulla gestione dei debiti pubblici alla luce dell'art.

125 TFUE. È facile osservare che la natura della materia richiamata, dal punto di vista dell'ordine costituzionale interno e la stessa formulazione della disposizione citata, non possono formalmente e sostanzialmente escludere le Regioni dalla decisione dei percorsi da seguire per le politiche di risanamento.

9. Nell'ambito della legislazione si registrano alcune significative conferme che consentono di valutare adeguatamente i cataloghi delle materie enumerate e lo stesso sistema delle competenze. Così, se per un verso la normazione regionale tende ormai ad avere un carattere quantitativo stabile e tendenzialmente contenuto, sì che sembra fugato un pericolo di iper-regolazione per opera delle fonti regionali, per l'altro invece le innovazioni più significative introdotte dal nuovo art. 117 Cost. a favore delle Regioni, in termini di campi materiali suscettibili di regolazione regionale, non sono state sufficientemente considerate.

Ne risulta confermata una fisionomia dell'Ente Regione ancora piuttosto tradizionale, limitata alle maggiori competenze della precedente enumerazione. Infatti, mentre il nuovo Titolo V configura una Regione tendenzialmente Ente di promozione dello sviluppo economico del proprio territorio e centro di relazioni istituzionali con i livelli di Governo locale, emerge invece una Regione molte volte ancora dedita alla propria amministrazione e soggetto di erogazione di assistenza; in un contesto di funzioni, come quello della sanità, o dell'assistenza dove forse maggiormente bisognerebbe sperimentare forme di sussidiarietà orizzontale.

Di certo a marcare questo quadro un po' deludente del sistema regionale può dirsi che sia stato il susseguirsi delle crisi economiche del 2001 e del 2008, ma – accanto a questo elemento significativo – si situa anche la preoccupazione, iniettata alle Regioni e, in particolare, ai Consigli regionali, di non essere gli Enti propriamente adatti a disciplinare determinate materie. Come è noto i giudizi sulla struttura del riparto delle competenze e, in modo specifico, dell'art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione sono stati molto critici, con la scelta compiuta dal legislatore di revisione, di avere regionalizzato, non solo lo Stato sociale, ma anche gli elementi della politica economica. Di conseguenza, la stessa

legislazione di attuazione si è basata su un accordo, imposto dal Governo e accettato dalle Regioni, di non legiferare autonomamente sui campi materiali in precedenza statali che è stato reso manifesto negli artt. 1 e 3 della legge n. 131 del 2003. Queste disposizioni, infatti, prevedevano la previa ricognizione dei princìpi fondamentali e il riordino della legislazione di dettaglio. Nel complesso questa disciplina di delega non ha sortito l'effetto sperato, in quanto è risultata ampiamente disattesa dal Governo, ma ha di fatto limitato (anche in conseguenza di alcune pronunce costituzionali) l'autonomia legislativa regionale sino a registrare in alcune materie (come l'industria, la ricerca, le comunicazioni, ecc.) l'assenza pressoché completa di legislazione regionale.

Ne è nata una sorta di gabbia psicologica nella quale sono state poste le Regioni e i Consigli regionali dalla quale – in base a ciò che si registra – non si riesce ad uscire anche per il protrarsi degli inadempimenti da parte del legislatore statale, che non ha reso agevole la legislazione regionale, e per l'accentuarsi del divario tra riparto costituzionale delle competenze e prassi delle legislazioni ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Resta indubbio che il comma 3 dell'art. 117 della Costituzione sia quello meno riuscito della revisione, soprattutto per determinate materie che non si prestano al frazionamento regionale (come *commercio con l'estero, professioni, ordinamento sportivo, grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*) e che tutt'al più consentono un intervento complementare e locale rispetto ad un assetto prevalentemente generale di tipo nazionale.

10. I Consigli regionali, pur tuttavia, hanno dimostrato di avere saputo reagire in modo adeguato al tentativo – emerso nella giurisprudenza costituzionale – di farli apparire organi di formazione secondaria e si sono appropriati compiutamente della fonte "legge", portando avanti una legislazione più complessa per settori organici e materie.

Inoltre, essi hanno saputo rimettere quasi sempre il compito di attuazione delle decisioni politiche assunte con la legislazione alle Giunte

attraverso la fonte regolamentare loro attribuita dagli Statuti, mantenendo e migliorando il controllo dell'attività di esecuzione con strumenti di monitoraggio.

Ne sono esempio palese le discipline sui servizi sociali delle Regioni e prima fra tutti ormai la legislazione sugli immigrati, che consentono al nostro paese di reggere alla presenza di un sempre maggiore numero di stranieri.

Nel settore specifico della sanità, inoltre, il sistema regionale – pur con quattro Regioni in difficoltà – è stato in grado, nelle sue *performance* migliori, di integrare i livelli di assistenza imposti dallo Stato, andando così oltre un ruolo attuativo delle decisioni ministeriali. Ne sono una testimonianza le innumerevoli "linee guide" che le Regioni hanno prodotto.

Sicché, si può dire che le Regioni, in questo campo, hanno dato vita ad una vera e propria diversità territoriale, per qualità e quantità con politiche socio-sanitarie dai target diversi (come lo screening oncologico di massa, o la cura dentaria con protesi, o la salvaguardia dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni o somministrazione di emoderivati). Si tratta di un vero e proprio modello di federalismo *competitivo*, per il quale alcune Regioni, attraverso la sanità cercano anche di radicare la loro identità specifica.

In conclusione, appare possibile affermare che – come emerge anche dall'esame delle leggi finanziarie – l'importanza e la poliedricità dell'azione delle Regioni, a dieci anni dalla revisione costituzionale del Titolo V della Costituzione, risulta ormai con chiarezza dalla capacità di queste di sapere gestire il loro ordinamento giuridico, innovando periodicamente alle discipline materiali con nuove leggi e attraverso forme di vera e propria manutenzione delle leggi vigenti.

Stelio Mangiameli

1. LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA VIII LEGISLATURA REGIONALE: QUADRO DI SINTESI*

1.1. Premessa

La VIII legislatura regionale è caratterizzata, a più di dieci anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999 – che ha ridisegnato la struttura della forma di governo regionale – da Regioni ancora impegnate nella revisione dei loro assetti istituzionali. La predisposizione e l'approvazione dei nuovi Statuti, ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, la revisione dei regolamenti consiliari, l'approvazione delle leggi di attuazione dei nuovi organi previsti nelle Carte statutarie (quali, ad esempio, le Consulte statutarie e i Consigli delle autonomie locali) e la revisione della legge elettorale, seguono andamenti diversi nelle varie Regioni. Si passa, infatti, da Regioni che non hanno ancora provveduto ad elaborare il nuovo Statuto (Basilicata, Molise e Veneto) a Regioni che, invece, hanno già adottato interventi manutentivi sui testi originari approvati. Ci sono, poi, Regioni che hanno provveduto alla revisione dei regolamenti interni ed alla emanazione di alcune leggi di attuazione statutaria. Alcune hanno adottato anche una nuova legge elettorale. Per capire il livello di ammodernamento degli assetti istituzionali delle Regioni si rinvia nel dettaglio al capitolo sugli Statuti regionali (in questo *Volume*).

Sotto altri profili, la legislatura in esame, dopo le incertezze interpretative e le difficoltà che in parte hanno tratteggiato la legislatura precedente, appare di massima caratterizzata, per quanto riguarda la potestà legislativa, da una maggiore stabilizzazione – anche grazie ai numerosi chiarimenti della Corte costituzionale – degli ambiti materiali entro cui lo Stato e le Regioni sono rispettivamente chiamati ad operare; per quanto riguarda, invece, la potestà regolamentare, appare caratterizzata dal superamento di equivoci interpretativi – soprattutto nella fase di elaborazione dei nuovi Statuti – in ordine sia ai profili di

---

* Di Aida Giulia Arabia e Carlo Desideri.

attribuzione del potere, sia a quelli procedimentali e di contenuto della fonte.

La nota che segue si sofferma, in particolare, sulla potestà legislativa e regolamentare regionale.

1.2. La produzione legislativa

Le Regioni ordinarie hanno prodotto nella VIII legislatura complessivamente – ma escludendo qui l'Abruzzo e il Molise per le quali la legislatura non si è conclusa – 2099 leggi(cfr. tabella 1).

Tabella 1-Totale leggi-VIII legislatura

Regioni	Leggi
Basilicata	**171**
Calabria	**170**
Campania	**93**
Emilia Romagna	**116**
Lazio	**125**
Liguria	**226**
Lombardia	**161**
Marche	**141**
Piemonte	**168**
Puglia	**183**
Toscana	**261**
Umbria	**132**
Veneto	**152**
Totale	***2099***

Raffrontando questo dato con quello della precedente legislatura, risulta evidente che il numero di leggi prodotte è sostanzialmente stabile e probabilmente è diminuito. Infatti, nella VII legislatura le stesse Regioni ordinarie (anche in tal caso non considerando l'Abruzzo e il Molise) avevano prodotto 2046 leggi negli anni 2001-2005, destinate in realtà ad aumentare includendo le leggi dei mesi da maggio a dicembre del 2000,

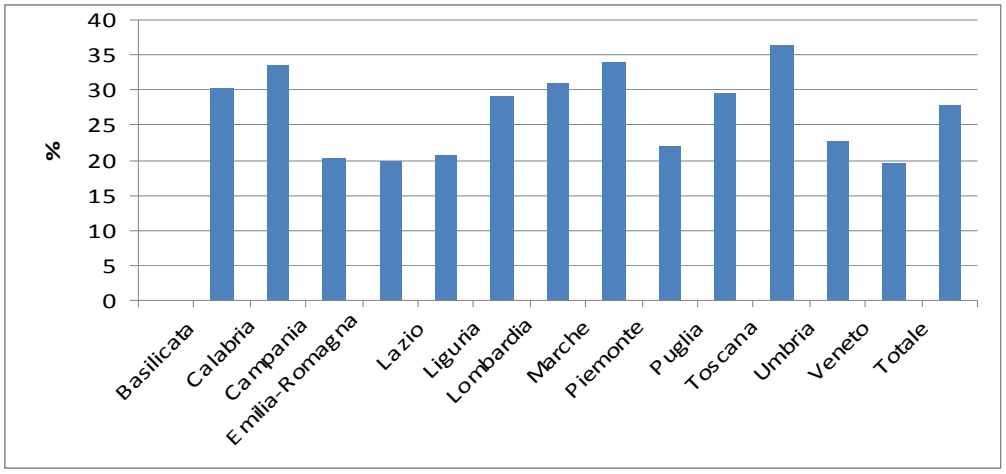
rientranti nella medesima legislatura (per i quali non vi sono dati disponibili rispetto alle complessive 517 leggi del 2000, escluse anche qui le Regioni Abruzzo e Molise).

Il dato complessivo sulla legislatura non fa che confermare quanto già sottolineato più volte in riferimento ai singoli anni, vale a dire l'evidente tendenza al decremento e ad una certa stabilizzazione della produzione legislativa regionale. Anche il dato di legislatura mette in luce, dunque, che a seguito delle riforme del c.d. "federalismo amministrativo" e di quelle costituzionali non si è verificato alcun fenomeno (pure da alcune parti a suo tempo temuto) di inflazione legislativa, ma anzi – come risulta da vari segnali registrati nei Rapporti annuali ed ai quali non resta qui che rinviare – sembra essersi verificata una certa razionalizzazione dell'attività legislativa regionale. Ha pesato, però, probabilmente anche il fatto che le Regioni hanno legiferato in maniera molto ridotta in alcune delle nuove materie loro attribuite (come l'industria, la ricerca, le comunicazioni, ecc.).

Passando a considerare la tipologia delle leggi, si può osservare che quelle di manutenzione sono complessivamente nella VIII legislatura circa il 28,0 % del totale (cfr. grafico 1). Il dato conferma – anche in questo caso – tendenze già rilevate nelle indagini annuali: prevalgono le leggi che disciplinano *ex novo* materie, settori, subsettori o aspetti rilevanti – ma a volte anche questioni e interessi specifici – mentre l'attività di manutenzione – vale a dire, di aggiornamento, correzione e integrazione delle leggi – è pari a meno di un terzo della intera attività legislativa regionale. Se si guarda, però, alle singole Regioni, si vede che la produzione legislativa di manutenzione oscilla tra il 19,7% e il 36,4%, fatto questo che segnala una certa diversità delle politiche e degli stili legislativi regionali.

Grafico 1

Produzione legislativa: incidenza percentuale delle leggi di manutenzione
VIII legislatura

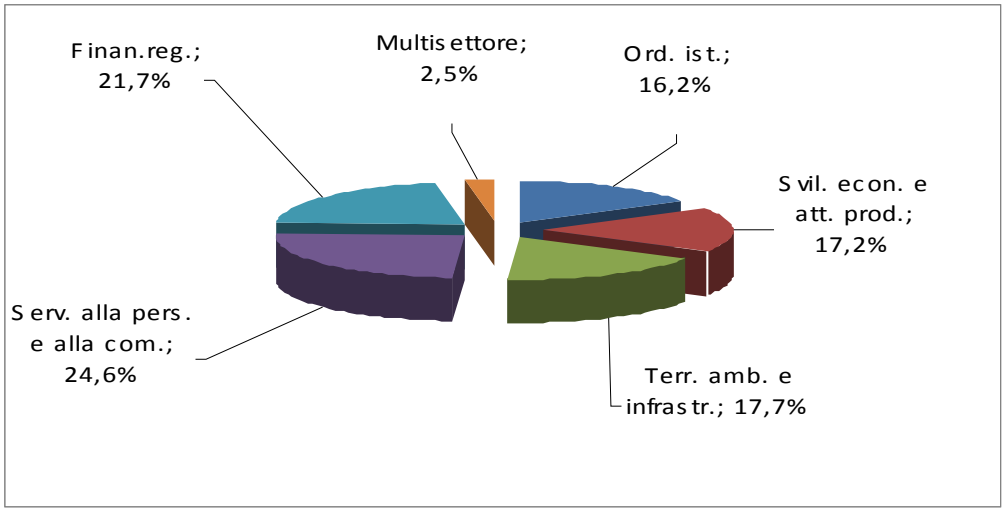


Quanto alla ripartizione della produzione legislativa regionale tra i macrosettori, i dati complessivi della legislatura confermano anche in tal caso le tendenze che erano state già messe in luce nelle analisi e valutazioni annuali. Si vede, infatti, che il primo macrosettore di intervento regionale è – con un netto stacco rispetto agli altri – quello dei "servizi alla persona e alla comunità", che rappresenta il 24,6% di leggi prodotte (cfr. grafico 2). Si tratta di circa 7 punti percentuali in più rispetto sia al macrosettore del "territorio, ambiente e infrastrutture", sia a quello dello "sviluppo economico e attività produttive". Certamente vanno qui ricordate le cautele avanzate nei Rapporti annuali in ordine al limite della rilevazione e della valutazione qui effettuate: si prendono in considerazione solo le leggi sostanziali relative a specifiche materie e non si tiene conto, dunque, di tutte quelle attività regionali (piani, programmi, accordi, ad esempio per l'utilizzo di fondi comunitari, etc.) il cui esercizio passa attraverso altri tipi di atti. Inoltre, va rilevato che molte attività regionali – riferibili comunque a tutti i macrosettori – sono disciplinate attraverso le leggi finanziarie e, in parte, attraverso le leggi "multisettore". Come risulta dai dati rilevati, il macrosettore della "finanza regionale" – che comprende pochissime leggi sui tributi e varie leggi finanziarie, oltre che leggi di bilancio – copre il

21,7% dell'intera attività legislativa regionale, mentre nella categoria delle leggi "multisettore" rientra il 2,5% delle leggi.

Grafico 2

Ripartizione delle leggi per macrosettori – VIII legislatura



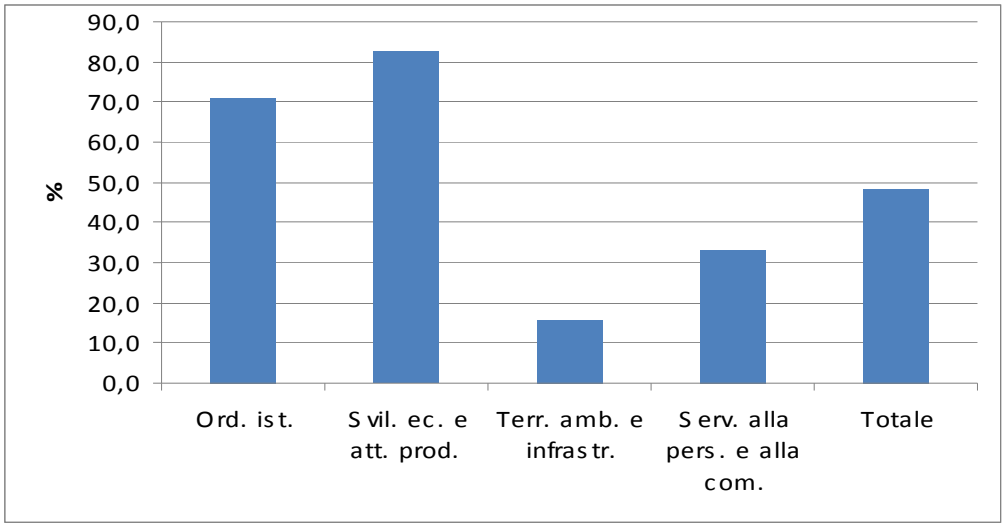
In ogni caso, è di tutta evidenza il carattere predominante – almeno sul piano legislativo – del macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità", nel quale – come è detto negli ultimi Rapporti annuali – se da un lato mantiene un peso sicuramente rilevante la produzione legislativa relativa alla "tutela della salute", dall'altro mostra un andamento crescente e sempre più importante quella relativa ai "servizi sociali". Quanto agli altri macrosettori va ricordato il notevole divario – già rilevato nei Rapporti annuali – della produzione legislativa tra le materie: essendo predominanti ad esempio nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" le materie dell'"agricoltura e foreste" e della "caccia e pesca", nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture" le materie "protezione della natura" e "territorio e urbanistica".

Infine, appare un dato di notevole rilievo quello relativo all'esercizio della potestà legislativa residuale. Si può constatare, infatti, che con riferimento all'intera legislatura, la produzione legislativa di tale tipo non è molto al di sotto del 50% del totale della produzione legislativa nei macrosettori considerati nel grafico 3 (che esclude invece la "finanza

regionale" e le leggi multisettore, perché in entrambi i casi non è possibile attribuire le leggi, di natura complessa, alla potestà residuale o concorrente). Si ha così la conferma di una tendenza evidente e ormai più volte segnalata nelle rilevazioni annuali: la potestà legislativa residuale regionale – contrariamente ad alcune previsioni pessimistiche – risulta ampiamente esercitata e, in generale, può essere considerata un successo della riforma costituzionale del 2001.

Grafico 3

Incidenza delle leggi residuali sul totale delle leggi – VIII legislatura



Tuttavia, si può constatare che il peso della potestà residuale è molto diverso nei vari macrosettori: risulta essere oltre l'80% nel macrosettore dello "sviluppo economico e attività produttive" e il 70% in quello dell'"ordinamento istituzionale", mentre è poco sopra il 30% nel macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità" e non raggiunge il 20% in quello del "territorio ambiente e infrastrutture".

1.3. La produzione regolamentare

Per comprendere meglio le considerazioni che seguono è necessaria una premessa sulle nuove Carte statutarie. Analizzando quelle ad oggi approvate (8 nella VII e 4 nella VIII legislatura), emerge chiaramente – pur

nella molteplicità delle scelte operate – la prevalenza (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria) dell'attribuzione del potere regolamentare alla Giunta regionale, anche se non in modo "secco". Infatti, l'esercizio dei regolamenti "delegati" dallo Stato nelle materie di competenza di quest'ultimo è riservato, in molti casi, all'Assemblea legislativa. Solo gli Statuti dell'Abruzzo e delle Marche attribuiscono il potere al Consiglio, con possibilità, per la seconda delle Regioni richiamate, di delega alla Giunta.

Alcuni Statuti prevedono strumenti atti a coinvolgere l'Assemblea legislativa nel procedimento di adozione dei regolamenti. In particolare, quelli delle Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria inseriscono nel procedimento regolamentare il parere obbligatorio della commissione consiliare competente per materia.

Infine, la "condivisione" del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio si ritrova nello Statuto della Campania dove, secondo un articolato procedimento, i regolamenti, prima di essere emanati dal Presidente della Giunta, previa deliberazione di quest'ultima, devono essere sottoposti anche all'approvazione del Consiglio.

I regolamenti di cui si dà conto di seguito – emanati in conformità alle nuove disposizioni statutarie (tranne che nel caso di tre Regioni per le quali valgono ancora gli Statuti del 1971) – sono di attuazione e/o di integrazione, in qualche caso frutto di delegificazioni. Sono qui trattati – proprio perché tutti a rilevanza esterna – in maniera complessiva, senza distinguerli secondo l'organo di provenienza (Giunta o Consiglio).

Le Regioni ordinarie hanno prodotto nella VIII legislatura complessivamente – ad esclusione dell'Abruzzo e del Molise per le quali valgono termini di legislatura diversi – 648 regolamenti (cfr. tabella 2).

Tabella 2-Totale regolamenti-VIII legislatura

Regioni	Regolamenti
Basilicata	25
Calabria	43
Campania	30
Emilia-Romagna	14
Lazio	79
Liguria	24
Lombardia	37
Marche	20
Piemonte	83
Puglia	129
Toscana	100
Umbria	58
Veneto	6
Totale	*648*

Raffrontando questo dato con quello della precedente legislatura, risulta evidente che il numero di regolamenti prodotti è in netto aumento. Infatti, nella VII legislatura (più in particolare, negli anni 2001-2005) le stesse Regioni ordinarie (non considerando, anche in tal caso, i regolamenti di Abruzzo e Molise) avevano emanato 453 regolamenti destinati, in realtà, ad aumentare – sia pure lievemente – includendo i regolamenti dei mesi da maggio a dicembre del 2000 rientranti nella medesima legislatura (per i quali, però, non vi sono dati disponibili).

In termini percentuali, dunque, i regolamenti nella VIII legislatura hanno subito un incremento del 43,0 % rispetto alla legislatura precedente.

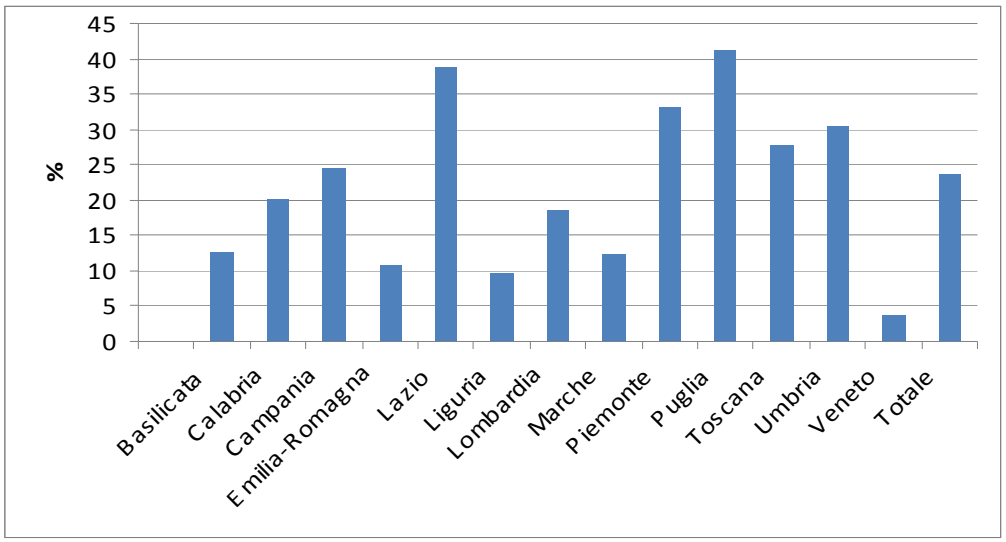
Il dato complessivo per legislatura mette subito in risalto quanto già sottolineato più volte in riferimento ai singoli anni, vale a dire una maggiore considerazione – in particolare, da parte di alcune Regioni – per la fonte secondaria e questo soprattutto a partire dall'entrata in vigore dei nuovi Statuti. Non sembra trattarsi di una super utilizzazione, tanto temuta da parte della dottrina soprattutto nella fase della prima interpretazione delle leggi costituzionali n. 1/1999 e 3/2001, quando le Regioni, pur in vigenza degli Statuti originari, avevano incominciato ad emanare regolamenti di Giunta. Certo è, però, che – sia rispetto alla precedente

legislatura, sia rispetto al passato meno recente – i regolamenti regionali sembrano vivere una stagione decisamente più fruttuosa.

L'incidenza dei regolamenti sul totale della produzione normativa (data dalle somme delle leggi e dei regolamenti) è, infatti, del 23,6 % (cfr. grafico 4). Se si guarda, invece, alle singole Regioni, si nota che la percentuale oscilla tra i due limiti estremi del 3,8 % e del 41,3 %.

Grafico 4

Incidenza dei regolamenti sul dato complessivo della produzione normativa – VIII legislatura

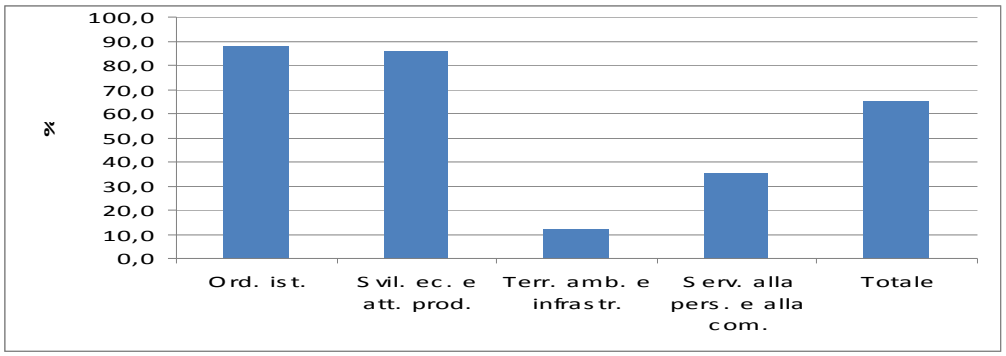


Come noto, le previsioni dell'art. 117, comma 6, Cost. hanno esteso la potestà regolamentare a tutti gli ambiti materiali delle potestà concorrente e residuale. Rispetto a quest'ultimo tipo di competenza, l'incidenza dei regolamenti è pari al 65,3% se calcolata sul totale dei regolamenti per macrosettori, esclusa la "finanza regionale" e il "multisettore" (cfr. grafico 5). Se si scende al livello dei singoli macrosettori, invece, il peso dei regolamenti attuativi di leggi ascrivibili alla competenza generale delle Regioni risulta molto diversificato. Si passa, infatti, dal 12,3% nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", al 35,6% nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", fino ad arrivare

all'86,4% nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" e all'88,0% nel macrosettore "ordinamento istituzionale".

Grafico 5

Incidenza dei regolamenti su materie di competenza residuale – VIII legislatura

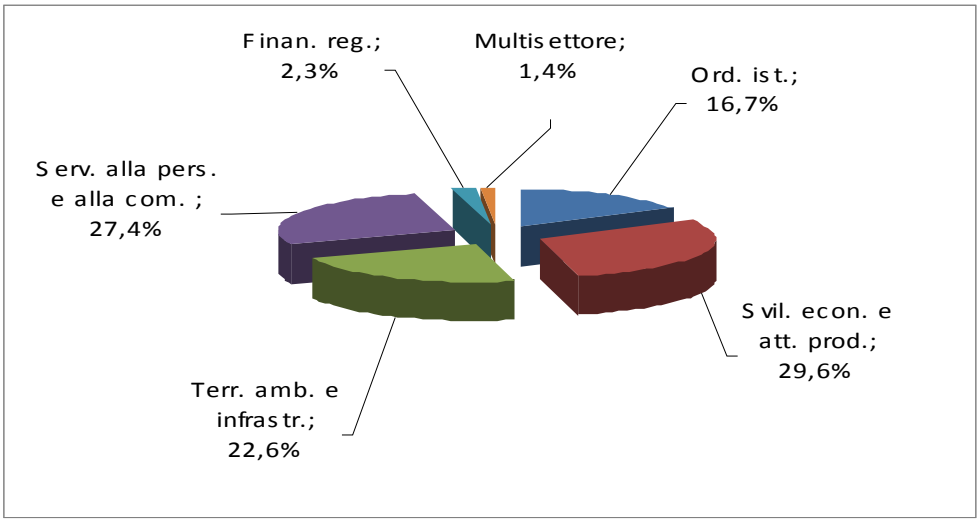


Questi dati confermano – con percentuali leggermente difformi ma con la stessa prevalenza di un macrosettore sull'altro – quanto già messo in luce in precedenza per le leggi.

Infine, in ordine alla ripartizione della produzione regolamentare tra i macrosettori, i dati complessivi della legislatura, se da un lato confermano le considerazioni presenti nelle valutazioni annuali, dall'altro mostrano prevalenze diverse rispetto a quanto rilevato per le leggi. Si vede, infatti, che il primo macrosettore di intervento regionale è – quello dello "sviluppo economico e attività produttive", con il 29,6% di regolamenti emanati (cfr. grafico 6). Si tratta di circa 2 punti percentuali in più rispetto al macrosettore "servizi alla persona e alla comunità" e di ben 7 in più rispetto al macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture". Pochi regolamenti riguardano, poi, la "finanza regionale" e il "multisettore".

Grafico 6

Regolamenti: ripartizione per macrosettori – VIII legislatura



E' una ulteriore conferma, poi, di quanto detto negli ultimi Rapporti annuali, la tendenza a privilegiare – all'interno dei macrosettori – determinate materie: "personale e amministrazione" nell'"ordinamento istituzionale", "agricoltura" e "caccia e pesca" nello "sviluppo economico e attività produttive", "territorio e urbanistica" e "protezione della natura" nel "territorio, ambiente e infrastrutture", "tutela della salute" e "servizi sociali" nei "servizi alla persona e alla comunità". Si tratta in genere di materie oggetto da lungo tempo di competenza regionale, mentre la produzione legislativa e conseguentemente quella regolamentare è ridotta e a volte molto scarsa nelle materie di "nuova" attribuzione.

2. LA COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE NEL 2009*

2.1. Il numero e la dimensione delle leggi regionali

Le Regioni ordinarie e quelle a Statuto speciale hanno emanato nell'anno 2009 complessivamente 709 leggi (v. la tabella A allegata al Cap. 4 di questo Rapporto).

Vi è, dunque, un incremento rispetto alle 640 leggi del 2008, le 656 del 2007 e le 632 del 2006. L'incremento, peraltro, sembra riguardare soprattutto le Regioni ordinarie con un andamento costante da alcuni anni: si passa infatti dalle 492 leggi del 2006 alle 506 del 2007, alle 513 del 2008 e quindi alle 570 del 2009, stavolta con una crescita più marcata sulla quale può avere pesato l'avvicinarsi – appunto per quasi tutte le regioni ordinarie (come è noto, per le regioni Abruzzo e Molise valgono termini di legislatura diversi) – della fine della legislatura e delle elezioni. Aumenta di poco, invece, il numero di leggi prodotte dalle Regioni e Province speciali, con 139 leggi nel 2009 rispetto alle 127 del 2008, ma comunque restando al di sotto delle 150 del 2007 e delle 140 del 2006.

La crescita del numero delle leggi si ridimensiona, però, guardando alla produzione legislativa delle Regioni in termini di articoli e di commi (v. le tabelle B e C allegate al Cap. 3 di questo Rapporto): infatti – considerando l'insieme delle Regioni ordinarie e speciali – il numero degli articoli prodotti nel 2009 (9.421) sale rispetto a quello (8.758) del 2008, ma comunque è inferiore a quello (10.243) del 2007; mentre il numero dei commi (25.924) è solo poco superiore a quello (25.341) del 2008 e di nuovo, invece, ampiamente inferiore a quello (28.139) del 2007.

In realtà, i dati rilevati per il 2009 confermano ancora una volta la valutazione compiuta nei precedenti Rapporti, nei quali – pur prendendo atto di un incremento sia pure abbastanza contenuto del numero delle leggi – non si riteneva possibile parlare di un vero e proprio mutamento rispetto alla tendenza ormai pluriennale alla stabilizzazione del numero

* Di Carlo Desideri.

delle leggi regionali prodotte annualmente[1]. L'incremento verificatosi nel 2009 certamente è più significativo rispetto a quelli degli anni precedenti. Tuttavia, esso va ridimensionato considerando i dati sugli articoli e sui commi e, in secondo luogo, riguarda, come già accennato, solo le Regioni ordinarie e probabilmente va spiegato con un intensificarsi dell'attività legislativa dovuto all'avvicinarsi delle elezioni per il rinnovo delle Assemblee regionali, avvenute (con l'eccezione, si è detto, dell'Abruzzo e Molise) nella primavera del 2010. Infine, come si vedrà tra poco, l'incremento risulta localizzato in modo significativo solo in alcune regioni.

Vale ancora, dunque, quanto ipotizzato 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, ad una 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 2009, come già avvenuto per gli anni scorsi nei precedenti Rapporti, va segnalato che – al di là della tendenza fin qui considerata con riferimento all'insieme delle Regioni – i dati sulla produzione legislativa variano a volte notevolmente da Regione a Regione: questo suggerisce l'esistenza di situazioni politiche-istituzionali e stili legislativi diversi. In particolare, confrontando i dati del 2009 con quelli del 2008 si scopre che la crescita del numero di leggi si verifica in modo significativo solo in alcune Regioni. Tra quelle ordinarie – soprattutto interessate dal fenomeno – in testa è la Liguria (con 19 leggi in più, passando da 48 a 67 nel 2009), seguita dall'Abruzzo (con 15 leggi in più, passando da 17 a 32), dalla Toscana (con 13 leggi in più, da 52 a 65), dalla Calabria (con 12 leggi in più, passando da 46 a 58) e dalla Basilicata (con 10 leggi in più,

---

[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.

passando da 33 a 43). Solo lievissimi incrementi si sono verificati in Emilia-Romagna, in Veneto e in Piemonte, mentre rimane stabile il Lazio; nelle altre regioni ordinarie (Campania, Lombardia, Marche, Molise, Puglia) si registra invece un decremento. Tra le Regioni speciali l'incremento è fondamentalmente concentrato nella regione Valle d'Aosta (con 22 leggi in più, passata da 31 a 53), mentre in altri casi si verificano lievissimi aumenti (in Friuli Venezia Giulia, nelle Province autonome e in Trentino), mentre un notevole decremento si registra in Sicilia (con 13 leggi in meno, da 25 a 12) e in Sardegna (con 11 leggi in meno, da 17 a 6).

Nel confronto tra le Regioni va tenuto conto, però, dei dati relativi alle dimensioni: ad esempio, pur essendo la Liguria nel 2009 in testa a tutte le Regioni – ordinarie e speciali – per numero di leggi prodotte, 67, si può constatare che – se si "pesano" le leggi in numero di articoli e commi – in testa nello stesso anno è, in realtà, la Toscana: le sue leggi totalizzano infatti 1.165 articoli e 2.918 commi contro gli 885 articoli e 2.215 commi delle leggi della Liguria.

2.2. La tipologia delle leggi

Nella produzione legislativa delle Regioni ordinarie e speciali e delle Province autonome si registra ancora una volta la prevalenza di leggi nuove che disciplinano o una intera materia o un intero settore di attività o, comunque, una sua parte rilevante, 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 Cap. 4 – si può ritenere che, su 709 leggi, ben 412 siano testi nuovi e 214 testi di manutenzione (345 e 174 per le sole Regioni ordinarie, 67 e 40 per le Regioni speciali e Province autonome), essendo le rimanenti 69 leggi di tecnica mista.

Le leggi di manutenzione sostituiscono nel 2009 circa il 30% del totale delle leggi, con una percentuale costante per i diversi tipi di Regioni, ordinarie e speciali.

Si conferma ulteriormente – sia pure con qualche oscillazione – una tendenza già riscontrata negli anni precedenti. In particolare, il rapporto tra leggi nuove e leggi di manutenzione era 243/157 nel 2007 e 245/180 nel 2008. 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) in entrambi gli anni.

Si è in presenza, dunque, di una distribuzione delle leggi tra le varie tipologie che ormai appare sostanzialmente stabile negli anni[2] e sembra così consolidarsi – almeno per questo aspetto – una sorta di funzionamento fisiologico del sistema regionale, come già rilevato nei Rapporti precedenti.

Anche nel 2009, inoltre, si può registrare – come si vedrà più in dettaglio nel par. 1.5. – uno sviluppo significativo di leggi che possono qualificarsi come normative di riforma e riordino di intere materie o di settori o subsettori rilevanti.

2.3. 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 2009, su 709 leggi, il macrosettore con maggior numero di leggi è quello dei “servizi alla persona e alla comunità” con 195 leggi, seguito dai macrosettori “finanza regionale” con 141 leggi, “territorio, ambiente e infrastrutture” con 130 leggi, “ordinamento istituzionale” con 109 leggi, “sviluppo economico e attività produttive” con 106 leggi, e, infine, da 28 leggi classificate “multisettore” (in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie che riguardano più macrosettori).

L’ordine delle priorità è praticamente analogo – salva una lieve variazione – guardando alle sole Regioni ordinarie: su 570 leggi, 157 riguardano i servizi, 116 il territorio, 109 la finanza, 87 lo sviluppo

---

[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.

economico, 86 l'ordinamento istituzionale, 15 sono leggi multisettoriali. Nelle Regioni speciali e Province autonome è sempre in testa il macrosettore dei servizi con 38 leggi, seguito dalla finanza con 32 leggi e dall'ordinamento istituzionale con 23, ma lo sviluppo economico con 19 leggi precede il territorio, che ha 14 leggi.

Rispetto al precedente anno si riscontrano, dunque, alcune novità significative.

La prima è la netta prevalenza del macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità", già primo nel 2008 (con 159 leggi, rispetto alle 143 della "finanza regionale", alle 115 dello "sviluppo economico e attività produttive", alle 107 del "territorio, ambiente e infrastrutture", alle 103 dell'"ordinamento istituzionale"), ma ora nettamente predominante rispetto agli altri macrosettori: nel 2009 infatti raccoglie più del 27% delle leggi, contro il 18% del territorio e il 15% dello sviluppo economico.

La seconda è il sorpasso – con 130 leggi contro 106 per tutte le Regioni e 116 contro 87 per le Regioni ordinarie – del macrosettore del "territorio, ambiente e infrastrutture" rispetto al macrosettore dello "sviluppo economico e attività produttive". Solo per il gruppo delle Regioni speciali e Province autonome lo sviluppo economico resta in testa con 19 leggi rispetto a 14.

Una breve estensione del confronto ai dati rilevati negli anni precedenti sembra confermare che ci si trova davanti a novità significative. Infatti, si può constatare che nel caso dei "servizi alla persona e alla comunità" la crescita è un fenomeno costante oltre che rilevante (si passa dalle 128 leggi del 2005 alle 195 del 2009), e che nel caso del "territorio ambiente e infrastrutture" – anche se in maniera meno significativa e con qualche oscillazione – si registra una crescita (passando dalle 88 leggi del 2005 alle 130 del 2009). Al contrario gli altri macrosettori risultano sostanzialmente fermi, in particolare lo "sviluppo economico e attività produttive", che raccoglie 102 leggi nel 2005 e 106 leggi del 2009.

Rispetto a quanto era stato rilevato nei precedenti Rapporti e a quanto risultava da altre analisi sull'andamento delle leggi regionali[3] – vale a dire il fenomeno di una distribuzione delle leggi tra i vari macrosettori senza variazioni particolarmente rilevanti – va preso atto, dunque, di un mutamento. Non solo si conferma la tendenza alla crescita del macrosettore dei servizi, ma ora questo caratterizza decisamente – almeno per quanto riguarda il campo della legislazione – l'attività regionale. Sembra, invece, assumere un ruolo secondario il macrosettore dello sviluppo economico. Certamente occorrerà verificare gli andamenti dei prossimi anni per capire se ci si trovi di fronte ad un mutamento vero e proprio. Per ora si può supporre che sulla trasformazione qui registrata abbia pesato la necessità per le Regioni di fare fronte – con interventi di natura sociale – ai problemi posti dalla crisi economica e sociale. Inoltre, per quanto riguarda il macrosettore dello sviluppo economico, va notato che – mentre ormai esiste già una ampia disciplina regionale di settori effettivamente più "regionalizzati" (l'agricoltura e lo sviluppo rurale e, sia pure con minore enfasi, il commercio e il turismo) – 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 (come risulta evidente dai dati poco più avanti qui riportati).

Va qui, però, subito ricordato quanto già rilevato nei Rapporti precedenti, vale a dire che le considerazioni appena svolte sono basate sui dati relativi alla produzione di leggi, mentre esiste una ampia parte di attività regionale – proprio nel campo dello sviluppo economico e delle attività produttive – che si realizza mediante atti di piano, programmi, deliberazioni, in alcuni casi elaborati e adottati, come ad esempio l'utilizzo dei fondi comunitari, all'interno di procedure multilivello.

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.

---

[3] 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*, cit., p. 479 e ss.

Nel caso del macrosettore “ordinamento istituzionale”, anche nel 2009 è in testa la legislazione nella materia “personale e amministrazione”, con 30 leggi, e quella su “enti locali, decentramento”, con 22. Meno numerose, 11, sono invece le leggi relative alla materia “rapporti internazionali e con l’Unione Europea”.

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” (27 leggi) e “caccia, pesca e itticoltura” (14 leggi), infatti, totalizzano da sole 41 leggi (erano 48 nel 2008 e 47 nel 2007), 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 nel precedente Rapporto – le materie “turismo” con 13 leggi (erano 18 nel 2008 e 16 nel 2007), “commercio, fiere e mercati” con 11 leggi (erano 15 nel 2008 e 19 nel 2007). Sempre molto limitato e a volte in lieve calo è, invece, il numero di leggi negli altri campi: 5 leggi per l’ “artigianato” (3 nel 2008 e 2 nel 2007), 7 per le “professioni” (4 nel 2008 e 5 nel 2007), 5 per l’“industria” (6 nel 2008 e 5 nel 2007), 3 per il “sostegno all’innovazione per i settori produttivi” (4 nel 2008 e 7 nel 2007), 7 per la “ricerca, trasporto e produzione di energia” (6 nel 2008 e 5 nel 2007), 4 per le “miniere e risorse geotermiche” (sempre 4 nel 2008 e erano 3 nel 2007).

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, il maggior numero di leggi, 45 (32 nel 2008 e 41 nel 2007), si registra nella materia “protezione della natura e dell’ambiente”, con uno scarto molto lieve rispetto alla materia “territorio e urbanistica” che registra 43 leggi (37 nel 2008 e 36 nel 2007). Le leggi nella materia “trasporti” sono 12 (13 nel 2008 e nel 2007).

Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare che prevale di nuovo la materia “tutela della salute”, con 58 leggi (55 nel 2008 e 41 nel 2007), seguita e ormai quasi raggiunta dalla materia “servizi sociali” con 52 leggi (31 nel 2008 e 30 nel 2007) e da “beni e attività culturali”, con 22 leggi come nel 2008 (18 nel 2007).

Infine, non appaiono mutamenti significativi nella distribuzione delle leggi tra le materie del macrosettore “finanza regionale”.

Nel complesso, all’interno dei macrosettori non sembrano verificarsi mutamenti nella distribuzione delle leggi tra le materie, rispetto a quanto rilevato nel Rapporto 2008 e in quelli precedenti.

Merita, però, di essere segnalata la crescita di importanza dell’attività legislativa per i servizi sociali. Va anche sottolineato 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 90 leggi.

2.4. 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 materie inserite nei macrosettori, risulta confermata – con riferimento alle sole Regioni a statuto ordinario – anche nell’anno 2009 la prevalenza della potestà residuale nel macrosettore “ordinamento istituzionale”, con 55 leggi su 86, e in quello “sviluppo economico e attività produttive” con 70 leggi su 87. Il rapporto è invece ribaltato a favore della potestà concorrente negli altri macrosettori: 19 di potestà residuale su 116 di potestà concorrente per il “territorio, ambiente e infrastrutture”; 63 su 157 per i “servizi alla persona e alla comunità”.

Applicando lo stesso criterio di classificazione alle Regioni speciali e Province autonome risulta che nell’anno 2009 la potestà residuale è prevalente – sia pure di poco – nel macrosettore “ordinamento istituzionale” con 15 leggi su 23, e in quello “sviluppo economico e attività produttive” con 10 leggi su 19; mentre il rapporto è ribaltato a favore della “concorrente” negli altri macrosettori: 1 di potestà residuale su 14 di potestà “concorrente” per “territorio, ambiente e infrastrutture”; 14 su 38 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 207 leggi di potestà residuale (più del 46% del totale) e 239 di potestà concorrente. Nel caso delle Regioni e le Province autonome: 40 leggi di potestà residuale (più del 42% del totale) e 54 di potestà concorrente .

In totale, nel 2009, si hanno dunque 247 leggi di potestà residuale (circa il 46%) e 293 di potestà concorrente. Nel 2008 le leggi del primo tipo erano il 45% del totale.

I dati del 2009 sembrano perciò confermare ancora una volta la tendenza che si era già andata delineando negli anni precedenti ed era stata sottolineata già nei precedenti Rapporti: l'introduzione della potestà residuale con la novella costituzionale del 2001 si sta dimostrando una riforma di successo.

Pur ritenendo opportuno ancora una volta il richiamo alla cautela, che sollecita la necessità di ulteriori verifiche nei prossimi anni, si osserva che il rapporto tra i due tipi di leggi – con un peso comunque rilevante ed evidente della potestà residuale – è un dato ormai consolidato da diversi anni. Tale evenienza conferma non solo la bontà della riforma costituzionale ma anche il suo ulteriore sviluppo concreto, al quale hanno contribuito l'interesse delle Regioni per il nuovo tipo di potestà e, in alcuni casi, la messa a punto dei contenuti delle materie da parte della Corte costituzionale.

Non resta, perciò, che riprendere, con riferimento al 2009, quanto già detto nelle precedenti occasioni, ovvero che, da un lato, appaiono ulteriormente smentite la sottovalutazione e i dubbi che da più parti sembrano ancora permanere sulla potestà residuale e che, dall'altro, sono ancora probabilmente da approfondire sotto vari profili le conseguenze del fenomeno.

Come già si ricordava nei precedenti Rapporti e come risulta ancora una volta dai dati del 2009, va tenuto conto, comunque, che la relazione tra la potestà "residuale" e quella "concorrente" varia in maniera significativa secondo i macrosettori considerati.

2.5. I contenuti delle leggi

Anche nel 2009 va rilevata la prevalenza di leggi nuove di tipo sostanziale (chiamate nel questionario di rilevazione anche leggi "settoriali"), intendendo per tali – come già detto nei precedenti Rapporti – un tipo di leggi che di massima disciplina, in maniera innovativa e/o attraverso un riordino normativo, materie o subsettori o ambiti o aspetti anche parziali ma significativi di attività. L'ampia presenza di tale tipo di leggi appare un indice significativo di vitalità dell'ente regionale in generale.

A. Leggi che disciplinano intere materie o settori rilevanti

Non mancano nel 2009 leggi che innovano o riordinano la disciplina di una intera materia o settore. Una tendenziale flessione di tale tipo di leggi rispetto agli anni immediatamente successivi alle riforme è da ritenersi fisiologica, considerando appunto quanto si è già prodotto negli anni precedenti e che "buone" leggi di riordino di intere materie dovrebbero essere capaci di durare nel tempo. La presenza di vari testi unici per materia, in particolare, segnala l'attenzione delle Regioni per attività di riordino normativo che, appunto, hanno ad oggetto le leggi già emanate in determinate materie.

Nel macrosettore **"ordinamento istituzionale"** riguardano, ad esempio, intere materie o quasi, le leggi: n. 4 dell'Abruzzo, contenente i princìpi generali in materia di riordino degli enti locali; le leggi n. 22 dell'Abruzzo, n. 31 della Basilicata, n. 32 della Liguria, n. 26 della Toscana, che disciplinano in generale le funzioni delle Regioni relative alla partecipazione ai processi decisionali dell'Unione Europea, alla attuazione delle politiche europee e (nel caso della Toscana) in generale le attività di rilievo internazionale. Da ricordare, inoltre, le leggi n. 4 della Campania, che disciplina il sistema elettorale, e n. 6, che approva lo Statuto; le leggi della Toscana n. 1, che approva il testo unico in materia di organizzazione e personale, e n. 3, che approva il testo unico sui consiglieri e i componenti della giunta.

Nel macrosettore **"**sviluppo economico e attività produttive**"** riguardano, ad esempio, intere materie o quasi, le leggi: n. 23 dell'Abruzzo

che si presenta come "legge organica" in materia di artigianato; n. 20 della Basilicata sulla tutela e lo sviluppo della fauna ittica e sulla regolazione della pesca nelle acque interne. Da segnalare inoltre la legge n. 27 della regione Marche, che approva il testo unico in materia di commercio e la legge del Piemonte n. 1, che approva il testo unico in materia di artigianato. Le leggi n. 4 e n. 12 della Calabria invece, contengono la delega alla giunta per la redazione dei testi unici rispettivamente nelle materie delle attività produttive, lavoro, istruzione e nelle materie dell'agricoltura e dei lavori pubblici.

Nel macrosettore **"territorio, ambiente e infrastrutture"** riguardano, ad esempio, intere materie o quasi le leggi: n. 8 del Molise sull'organizzazione del servizio idrico integrato, n. 23 dell'Emilia-Romagna sulla tutela e valorizzazione del paesaggio, n. 20 della Puglia, che contiene norme per la pianificazione paesaggistica. Da ricordare, inoltre, le leggi della Lombardia n. 11 e n. 27 che approvano rispettivamente il testo unico in materia di trasporti e quello in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché la legge n. 19 del Friuli Venezia Giulia sul Codice regionale dell'edilizia.

Nel macrosettore **"servizi alla persona e alla comunità"**, le leggi: n. 41 della Basilicata e n. 9 del Friuli Venezia Giulia, dedicate alla sicurezza e alla polizia locale; la legge n. 9 del Lazio, che disciplina i distretti socio-sanitari montani; la legge n. 18 della Liguria, sul sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento; le leggi n. 7 e n. 26 dell'Umbria, rispettivamente sulla realizzazione del Sistema integrato di interventi e servizi sociali e sul Sistema formativo integrato. Da segnalare inoltre la legge della Campania n. 14 che approva il testo unico in materia di lavoro, formazione professionale e promozione della qualità del lavoro e la legge n. 40 della Liguria contenente il testo unico in materia di sport.

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

La maggior parte delle leggi nuove (classificate anche come "settoriali" nei precedenti Rapporti) riguarda, invece, settori o subsettori o aspetti significativi all'interno delle materie.

Di un certo rilievo appaiono alcune leggi nel macrosettore **"ordinamento istituzionale"** dedicate a: l'istituzione e la disciplina dei CAL (n. 13 dell'Emilia-Romagna, n. 22 della Lombardia); procedimento amministrativo e dirigenza (n. 56 e n. 59 della Liguria); il difensore civico (n. 19 della Toscana). Sono, poi, dedicate alla istituzione del Gruppo europeo di cooperazione territoriale Euroregione Alpi Mediterranee le leggi n. 32 del Piemonte, n. 1 della Liguria e n. 44 della Valle d'Aosta.

Fanno parte del macrosettore **"sviluppo economico e attività produttive"** le leggi che le Regioni hanno dedicato:

- *nell'area in genere definibile dello sviluppo rurale e dell'agricoltura*: al sostegno del consumo dei prodotti agricoli regionali e alla promozione della vendita diretta di prodotti dagli agricoltori (n. 12 del Lazio, n. 16 delle Marche, n. 13 della Provincia di Trento); alla divulgazione e alla promozione dell'innovazione (n. 19 del Lazio); alla promozione dell'agriturismo e della multifunzionalità della azienda agricola (n. 4 dell'Emilia-Romagna); alla pesca e alla acquacoltura (n. 50 della Liguria); alla tutela e alla promozione delle produzioni biologiche (n. 66 della Liguria) e dell'apicoltura (n. 21 della Toscana); alla viticoltura (n. 9 della Toscana); alla gestione e promozione economica delle foreste (n. 4 del Piemonte); agli usi civici (n. 16 del Molise);
- *nell'area del turismo*: all'agriturismo (n. 14 della Calabria); alla pesca turismo (n. 15 della Calabria); ai campeggi e ai soggiorni socio-educativi (n. 25 del Lazio); alla rete escursionistica (n. 24 della Liguria); agli itinerari naturalistici, storici, religiosi (n. 14 della Provincia di Trento); all'accoglienza turistica (n. 9 della Valle d'Aosta);
- *nell'area delle professioni:* ai maestri di *mountain bike* e ciclismo fuoristrada, di autista soccorritore (n. 38 e n. 37 della Basilicata); agli acconciatori (n. 12 dell'Umbria e n. 28 del Veneto);
- *nell'area del commercio*: alla disciplina della vendita di prodotti alimentari (n. 8 della Lombardia sui prodotti di consumo immediato nei locali aziendali); al sostegno del settore fieristico (n. 2 della Puglia); al commercio "equo e solidale" e all'"altra economia" (n. 26 del Piemonte e n. 20 del Lazio);

- *nell'area del lavoro*: alla promozione dell'occupazione e al mercato del lavoro (n. 3 del Veneto);
- *nell'area dell'industria e dell'artigianato e dell'innovazione tecnologica*: alla promozione della ricerca e dell'innovazione (n. 24 della Calabria, n. 2 della Toscana); alla istituzione di marchi di qualità (n. 10 dell'Umbria per la tutela del "mobile in stile" prodotto nella Regione); alla promozione dell'imprenditoria giovanile (n. 3 della Valle d'Aosta).

Vi sono, poi, varie leggi che non sembrano riconducibili a singole materie e appaiono volte a contrastare con misure di vario tipo le situazioni di crisi e di difficoltà che hanno investito le varie economie regionali; di massima rientrano in tale tipologia: le leggi n. 1 della Basilicata, n. 9 della Sicilia, n. 1, n. 24 e n. 25 della Valle d'Aosta, n. 3 della Sardegna, n. 10 della Provincia di Bolzano.

Anche nel macrosettore **"territorio, ambiente, infrastrutture"** non mancano alcune leggi nuove che riguardano aspetti specifici, spesso importanti; ad esempio, si ricordano le leggi relative:

- *nell'area dell'ambiente*: alla bonifica e allo smaltimento dell'amianto (n. 11 dell'Abruzzo e n. 5 della Liguria); all'inquinamento luminoso e/o acustico (n. 17 del Veneto, n. 20 della Valle d'Aosta, n. 34 della Calabria); alla gestione dei rifiuti e alla bonifica dei siti inquinati (n. 24 delle Marche, n. 11 dell'Umbria); alla tutela della biodiversità (n. 19 del Piemonte, n. 28 della Liguria) e della geodiversità e del patrimonio geologico (n. 39 della Liguria, n. 33 della Puglia); al monitoraggio di zone particolari (n. 23 della Basilicata che istituisce un apposito Osservatorio per il Vulture); alla tutela della flora autoctona e degli alberi monumentali (n. 45 della Valle d'Aosta, n. 47 della Calabria); alla promozione della sostenibilità (n. 28 dell'Emilia Romagna sugli acquisti della p.a., n. 30 della Toscana sul Laboratorio di sperimentazione sulla sostenibilità); alla regolazione dell'energia nucleare (n. 30 della Puglia); alla tutela del paesaggio (n. 20 della Puglia);
- *nell'area del governo del territorio, dell'urbanistica e della edilizia*: al governo del territorio, alla pianificazione territoriale e paesaggistica (n. 6 dell'Emilia-Romagna, n. 22 del Friuli Venezia Giulia, n. 13 dell'Umbria); al sostegno e alla regolazione dell'edilizia anche a fini di rilancio

dell'economia (n. 3 della Puglia, n. 13 del Lazio sul recupero dei sottotetti a fini abitativi, n. 13 dell'Umbria e n. 16 dell'Abruzzo), alla tutela dal rischio sismico (n. 16 del Friuli Venezia Giulia, n. 58 della Toscana); alla bonifica del territorio (n. 12 del Veneto, n. 5 della Provincia di Bolzano); alla difesa della costa (n. 39 della Basilicata); ai servizi antincendi (n. 37 della Valle d'Aosta);

- *nell'area della mobilità e dei trasporti*: alle autostrade di interesse regionale e alle infrastrutture ferroviarie (n. 30 della Liguria); alla mobilità ciclistica (n. 7 della Lombardia);
- *nell'area dei lavori pubblici:* alla realizzazione di strutture per la nautica da diporto (n. 3 della Sicilia).

Infine, nel macrosettore dei **"servizi alle persone e alla comunità"** vanno considerate, ad esempio, le leggi relative:

- *nell'area della tutela della salute e dell'alimentazione*: alla donazione di sangue, organi, ecc (n. 19 della Basilicata, n. 60 della Liguria); alla prevenzione di specifiche malattie (n. 17 della Basilicata, n. 1 delle Marche) e degli incidenti domestici (n. 15 della Basilicata); alle attività funerarie, cremazione e dispersione ceneri (n. 14 della Basilicata, n. 24 del Veneto); ai cimiteri per gli animali di affezione (n. 3 della Basilicata); ai servizi di pronto intervento (n. 37 della Calabria); all'educazione alimentare e ai servizi di ristorazione collettiva (n. 10 del Lazio); ai servizi veterinari e alla tutela degli animali (n. 7 e n. 59 della Toscana); ad aspetti vari del servizio sanitario (n. 51 della Toscana); alla lotta al dolore (n. 7 del Veneto); alla ricerca e agli studi clinici (n. 21 del Friuli Venezia Giulia);
- *nell'area dei servizi sociali e dell'assistenza*: alla disciplina delle associazioni di volontariato, della cooperazione sociale, del servizio civile (n. 40 della Basilicata, n. 28 e n. 41 della Calabria); all'uso sociale dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata (n. 24 del Lazio); alla sicurezza del lavoro (n. 2 dell'Emilia-Romagna); all'accreditamento di strutture e servizi nel sistema sociale integrato (n. 82 della Toscana); al sostegno delle famiglie e dei figli di vittime di incidenti mortali sul lavoro (n. 21 della Valle d'Aosta);

- *nell'area dell'istruzione e della formazione*: alla qualificazione dei giovani (n. 12 della Puglia che prevede borse di studio di qualificazione); alla musica giovanile (n. 8 del Veneto); all'insegnamento delle lingue comunitarie (n. 10 del Friuli Venezia Giulia);
- *nell'area dello spettacolo*: al sostegno delle attività di spettacolo (n. 11 delle Marche); alle attività cinematografiche e audiovisive (n. 46 della Liguria, n. 7 delle Marche, n. 25 del Veneto);
- *nell'area dello sport:* alla promozione delle attività sportive e alla sicurezza sportiva (n. 22 della Basilicata, n. 11 del Lazio, n. 10 delle Marche, n. 2 del Piemonte, n. 19 dell'Umbria);
- *nell'area dei beni e delle attività culturali*: alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale originario e linguistico (n. 11 del Piemonte); alla tutela delle minoranze linguistiche (n. 12 del Piemonte, n. 20 del Friuli Venezia Giulia); alle manifestazioni storiche (n. 16 dell'Umbria);
- *nell'area della tutela dei consumatori e degli utenti*: n. 14 delle Marche, n. 24 del Piemonte, n. 27 del Veneto.

C. Leggi su temi e problemi emergenti

Anche nel 2009 sono presenti alcune leggi riconducibili alla categoria delle leggi nuove (o "settoriali") che rivolgono la loro attenzione a problemi emergenti delle comunità regionali, che gli enti regionali affrontano con interventi e misure che – pur essendo affini a specifiche materie, almeno come finora tradizionalmente intese (soprattutto nel campo dei servizi sociali) – non sembrano però del tutto collocabili in esse. Non si tratta di un numero di leggi molto ampio, tuttavia – come già notato nei precedenti Rapporti – si rileva come un fenomeno importante, forse un segnale del progressivo configurarsi della Regione come ente a fini generali, in grado di farsi carico di vari interessi ed esigenze delle comunità di riferimento.

Si tratta, ad esempio, di leggi relative a:

- *problemi della sicurezza e conseguenze di atti criminosi*: n. 86 della Toscana sulla prevenzione dell'usura;

- *la conservazione della memoria storica:* n. 14 del Piemonte sul ricordo delle vittime del terrorismo, n. 5 e n. 14 del Friuli Venezia Giulia sul sostegno alle associazioni che operano per la conservazione della memoria e sul sostegno alle associazioni combattentistiche;
- *la tutela e il sostegno ai disoccupati e ai lavoratori precari, alle famiglie, agli anziani e ai giovani, iniziative di contrasto alle "nuove povertà"*: n. 18 della Basilicata, n. 6 della Lombardia, n. 31 del Piemonte, n. 18 dell'Umbria e n. 3 della Provincia di Bolzano sull'istituzione e disciplina del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza; n. 4 del Lazio sul sostegno al reddito e sull'istituzione del reddito minimo garantito; n. 6 della Liguria sulle politiche per i minori e i giovani; n. 48 della Liguria sull'"invecchiamento attivo"; n. 37 del Piemonte per il sostegno ai genitori separati o divorziati in difficoltà; n. 70 della Toscana sul sostegno alle coppie impegnate in adozioni internazionali; n. 43 della Valle d'Aosta sul sostegno alle famiglie per il riscaldamento domestico;
- *interventi volti a contrastare lo spopolamento dei piccoli comuni*: n.9 del Molise;
- *il sostegno alle donne vittime di violenza sessuale e maltrattamenti* (n. 16 del Piemonte, n. 16 del Lazio);
- *l'accoglienza* e *l'inserimento degli immigrati* (n. 18 della Calabria, n. 13 delle Marche, n. 32 della Puglia, n. 29 e n. 76 della Toscana, n. 18 del Friuli Venezia Giulia) *e dei gruppi sinti e rom* (n. 12 della Provincia di Trento);
- *il contrasto alle discriminazioni di genere e la promozione delle pari opportunità di genere* (n. 52 della Liguria, n. 8 del Piemonte, n. 16 della Toscana, n. 5 della Sicilia, n. 6 dell'Umbria, n. 53 della Valle d'Aosta).

2.6. Una valutazione conclusiva

I dati esaminati nel presente Rapporto consentono di massima di confermare le considerazioni e le valutazioni svolte nei precedenti Rapporti, con qualche novità.

Anche se il numero delle leggi prodotte è aumentato nel 2009 rispetto agli anni precedenti, non è ancora possibile parlare di una inversione di tendenza rispetto al fenomeno del decremento e quindi della stabilizzazione del numero di leggi annualmente prodotte dalle Regioni, già osservato nei precedenti Rapporti. Come si è visto: innanzitutto l'aumento riguarda soprattutto le regioni ordinarie toccate dalla competizione elettorale di fine legislatura; in secondo luogo, tale aumento non è confermato se le leggi vengono "pesate" in termini di articoli e commi prodotti, nel qual caso, anzi, si registra un decremento rispetto gli anni precedenti.

Quanto alla distribuzione tra leggi nuove e leggi di manutenzione – tranne una lieve oscillazione che vede crescere, ma di poco (dal 26% circa al 30% circa), le seconde – non emergono novità. Permane, dunque, una ampia produzione di leggi nuove di tipo sostanziale (denominate, anche nei precedenti Rapporti, "settoriali"), aventi ad oggetto, appunto, con nuove discipline o interventi di riordino normativo, materie o subsettori o ambiti o aspetti anche parziali ma significativi di attività: fatto questo che, come già detto, appare un segnale di vitalità e capacità innovativa delle Regioni.

Né ci sono novità in ordine al rapporto tra leggi di potestà concorrente e leggi di potestà residuale, che rimane sostanzialmente stabile, con il secondo tipo di leggi intorno al 45% circa del totale.

E' 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.

Le novità, invece, si incontrano quando si analizza la distribuzione delle leggi tra i vari macrosettori. Era già stata notata nel precedente Rapporto la tendenza, costante ormai negli anni, ad una lenta crescita delle leggi nel macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità". La

rilevazione del 2009 conferma tale tendenza, ma registra ora un netto e ampio "stacco" di questo macrosettore rispetto agli altri. Inoltre – altra novità – si registra il superamento del macrosettore del "territorio, ambiente e infrastrutture" nei confronti di quello dello "sviluppo economico e attività produttive", che rimane fermo.

Tenendo conto di alcune cautele prima accennate e già indicate nei precedenti Rapporti, riguardanti i limiti della rilevazione sulla quale si basano le considerazioni che si stanno qui facendo[4], si può ritenere che i dati esaminati per l'anno 2009 non solo confermano ulteriormente l'immagine delle Regioni come soggetti impegnati sul fronte delle condizioni di vita civile e sociale delle comunità (con la legislazione sui servizi, sul territorio e l'ambiente), ma sembrano indicare che questo già è, ma potrebbe ancora di più diventare, il tratto caratterizzante dell'azione regionale. Sembra attenuarsi invece – ma, come appena detto, tale considerazione è basata solo sul dato delle leggi prodotte e non su altri aspetti pure rilevanti 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.

Va tenuto presente – come già sottolineato più volte nei precedenti Rapporti – che l'impegno legislativo nel macrosettore dello "sviluppo economico e attività produttive" risulta fortemente squilibrato a favore del campo dell'agricoltura e dello sviluppo rurale rispetto ai campi dell'industria e degli altri settori. Come già segnalato, sul limitato o

---

[4] 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.

insufficiente esercizio di certe competenze – si pensi all'industria in particolare, ma anche allo stesso turismo – pesano probabilmente in parte 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.

Ancora una volta, inoltre, risulta confermata la scarsissima produzione di leggi in alcune materie – appartenenti a diversi macrosettori – come l'energia, la ricerca scientifica, le comunicazioni, in ordine alle quali rinvengono i dubbi sull'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 all'organizzazione e al personale, anche con riguardo ai profili dell'accesso all'impiego (v., ad esempio, i ricorsi del governo contro le leggi: n. 37 delle Marche; n. 85 della Toscana; n. 14 del Lazio; n. 4 dell'Abruzzo; n. 31 della Calabria; n. 1 della Provincia di Bolzano); ai sistemi elettorali (n. 4 della Campania; n. 25 della Calabria); alle relazioni comunitarie e internazionali (n. 1 e n. 3 della Liguria).

In secondo luogo, nel macrosettore dello sviluppo economico, i conflitti si manifestano rispetto alla tutela della concorrenza di competenza statale (v., ad esempio, i ricorsi del governo contro le leggi n. 71 della Toscana; n. 4 della Provincia di Trento; n. 32 dell'Abruzzo); nel campo dell'energia e in particolare delle fonti rinnovabili (n. 22 del Molise; n. 71 della Toscana; n. 42 della Basilicata; n. 18 della Valle d'Aosta); in ordine all'esercizio della materia di potestà concorrente delle professioni (v. i ricorsi contro le leggi n. 37 e n. 38 della Basilicata; n. 28 della Calabria).

In terzo luogo, situazioni conflittuali si presentano nel macrosettore del territorio, dell'ambiente e del paesaggio soprattutto rispetto alla

competenza esclusiva statale in materia di ambiente e beni culturali (v. ad esempio, i ricorsi contro le leggi n. 1 e n. 19 della Lombardia; n. 19 del Piemonte; n. 53 della Toscana; n. 11 dell'Umbria; n. 10 della Liguria; n. 1, n. 10 e n. 11 della Provincia di Bolzano; n. 18 della Valle d'Aosta); nel campo dell'edilizia in alcuni casi in connessione al rischio sismico (n. 22 delle Marche; n. 16 del Friuli Venezia Giulia; n. 19 della Campania; n. 21 del Lazio; n. 25 della Basilicata; n. 35 della Calabria); in ordine alla competenza sulle infrastrutture e sul loro utilizzo (n. 66 della Toscana; n. 10 della Campania; n. 30 della Liguria) .

Infine, vari ricorsi si segnalano nel macrosettore – in forte espansione – dei servizi alle persone e alla comunità, riguardanti le leggi relative al sistema sanitario e alla tutela della salute (n. 85 della Toscana; n. 15 del Veneto; n. 24 dell'Emilia Romagna; n. 9 del Lazio; n. 12 della Liguria; n. 19 dell'Abruzzo; n. 1 e n. 11 della Calabria); quelle relative all'accoglienza e all'integrazione degli immigrati (n. 13 delle Marche; n. 29 della Toscana; n. 4 della Liguria), alla cultura (n. 11 del Piemonte), all'istruzione e alla formazione (n. 63 della Toscana; n. 18 della Liguria; n. 30 dell'Abruzzo), alla sicurezza e alla polizia locale (n. 9 del Friuli Venezia Giulia; n. 41 della Basilicata).

TABELLA

TAB. 1 – Classificazione delle leggi secondo i macrosettori e il profilo delle materie
Regioni ordinarie, speciali e province autonome
2009

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	18
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	9
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	11
		4	Personale e amministrazione	30
		5	Enti locali, decentramento	22
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	18
		7	Multimateria	1
			Totale	**109**
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	5
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	7
		3	Industria	5
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	3
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	7
		6	Miniere e risorse geotermiche	4
		7	Commercio, fiere e mercati	11
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	13
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	27
		10	Caccia, pesca e itticoltura	14
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	1
		12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	5
		13	Multimateria	4
			Totale	**106**
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	43
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	45
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	12
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	4
		5	Viabilità	4
		6	Trasporti	12
		7	Protezione civile	3
		8	Altro (es. usi civici)	4
		9	Multimateria	3
			Totale	**130**

(segue tab. 1)

4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	**58**
		2	Alimentazione	**1**
		3	Servizi sociali	**52**
		4	Istruzione scolastica e universitaria	**6**
		5	Formazione professionale	**7**
		6	Lavoro	**7**
		7	Previdenza complementare e integrativa	**2**
		8	Beni e attività culturali	**22**
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	**5**
		10	Ordinamento della comunicazione	**1**
		11	Spettacolo	**5**
		12	Sport	**8**
		13	Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	**18**
		14	Multimateria	**3**
			Totale	**195**
5	Finanza regionale	1	Bilancio	**131**
		2	Contabilità regionale	**4**
		3	Tributi	**4**
		4	Multimateria	**2**
			Totale	**141**
6	Multisettore*			**28**
			TOTALE	**709**

* Sono classificate in questa voce anche le leggi non ascrivibili ad altri settori come, ad esempio, collegati, leggi di semplificazione, ecc.

3. I REGOLAMENTI REGIONALI NEL 2009*

3.1. Introduzione

Le Regioni ordinarie e le specialità hanno emanato, nel 2009, complessivamente 500 regolamenti.

La produzione regolamentare è maggiore di 65 unità rispetto a quanto segnalato nel Rapporto precedente, quando i regolamenti erano 435. Come sempre, sono la Regione Friuli Venezia Giulia e le due Province autonome di Bolzano e di Trento a fare la parte del leone, ma anche alcune tra le Regioni ordinarie mostrano, ormai da anni e in modo significativo rispetto al passato, una maggiore sensibilità verso la fonte secondaria.

Il quadro che emerge dalle risposte al questionario conferma, sostanzialmente, le tendenze già evidenziate nel Rapporto dell'anno precedente. Dei 500 regolamenti indicati, 484 – pari al 96,8% del totale – risultano emanati dalle Giunte e solo 16 – pari al 3,2% del totale – dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 166 regolamenti emanati, 153 sono degli Esecutivi e 13 delle Assemblee legislative, mentre nelle specialità su 334 regolamenti emanati, 331 sono delle Giunte e solo 3 dei Consigli[1]. Dati e percentuali quasi simili nel 2008, quando su 435 regolamenti, 417 – pari al 95,9% del totale – risultavano emanati dalle Giunte e solo 18 – pari al 4,1% del totale – dai Consigli. Anche in quel caso il dato evidenziava che nelle Regioni ordinarie su 133 regolamenti emanati, 121 erano degli Esecutivi e 13 delle Assemblee legislative, mentre nelle Regioni speciali su 302 regolamenti adottati, 296 erano delle Giunte e solo 6 dei Consigli[2].

---

* Di Aida Giulia Arabia.

1 Dei 484 regolamenti di Giunta, 134 sono emanati sentito il parere della commissione consiliare di settore. Più in particolare, 103 dei 166 nelle Regioni ordinarie e 31 dei 334 nelle specialità.

2 Cfr. *I regolamenti regionali nel 2008*, in *Rapporto 2009 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea,* Roma, 2009, p. 25 ss.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione dei nuovi Statuti, in alcune Regioni ordinarie (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria) sono presenti solo regolamenti emanati dalla Giunta, mentre nella Regione Abruzzo solo regolamenti di Consiglio, così come nelle Regioni Molise e Basilicata dove, però, sono ancora vigenti le previsioni in materia contenute negli Statuti del 1971. Infine, nella Regione Marche la funzione regolamentare è distribuita tra esecutivo e legislativo. La condivisione del potere è prevista dall'art. 35, c. 2, dello Statuto, che ha attribuito in via generale la competenza al Consiglio "salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla Giunta". Rientra in quest'ultima ipotesi il regolamento n. 2/2009 che ha dettato modalità di trasformazione delle IPAB in aziende pubbliche di servizi alla persona, nonché criteri e princìpi cui i regolamenti di organizzazione e di contabilità delle aziende debbono attenersi, in attuazione di una norma (art. 22) della l.r. n. 5/2008 (che delegava l'emanazione di norme attuative all'esecutivo). Quanto, invece, agli altri due regolamenti di Giunta (nn. 1 e 7 di modifica del primo) recanti disposizioni per l'acquisizione in economia di beni e servizi, è l'art. 31 della l.r. n. 49/1992 (norme sui procedimenti contrattuali regionali) a stabilirne la disciplina da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

Infine, sempre in conformità alle disposizioni statutarie, in Friuli Venezia Giulia, nelle Province autonome di Bolzano e di Trento, in Sicilia e in Trentino-Alto Adige, i regolamenti sono solo di Giunta; nella Regione Valle d'Aosta sono solo di Consiglio.

3.2. Alcuni dati

Come messo in luce in precedenza, i regolamenti nel 2009 – v. Tabella A - risultano essere 500: 166 emanati dalle Regioni ordinarie e 334 emanati dalle Regioni speciali.

Se si confrontano i dati con quelli del 2008[3], i regolamenti emanati dalle Giunte e dai Consigli risultano aver subito un incremento di 65 unità

[3] Cfr. *I regolamenti regionali nel 2008*, in *Rapporto 2009,* cit., tabella A, p. 40.

così distribuite: 33 in più nelle Regioni ordinarie e 32 in più nelle Regioni speciali.

Anche se si considerano le dimensioni degli atti in articoli – v. tabella B – sono sempre le Regioni speciali a superare, con 804 unità, le Regioni ordinarie: 2.707 articoli di regolamento contro 1.903. Il dato, comunque, risulta inferiore a quello del 2008[4] quando gli articoli dei regolamenti risultavano 2.898 nelle Regioni speciali e 1.807 nelle Regioni ordinarie pari, dunque, a 1.091 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 (9.021 contro 6.010 commi, pari a 3.011 unità in più). Nel 2008[5] il dato risultava, invece, superiore di 4.171 unità: 9.449 contro 5.278 commi.

Infine, rispetto alla rilevazione, sia pure non completa, dei caratteri (v. tabella D), sono invece le Regioni ordinarie a registrare una dimensione maggiore: 2.378.607 contro 634.496 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 di Bolzano, che sicuramente avrebbero contribuito ad incrementare notevolmente il dato relativo alle specialità.

Ritornando al 2009 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 [6] si assiste nuovamente – a partire dal 2005[7] – ad una lieve ripresa dell'utilizzo della fonte secondaria con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131, nel 2008 133 e nel 2009 166.

---

4 Cfr. *I regolamenti regionali nel 2008*, in *Rapporto 2009*, cit., tabella B, p. 41.

5 Cfr. *I regolamenti regionali nel 2008*, in *Rapporto 2009*, cit., tabella C, p. 42.

6 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.

7 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.

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 e a conferma di un dato sempre crescente, a ben 36 regolamenti emanati, nonché delle Regioni Toscana con 23 regolamenti, Lazio e Piemonte entrambe con 22 e, per la prima volta in modo significativo, Calabria, con ben 18 regolamenti emanati contro i 4 del 2008 e i 6 del 2007.

Nelle altre Regioni ordinarie – se si esclude il caso della Regione Umbria con 10 regolamenti – la produzione regolamentare si mantiene ancora bassa. Si passa, infatti, dagli 8 regolamenti della Regione Marche, ai 7 della Regione Lombardia, ai 6 della Regione Basilicata, ai 5 della Regione Liguria, ai 4 della Regione Campania, ai 3 della Regione Emilia-Romagna e ad un unico regolamento per entrambe le Regioni Abruzzo e Molise.

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 122, 173[8] e 25 regolamenti emanati nel 2009. Se si esclude, poi, il caso relativo al Trentino-Alto Adige con 10 regolamenti, gli altri casi risultano ancora meno rilevanti. Si contano, infatti, 3 regolamenti in Valle d'Aosta e un solo regolamento in Sicilia.

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

3.3. 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

[8] Per quanto riguarda il dato della Provincia di Bolzano occorre precisare, però, che dei 173 regolamenti emanati: 33 sono regolamenti formali (approvati con decreto del Presidente della Provincia) e 140 sono regolamenti sostanziali (approvati con deliberazione della Giunta provinciale) recanti "criteri e direttive" per l'applicazione di leggi provinciali.

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 2009, come già sottolineato, nelle Regioni speciali a fronte di 139 leggi risultano emanati 334 regolamenti. Dato quasi analogo a quello dell'anno precedente quando a fronte di 127 leggi risultavano emanati 302 regolamenti. Una situazione opposta si registra, invece, nelle Regioni ordinarie che emanano, nel 2009, 570 leggi e 166 regolamenti. Nel 2008 le leggi erano 513 e i regolamenti 133.

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 41,4% (era del 40,5% nel 2008). E' pari, invece, al 70,6% nelle Regioni speciali (era del 70,4% nel 2008) e al 22,6% nelle Regioni ordinarie con un aumento di due punti percentuali rispetto all'anno precedente quando risultava pari al 20,6%.

Considerando, però, 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 32,9% (era del 34,9% nel 2008): nelle Regioni speciali è del 55,7% (58,8% nel 2008), mentre nelle Regioni ordinarie è del 20,8% (21,2% nel 2008).

Le stesse proporzioni sono confermate (o con lievi incrementi) scendendo al numero dei commi. Rispetto a tale partizione, nel 2009, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 36,7% (era del 36,8% nel 2008): nelle Regioni speciali è del 58,1% (era del 57,4% nel 2008) e del 23,6% nelle Regioni ordinarie (era del 22,4% nel 2008).

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 21,5% (nel 2008 era del 26,3%): 16,5% nelle Regioni speciali (era del 34,9% nel 2008) e 23,4% nelle Regioni ordinarie (era del 22,4% nel 2008).

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 2009 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 25 leggi e i 122 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa all'83,0%, i 367 articoli di legge e i 1.369 articoli di regolamento la fanno scendere al 78,9%, mentre i 2.112 commi di leggi e i 3.035 commi di regolamenti la riducono ulteriormente al 59,0%.

Non mancano, però, alcune eccezioni. Nel 2009 – come già messo in luce per alcune Regioni nel 2008 – nella Regione Puglia, ad esempio, dove in termini assoluti si registra una parità tra il numero delle leggi e dei regolamenti (36), la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta, quindi, pari al 50%, mentre se calcolata sul numero degli articoli sale al 57,4% e sul numero dei commi al 62,7%. Si riabbassa al 56,9% se calcolata in caratteri.

3.4. 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 500 regolamenti classificati, i gruppi più numerosi sono quelli relativi ai "servizi alla persona e alla comunità" (166 regolamenti), seguiti dai 164 riguardanti il macrosettore "sviluppo economico e attività produttive", dai 102 regolamenti inerenti al "territorio, ambiente e infrastrutture", dai 47 regolamenti del macrosettore "ordinamento istituzionale" e dai 19 regolamenti relativi al macrosettore della "finanza regionale". Vi sono, poi, 2 regolamenti classificati come multisettoriali.

Confrontando questi dati con quelli del 2008[9], ciò che emerge – pur rispettando l'ordine della prevalenza di un macrosettore sugli altri – è il notevole incremento dei regolamenti nel settore del territorio che conta 36 unità in più rispetto alla rilevazione precedente (nel 2008 erano, infatti, 66). Diminuiscono di 19 unità i regolamenti riguardanti l'ordinamento istituzionale (nel 2008 erano 66), mentre aumentano di 44 unità quelli relativi al settore dello sviluppo economico (nel 2008 erano 120) e di sole 2 unità quelli inerenti ai servizi (nel 2008 erano 164). Aumentano di una sola unità quelli relativi alla finanza regionale e quelli classificati come multisettoriali.

Quello che emerge dai dati 2009 – relativi tanto alle leggi quanto ai regolamenti – è da un lato, la conferma del crescente numero di atti relativi al campo dei servizi, dall'altro la tendenza all'aumento di quelli relativi al territorio. Per quanto riguarda, invece, lo sviluppo economico, la diminuzione del dato che si registra per le leggi rispetto all'anno precedente, non è confermato da quello sui regolamenti. Questo potrebbe spiegarsi col fatto che spesso i regolamenti sono attuativi di più disposizioni di una stessa legge o anche di disposizioni contenute in leggi finanziarie che, pur interessando disposizioni riguardanti tutti i settori di intervento regionale, sono classificate in quello relativo alla finanza, sfuggendo, quindi, dalle singole classificazioni per materia. Inoltre, a conferma di quanto indicato nei Rapporti dei vari anni, le Regioni privilegiano, all'interno dei macrosettori indicati, in modo significativo determinati ambiti materiali. Si tratta, però, di materie da sempre oggetto di disciplina degli enti territoriali, mentre ancora poco significativi risultano gli interventi nelle materie oggetto di "nuove" attribuzioni.

Sotto quest'ultimo profilo (v. sempre tabella E), infatti, nel macrosettore "ordinamento istituzionale" la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia "personale e amministrazione" con 31 regolamenti. Nei Rapporti degli anni precedenti si registrava – 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

[9] Cfr. *Rapporto 2009*, cit., in particolare tabella 13 dell'Appendice, p. 235 ss.

di normativa riguardante il personale che avrebbe determinato l'abbandono della fonte primaria a favore di quella secondaria. A queste considerazioni è opportuno, però, aggiungere che il numero inferiore di leggi classificate nella materia (a dire il vero, nel 2009, di una sola unità) è legato anche al fatto che, anche 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 4 regolamenti emanati.

Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" emerge, con evidenza, che la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguardano la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. Le materie "agricoltura e foreste" e "caccia, pesca e itticoltura" totalizzano, infatti, 63 regolamenti. Seguono, poi, il "turismo" con 28 regolamenti, il "commercio, fiere e mercati" con 17 regolamenti e l'"industria" con 12 regolamenti. Altri regolamenti, 24, sono poi classificati nella voce "altro" che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica, il supporto e l'assistenza allo sviluppo locale. Poco rilevante risulta, invece, il dato dei regolamenti 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, 34 e 26 regolamenti. Altri 14 regolamenti riguardano, poi, i "trasporti", 12 le "opere pubbliche" e 10 le "risorse idriche". 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 57 regolamenti, seguiti dalle materie "istruzione scolastica" e "tutela della salute" entrambe con 25 regolamenti. Le materie "lavoro", "beni e attività culturali e "formazione professionale" registrano, rispettivamente, 13, 11 e 10 regolamenti. Altri 6 regolamenti sono classificati nella voce "altro" che comprende la sicurezza personale, la

polizia locale, la tutela degli utenti e dei consumatori, il contrasto all'usura, ecc. Pochi atti riguardano le altre materie.

Infine, a conferma del dato evidenziato nel Rapporto precedente, risulta la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore "finanza regionale", dove ben 16 regolamenti (erano 13 del 2008) sono classificati in materia di "contabilità regionale".

Se si confrontano i dati relativi al 2009 con quelli del Rapporto dell'anno precedente, le tendenze qui evidenziate risultano sostanzialmente confermate.

Anche nel 2008, infatti, nel macrosettore "ordinamento istituzionale" il numero maggiore di regolamenti – 43 – 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 46 regolamenti, seguite dal "turismo" con 14 regolamenti e dal "commercio" con 12 regolamenti. Nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture" i più numerosi erano – con una inversione tra le materie indicate rispetto alla precedente rilevazione – i regolamenti riguardanti la "protezione della natura e dell'ambiente" e "territorio e urbanistica" (rispettivamente, 27 e 19). Infine, anche nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità" la presenza di un numero significativo di regolamenti – 55 – si rinveniva nel campo dei "servizi sociali", seguiti da quelli classificati nella materia relativa alla "tutela della salute" (26 regolamenti).

3.5. Le tipologie e i contenuti

All'analisi quantitativa sviluppata in precedenza segue, ora, una breve analisi 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[10] o in un arco di tempo relativamente recente[11]. La manutenzione degli atti normativi (leggi e regolamenti) di recente applicazione non è di per sé un elemento negativo anche se, quando è ravvicinata nel tempo, può dare adito all'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[12]. Inoltre, come si legge, ad esempio, nel Rapporto sulla legislazione

---

[10] Cfr., ad esempio, il regolamento Marche n. 8/2009, recante modifiche al regolamento n. 5/2009, di disciplina della composizione e delle modalità di funzionamento dei comitati di partecipazione dei cittadini alla tutela della salute; il regolamento Piemonte n. 15/2009, recante modifiche al regolamento n. 7/2009, contenente disposizioni e prescrizioni per la navigazione sulle acque del lago di Viverone; il regolamento Puglia n. 35/2009, recante modifiche al regolamento n. 23/2009, di disciplina dei compiti e delle funzioni del nucleo tecnico di valutazione previsto dalla l.r. n. 23/2007, in materia di distretti produttivi.

[11] Cfr., ad esempio, il regolamento Calabria n. 5/2009, recante modifica al regolamento n. 3/2008, di disciplina delle procedure di valutazione di impatto ambientale; il d.p.reg. Friuli Venezia Giulia n. 185/2009, recante modifiche al d.p.reg. n. 238/2008, dettato in attuazione del Programma operativo regionale "Obiettivo competitività regionale e occupazione; il regolamento Lazio n. 16/2009, recante modifiche al regolamento n. 17/2008, di disciplina delle strutture ricettive alberghiere; il regolamento Lombardia n. 7/2009, recante modifiche al regolamento n. 4/2008, di attuazione della l.r. n. 10/2007, contenente la disciplina regionale dell'agriturismo; il regolamento Piemonte n. 4/2009, recante modifiche al regolamento n. 9/2008, in materia di disciplina del fondo di solidarietà a favore dei familiari delle vittime di incidenti sul lavoro; il regolamento Umbria n. 5/2009, recante modifiche al regolamento n. 2/2008, concernente disposizioni di attuazione della l.r. n. 4/2007, in materia di requisiti igienico-sanitari delle piscine ad uso natatorio.

[12] Cfr., ad esempio, il regolamento Abruzzo n. 1/2009, recante modifiche ed integrazioni al regolamento n. 12/1995, di attuazione della l.r. n. 111/1995, in materia di formazione professionale; il d.p.reg. Friuli Venezia Giulia n. 238/2009, recante modifiche al d.p.reg. n. 402/2000, di attuazione della l.r. n. 9/2000, in materia di promozione del diritto allo studio; il regolamento Lazio n. 22/2009, di modifica del regolamento n. 8/2005, dettato per la riduzione e prevenzione dell'inquinamento luminoso; il regolamento Lombardia n. 4/2009, recante modifiche al regolamento n. 5/2002, di disciplina delle nuove tariffe del trasporto pubblico locale; il regolamento Toscana n. 27/2009, recante modifiche al regolamento n. 18/2001, dettato in

della Regione Toscana[13], mentre alcune modifiche sono state adottate a seguito di mutamento della normativa di riferimento, molte altre intervenute nell'anno in esame "sono scaturite da criticità emerse nella concreta applicazione". Il fenomeno, peraltro, sembra destinato ad aumentare proprio "col consolidarsi del ricorso alla fonte secondaria".

Nel 2009 – v. tabella F – i regolamenti di manutenzione sono 143 su 500, pari cioè al 28,6% del totale: 32,5% nelle Regioni ordinarie (54 su 166) e 26,6% nelle Regioni speciali (89 su 334). Si registra, dunque, un decremento rispetto al 2008 quando i regolamenti di manutenzione erano 169 su 435, pari cioè al 38,9% del totale: 36,8% nelle Regioni ordinarie (49 su 133) e 39,7% nelle Regioni speciali (120 su 302). La diminuzione dei regolamenti di manutenzione è evidente soprattutto nelle specialità[14].

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 di Trento su 25 regolamenti emanati 11, pari al 44,0% del totale, sono di manutenzione. Così come nella Provincia di Bolzano, dove, su 173 regolamenti emanati, 48, pari al 27,7% del totale, sono di modifica di precedenti atti. Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. Il Lazio, ad esempio, su 22 regolamenti ne emana 16 di manutenzione, pari al 72,7% del totale, mentre il Piemonte su 22 regolamenti ne emana 9 di mera modifica, pari al 40,9% del totale, e così la Toscana, che su 23 regolamenti ne conta 7 di manutenzione, pari al 30,4% 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

---

attuazione del testo unico in materia di turismo; il regolamento della Provincia di Trento n. 15-17/2009, recante modifiche al regolamento n. 12-10, dettato in attuazione della l.p. n. 26/1993, in materia di lavori pubblici e trasparenza degli appalti; il regolamento Umbria n. 8/2009, recante ulteriori modificazioni e integrazioni al regolamento n. 34/1999, in materia di prelievo venatorio della specie cinghiale; il regolamento Valle d'Aosta n. 1/2009, recante modifiche al regolamento n. 7/1998, di disciplina dell'imposta regionale sulle formalità di trascrizione, iscrizione ed annotazione di veicoli al pubblico registro automobilistico.

[13] Il Rapporto è consultabile sul sito wwwparlamentiregionali.it>documenti e ricerche>rapporti sulla legislazione. Cfr., in particolare, il capitolo su *L'attività regolamentare*.

[14] Cfr. *I regolamenti regionali nel 2008*, in *Rapporto 2009*, cit., tabella E, p. 44.

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, le Regioni Liguria e Lombardia hanno emanato ciascuna 2 regolamenti, la prima, in attuazione del testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari[15], la seconda, in attuazione dei testi unici delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso[16] e di turismo.[17]. Le regioni Piemonte e Toscana hanno emanato, invece, la prima, un regolamento di attuazione del testo unico delle leggi sulla montagna,[18] la seconda, di attuazione del testo unico in materia di commercio (44 articoli e due allegati).[19]

Inoltre, per citare solo qualche esempio di regolamenti dettati in attuazione di leggi di riordino, nel 2009, la Provincia autonoma di Trento e la Regione Lazio hanno emanato entrambe 7 regolamenti attuativi, rispettivamente, della legge provinciale sul sistema educativo di istruzione e di formazione[20] e della legge regionale di riorganizzazione del sistema turistico[21], le Regioni Toscana e Friuli Venezia Giulia entrambe 2

---

[15] Si tratta dei regolamenti nn. 2 e 3 del 2009, che hanno disciplinato, rispettivamente, le strutture ricettive alberghiere e quelle di tipo affittacamere, in attuazione della l.r. n. 2/2008.

[16] Si tratta del regolamento n. 3/2009, istitutivo dell'Albo regionale delle cooperative sociali, in attuazione della l.r. n. 1/2008.

[17] Si tratta del regolamento Lombardia n. 5/2009, che ha definito, gli standard qualitativi obbligatori per la classificazione degli alberghi e delle residenze turistico-alberghiere, nonché quelli minimi per le case e gli appartamenti per vacanze, in attuazione del titolo III, capo I e capo II, sezione V, della l.r. n. 15/2007.

[18] Si tratta del regolamento Piemonte n. 16/2009, che disciplina il sistema elettorale delle comunità montane, in attuazione dell'art. 15-*bis* della l.r. n. 16/1999.

[19] Si tratta del regolamento Toscana n. 15/2009, dettato in attuazione della l.r. n. 28/2005.

[20] Si tratta dei regolamenti nn. 6, 8, 10, 18, 19, 20 e 27 del 2009, emanati in attuazione della l.p. n. 5/2006.

[21] Si tratta, più in particolare, del regolamento n. 11/2009, che disciplina le tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, nonché dei regolamenti nn. 4, 5, 6, 16, 17 e 18 del 2009, di manutenzione dei regolamenti nn. 16, 17 e 18 del 2008, emanati in attuazione della l.r. n. 13/2007. La Regione nel 2008 aveva emanato, sempre in attuazione della medesima legge, anche il regolamento n. 19.

regolamenti attuativi, rispettivamente, di disposizioni della legge regionale per il governo del territorio[22] e di disposizioni della legge regionale in materia di occupazione e di tutela e qualità del lavoro[23], le Regioni Calabria e Marche entrambe un regolamento, rispettivamente, attuativo della legge di riordino del sistema turistico[24]; e della legge di riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza[25].

Inoltre, in molti casi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali che – pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino – rivestono, comunque, notevole rilevanza. Rientrano, ad esempio, in quest'ultimo caso, il regolamento della Regione Puglia n. 23/2009, emanato in attuazione della legge per la promozione e il riconoscimento dei distretti produttivi (l.r. n. 23/2007) e il regolamento della Regione Toscana n. 10/2009, dettato in attuazione della legge di istituzione del servizio civile regionale (l.r. n. 35/2006).

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 (l.r. n. 31/2007), già segnalata nel Rapporto precedente, che si connota come una "finanziaria snella", ma che è stata preceduta dalla legge strumentale n. 30/2007, tutt'altro che snella. Per restare solo al 2009, la Regione richiamata ha emanato 12 regolamenti in attuazione di disposizioni presenti nella legge finanziaria per il 2009 (n. 17/2008) riguardanti varie materie di intervento regionale[26].

---

[22] Si tratta dei regolamenti nn. 36 e 41/2009, emanati in attuazione della l.r. n. 1/2005. La Regione ne aveva emanati altri 6 nel 2007 (nn. 2, 3, 4, 5, 6 e 26) in attuazione della medesima legge.

[23] Si tratta del d.p.reg. n. 72, che disciplina le procedure e i requisiti per l'accreditamento dei servizi al lavoro, nonché del d.p.reg. n. 272/2009 di manutenzione del d.p.reg. n. 186/2008, emanati in attuazione della l.r. n. 18/2005. Oltre a quello citato, la Regione ne aveva emanati, sempre nel 2008, altri 8 (d.p.reg. nn. 32, 33, 34, 121, 302, 311, 317 e 342) in attuazione della medesima legge.

[24] Si tratta del regolamento n. 3/2009, emanato in attuazione della l.r. n. 8/2008.

[25] Si tratta del regolamento n. 2/2009, emanato in attuazione della l.r. n. 5/2008.

[26] Più in particolare, si tratta di tre regolamenti in materia di territorio e urbanistica (d.p.reg. n. 134, d.p.reg. n. 217 e d.p.reg. n. 284/2009), di tre regolamenti in materia di beni culturali (d.p.reg. n. 94, d.p.reg. n. 111 e d.p.reg. 230/2009), di due regolamenti in

Anche in altre Regioni si ritrovano regolamenti previsti da norme contenute nelle leggi finanziarie. Ad esempio, il regolamento della Regione Puglia n. 27/2009, che fissa i criteri per la concessione del concorso sugli interessi passivi sostenuti dalle organizzazioni dei produttori olivicoli e dalle cooperative di settore, attua l'art. 12 della legge finanziaria per il 2009 (l.r. n. 10/2009), così come il regolamento n. 18/2009, che modifica ed integra un altro regolamento del 2005 (n. 3) in materia di autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie, emanato ai sensi dell'art. 38 della finanziaria richiamata. Sono attuativi di legge finanziaria anche il regolamento della Regione Piemonte n. 18/2009, che ha disciplinato i canoni di imbottigliamento delle acque minerali e di sorgente (l.r. n. 14/2006, art. 7), e il regolamento della regione Toscana n. 42/2009, che definisce le modalità di valutazione degli interventi finanziabili per la produzione e la diffusione di lungometraggi e cortometraggi cinematografici (l.r. n. 69/2008, art. 6).

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002[27], poco significativo è il dato riguardanti regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche esempio, nella rilevazione del 2009 risulta "vincolato" da tale tipo di norme il d.p.reg. Friuli Venezia Giulia n. 333, di attuazione delle procedure tecnico amministrative in attuazione dei regolamenti (CE) n. 491/2009 e n. 555/2008, in materia di potenziale produttivo viticolo e disciplina delle modalità tecnico procedurali per il rilascio delle autorizzazioni alla variazione del potenziale produttivo viticolo aziendale.

Sono invece presenti – anche se non più in modo rilevante come in passato – alcuni casi di attuazione di fonti statali. E' tale il regolamento Calabria n. 14/2009 per il funzionamento della Commissione regionale per l'emersione del lavoro non regolare, emanato ai sensi della legge n. 448/1998, nonché il regolamento n. 16/2009 che ha definito la procedura

materia di agricoltura e foreste (d.p.reg. n. 172 e d.p.reg. n. 261/2009), di due regolamenti in materia di servizi sociali (d.p.reg. n. 247 e d.p.reg. n. 253/2009), di un regolamento in materia di caccia (d.p.reg. n. 335/2009) e di un regolamento in materia di protezione della natura (d.p.reg. n. 131/2009).

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

di valutazione di incidenza relativa a piani, programmi e progetti interessanti i siti comunitari individuati nella Regione ed afferenti alla rete "Natura 2000", in attuazione del d.p.r. n. 357/1997 e successive modifiche. Sono "vincolati" da fonti statali anche i regolamenti della regione Puglia nn. 11 e 34 del 2009, il primo, in materia di conferimento degli incarichi di lavoro autonomo, in attuazione del d.lgs. n. 165/2001, il secondo, in materia di pesca e di molluschicoltura, in attuazione del d.l.gs. n. 154/2004.

3.6. Per concludere

Quanto rilevato per l'anno 2009 sembra consolidare alcune tendenze già messe in luce nei Rapporti degli ultimi anni e, soprattutto, avvalorare l'esistenza di differenze tra autonomie ordinarie e speciali per l'uso della fonte regolamentare.

Come più volte sottolineato, il massiccio utilizzo di regolamenti da parte delle specialità si mantiene quasi costante nel tempo (nel 2009 è addirittura superiore di 32 unità rispetto al 2008), mentre la riscoperta dei regolamenti per le Regioni ordinarie – e, in particolare, per alcune di esse – risale all'ultimo periodo. E' da attribuire, infatti, 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 costante della fonte richiamata. Tra queste sicuramente figura la regione Puglia che, rispetto al passato meno recente, passa dai 72 regolamenti emanati negli anni 1972-2000 ai 192 del periodo 2001-2009, emanando, in particolare, nell'ultimo anno ben 36 regolamenti. E le medesime considerazioni valgono per le regioni Piemonte e Lazio che emanano, la prima, 130 regolamenti nel periodo 1972-2000 e 139 dal 2001 al 2009 e, la seconda, 75 regolamenti negli anni 1974-2000 e 103 regolamenti dal 2001 al 2009. Un dato da monitorare è, poi, quello della Regione Calabria che nel 2009 emana per

la prima volta ben 18 regolamenti, 14 in più rispetto al 2008 e al 2006, 12 in più rispetto al 2007 e 11 in più rispetto al 2005.

Il fatto però che in alcune Regioni figurino pochi regolamenti porta a generalizzare quanto affermato 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 caso che riflette queste considerazioni è ad esempio quello della 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 formazione,[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 una attenzione maggiore e costante, anche al fine di completare l'analisi della trattazione sul tema dei regolamenti.

---

[28] Regione Lombardia – Il Consiglio, *Rapporto 2009-2010 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del consiglio regionale, gennaio 2009 – marzo 2010 e VIII legislatura*, 2010, p. 52.

[29] In questo *Volume*.

TABELLE

TAB. A – Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa 2009

Regioni e province autonome	Totale leggi* A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	32	1	33	3,0
Basilicata	43	6	49	12,2
Calabria	58	18	76	23,7
Campania	17	4	21	19,0
Emilia-Romagna	28	3	31	9,7
Lazio	32	22	54	40,7
Liguria	67	5	72	6,9
Lombardia	33	7	40	17,5
Marche	33	8	41	19,5
Molise	31	1	32	3,1
Piemonte	39	22	61	36,1
Puglia	36	36	72	50,0
Toscana	65	23	88	26,1
Umbria	26	10	36	27,8
Veneto	30	0	30	0,0
Totale regioni ordinarie	*570*	*166*	*736*	*22,6*
Friuli Venezia Giulia	25	122	147	83,0
P.A. Bolzano**	12	173	185	93,5
P.A. Trento	20	25	45	55,6
Sardegna	6	0	6	0,0
Sicilia	12	1	13	7,7
Trentino-Alto Adige	11	10	21	47,6
Valle d'Aosta	53	3	56	5,4
Totale Regioni spec. e P.A.	*139*	*334*	*473*	*70,6*
TOTALE	709	500	1.209	41,4

* Nel "totale leggi" delle regioni Campania, Emilia-Romagna, Piemonte, Provincia di Bolzano e Sicilia sono comprese anche quelle statutarie.
** I 173 regolamenti sono: 33 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 140 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tab. B - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli 2009

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi* A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	335	1	336	0,3
Basilicata	494	81	575	14,1
Calabria	495	189	684	27,6
Campania	259	78	337	23,1
Emilia-Romagna	395	42	437	9,6
Lazio	279	140	419	33,4
Liguria	885	130	1.015	12,8
Lombardia	544	50	594	8,4
Marche	437	86	523	16,4
Molise	212	12	224	5,4
Piemonte	624	258	882	29,3
Puglia	306	413	719	57,4
Toscana	1.165	359	1.524	23,6
Umbria	480	64	544	11,8
Veneto	357	0	357	0,0
Totale regioni ordinarie	7.267	1.903	9.170	20,8
Friuli Venezia Giulia	367	1.369	1.736	78,9
P.A. Bolzano	219	919	1.138	80,8
P.A. Trento	288	284	572	49,7
Sardegna	120	0	120	0,0
Sicilia	239	6	245	2,4
Trentino-Alto Adige	124	64	188	34,0
Valle d'Aosta	797	65	862	7,5
Totale regioni spec. e P.A.	2.154	2.707	4.861	55,7
TOTALE	9.421	4.610	14.031	32,9

*Nel "totale articoli leggi" delle regioni Campania, Emilia-Romagna, Piemonte, Provincia di Bolzano e Sicilia sono compresi anche quelli delle leggi statutarie.

Tab. C - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi 2009

Regioni e province autonome	Totale commi leggi* A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	824	1	825	0,1
Basilicata	980	266	1.246	21,3
Calabria	1.390	744	2.134	34,9
Campania	865	261	1.126	23,2
Emilia Romagna	977	91	1.068	8,5
Lazio	690	336	1.026	32,7
Liguria	2.215	401	2.616	15,3
Lombardia	1.933	163	2.096	7,8
Marche	1.292	383	1.675	22,9
Molise	514	28	542	5,2
Piemonte	1.891	882	2.773	31,8
Puglia	721	1.210	1.931	62,7
Toscana	2.918	1.055	3.973	26,6
Umbria	1.183	189	1.372	13,8
Veneto	1.022	0	1.022	0,0
Totale regioni ordinarie	19.415	6.010	25.425	23,6
Friuli Venezia Giulia	2.112	3.035	5.147	59,0
P.A. Bolzano	615	4.944	5.559	88,9
P.A. Trento	850	667	1.517	44,0
Sardegna	577	0	577	0,0
Sicilia	n.d.	25	n.d.	-
Trentino-Alto Adige	295	171	466	36,7
Valle d'Aosta	2.060	179	2.239	8,0
Totale regioni spec. e P.A.	6.509	9.021	15.530	58,1
TOTALE	25.924	15.031	40.955	36,7

*Nel "totale commi leggi" delle regioni Campania, Emilia-Romagna, Piemonte, Provincia di Bolzano e Sicilia sono compresi anche quelli delle leggi statutarie.

Tab. D - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in caratteri 2009

Regioni e province autonome	Totale caratteri leggi* A	Totale caratteri regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	303.613	1.386	304.999	0,5
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Calabria	621.915	845.211	1.467.126	57,6
Campania	377.338	99.551	476.889	20,9
Emilia Romagna	493.166	33.770	526.936	6,4
Lazio	324.685	163.723	488.408	33,5
Liguria	924.777	265.330	1.190.107	22,3
Lombardia	874.988	70.833	945.821	7,5
Marche	454.383	89.976	544.359	16,5
Molise	213.007	8.285	221.292	3,7
Piemonte	786.492	297.999	1.084.491	27,5
Puglia	327.980	432.498	760.478	56,9
Toscana	1.239.331	n.d.	1.239.331	n.d.
Umbria	457.057	70.045	527.102	13,3
Veneto	383.580	0	383.580	0,0
Totale regioni ordinarie	7.782.312	2.378.607	10.160.919	23,4
Friuli Venezia Giulia	801.176	1.416	802.592	0
P.A. Bolzano	511.620	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Trento	457.403	571.449	1.028.852	55,5
Sardegna	413.286	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Trentino-Alto Adige	195.926	56.305	252.231	22,3
Valle d'Aosta	833.256	5.326	838.582	0,6
Totale regioni spec. e P.A.	3.212.667	634.496	3.847.163	16,5
TOTALE	10.994.979	3.013.103	14.008.082	21,5

*Nel “totale caratteri leggi” delle regioni Campania, Emilia-Romagna, Piemonte, Provincia di Bolzano 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
2009

	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	1
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	4
		4	Personale e amministrazione	31
		5	Enti locali, decentramento	4
		6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	3
		7	Multimateria	1
			Totale	**47**
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	4
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	1
		3	Industria	12
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	7
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	1
		6	Miniere e risorse geotermiche	2
		7	Commercio, fiere e mercati	17
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	28
		9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	47
		10	Caccia, pesca e itticoltura	16
		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.)	24
		13	Multimateria	3
			Totale	**164**
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	34
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	26
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	10
		4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	12
		5	Viabilità	0
		6	Trasporti	14
		7	Protezione civile	2
		8	Altro (es.usi civici)	3
		9	Multimateria	1
			Totale	**102**

(segue tab. E)

4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	**25**
		2	Alimentazione	**0**
		3	Servizi sociali	**57**
		4	Istruzione scolastica e universitaria	**25**
		5	Formazione professionale	**10**
		6	Lavoro	**13**
		7	Previdenza complementare e integrativa	**6**
		8	Beni e attività culturali	**11**
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	**5**
		10	Ordinamento della comunicazione	**0**
		11	Spettacolo	**2**
		12	Sport	**3**
		13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	**6**
		14	Multimateria	**3**
			Totale	**166**
5	Finanza regionale	1	Bilancio	**0**
		2	Contabilità regionale	**16**
		3	Tributi	**3**
		4	Multimateria	**0**
			Totale	**19**
6	Multisettore*			**2**
			TOTALE	**500**

* 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

2009

Regioni e province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A %
Abruzzo	1	1	100,0
Basilicata	6	1	16,7
Calabria	18	2	11,1
Campania	4	0	0,0
Emilia-Romagna	3	1	33,3
Lazio	22	16	72,7
Liguria	5	0	0,0
Lombardia	7	3	42,9
Marche	8	3	37,5
Molise	1	0	0,0
Piemonte	22	9	40,9
Puglia	36	7	19,4
Toscana	23	7	30,4
Umbria	10	4	40,0
Veneto	0	0	-
Totale regioni ordinarie	166	54	32,5
Friuli Venezia Giulia	122	27	22,1
P.A. Bolzano*	173	48	27,7
P.A. Trento	25	11	44,0
Sardegna	0	0	-
Sicilia	1	0	0,0
Trentino-Alto Adige	10	2	20,0
Valle d'Aosta	3	1	33,3
Totale regioni spec. e P.A.	334	89	26,6
TOTALE	500	143	28,6

* I 173 regolamenti sono: 33 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 140 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

4. LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE TRA NOVITÀ E CONFERME*

4.1. Introduzione

Sono passati molti anni da quando le Regioni hanno incominciato a dedicare attenzione ai temi della qualità della normazione. E da allora non hanno mai abbassato la guardia. Anzi, sono sempre in prima linea – forse ancor più dello Stato – con iniziative dirette, da un lato, a combattere l'eccesso di regolazione e la caoticità della situazione normativa e, dall'altro, a potenziare strumenti diretti al controllo delle ricadute applicative delle norme. La cura crescente delle Regioni verso la materia-obiettivo della qualità formale e sostanziale delle norme è dimostrata anche dall'inserimento di numerose regole, ad essa riconducibili, negli Statuti approvati dopo la riforma del 1999 e nei nuovi regolamenti consiliari. Per citare solo l'ultimo emanato in ordine di tempo, il regolamento generale del Consiglio regionale della Lombardia[1] tratta al Capo XI, oltre che della qualità della normazione, dei procedimenti speciali per l'approvazione delle leggi di riordino normativo e dei testi unici regionali.

Come messo in luce nei Rapporti sulla legislazione degli ultimi anni, le Regioni sono molto attente al *drafting* legislativo, vale a dire all'applicazione 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. L'ultima revisione del *Manuale di tecnica legislativa* dell'OLI[2] – peraltro già adottato formalmente o in via di prassi da quasi tutte le Regioni nella prima versione del 1991 o in quella

---

* Di Aida Giulia Arabia.

1 Si tratta della deliberazione del 9 giugno 2009, n. VIII/840.

2 La nuova versione del Manuale (dicembre 2007) – promossa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale – è stata approvata dall'Assemblea plenaria della Conferenza il 18 febbraio 2008. La terza edizione delle *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* è pubblicata in www.consiglio.regione.toscana>osservatorio interregionale, dove si può leggere anche il testo a fronte dei Manuali (nelle versioni del 2002 e del 2007).

del 2002 – risale ormai al 2007. Il Manuale è stato formalmente adottato, nel 2008, con deliberazione dell'ufficio di Presidenza, dalle Regioni Calabria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto e Valle d'Aosta; nel 2009, con deliberazioni sia dell'ufficio di Presidenza del Consiglio che della Giunta, dalla Provincia autonoma di Trento. In alcuni casi (es. Toscana) alla delibera di adozione è seguita, quasi per tutto il 2009, l'attività di un gruppo di lavoro composto da funzionari del Consiglio e della Giunta con il compito di fornire agli operatori indicazioni sull'applicazione del Manuale.

Come più volte sottolineato, l'utilizzazione di un linguaggio chiaro e "accessibile" 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 2009, appartengono a tale categoria tutte le leggi di manutenzione della Regione Basilicata (ll.rr. nn. 6, 9, 16, 29, 33, 35, 36), ma anche le ll. rr. n. 1, 8, 9, 10, 20, 26, 27, 29, 30, 33, 36, 44, 45, 46, 49, 57 della Regione Calabria.

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

Per riprendere quanto detto nei Rapporti degli anni precedenti, un caso particolare di leggi "mute" è anche quello delle leggi finanziarie "contenitore". Come potrebbe, infatti, il titolo di tale tipo di leggi essere rappresentativo di tutto ciò che in esse è appunto contenuto? Da più parti e da più tempo si obietta che a ciò si potrebbe ovviare con altri strumenti, quali ad esempio, l'indice, l'articolazione in Titoli e/o in Capi e la presenza di una rubrica per ogni articolo che sia effettivamente rappresentativa del

contenuto dei relativi commi. Operazione semplice per le finanziarie "snelle" ma molto meno per le finanziarie "pesanti". Come potrebbe, ad esempio, un titolo di un articolo di 100 e più commi essere rappresentativo di tutte le materie trattate?

Come si ricava, infatti, dalle rilevazioni sulle leggi finanziarie dei vari anni, al di là del numero degli articoli, spesso contenuto (e rubricato), è il numero dei commi che in alcuni casi, in modo particolare, risulta decisamente sproporzionato. Per restare alle finanziarie per il 2010 si passa, infatti, da leggi di 3 articoli e 4 commi (Lazio) a leggi di 16 articoli e 540 commi (Friuli Venezia Giulia). Nelle finanziarie come da ultimo articolate, disponendo anche su profili ordinamentali, organizzatori o micro settoriali, si registra inevitabilmente un ampliamento del contenuto "tipico" delle leggi in esame. Ad esempio, in più dell'80% dei provvedimenti relativi al 2010 si ritrovano disposizioni di modifica della normativa vigente, si introducono nuove autorizzazioni di spesa e si interviene in materia di personale. Nel 60% dei casi sono presenti norme in materia di finanza locale, servizi sociali e sanità. Inoltre, in circa il 50% delle finanziarie dell'anno richiamato, vengono introdotte innovazioni in materia di contabilità e controlli, nuovi enti e società regionali, servizi pubblici locali, limiti all'indebitamento e patto di stabilità[3].

Ma il problema della sproporzione del numero di commi per articolo e, quindi, dell'impossibilità per un solo titolo di essere rappresentativo del contenuto della disposizione, oltre che nelle leggi finanziarie, si rinviene anche in leggi settoriali. Ad esempio, la l.r. Toscana n. 29/2009, in materia di immigrazione, è composta da 6 articoli, di cui l'ultimo di ben 78 commi, in quanto nato dall'accorpamento di più articoli in uno solo, operato a fini antiostruzionistici. Richiamando questo esempio, il Rapporto sulla legislazione della Regione suindicata evidenzia che non si è trattato in questo caso "di una mancanza degli uffici, ma di una precisa scelta

[3] Più nel dettaglio, cfr. il capitolo su *Le finanziarie per il 2010*, in questo *Volume*.

politica che per superare un momento di difficoltà nel processo decisionale ha rinunciato alla qualità tecnica per ottenere un risultato politico"[4].

4.2. La manutenzione normativa

Un altro indice per misurare la "buona" qualità delle leggi è valutare il 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 ed 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 che non soltanto è

---

4 Cfr. il capitolo su *Produzione legislativa e qualità della legislazione*, in Consiglio regionale della Toscana, *Rapporto sulla legislazione (gennaio 2009 – febbraio 2010 e sintesi dell'ottava legislatura)*, in www.parlamenti regionali.it

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. l.r. Lazio n. 7/2009, di modifica della l.r. n. 2, relativa all'istituzione del centro di accesso unico alla disabilità; l.r. Marche n. 29/2009 di modifica della l.r. n. 22, che ha disciplinato interventi per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica ed occupazionale; l.r. Piemonte n. 7/2009 di modifica della l.r. n. 2, in materia di sicurezza nella pratica di sport invernali. Così come numerosi sono i casi di leggi modificate l'anno successivo a quello di emanazione. Basti citare per tutte, la l.r. Campania n. 8/2009, di modifica della l.r. n. 8/2008, di disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali; l.r. n. 27/2009, di modifica della l.r. n. 24/2008, di riordino delle comunità montane e per lo sviluppo della cooperazione intercomunale; l.r. Toscana n. 22/2009, di modifica della l.r. n. 36/2008, di disciplina delle attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente.

comune alle Regioni ordinarie ed alle Regioni speciali ma che sembra interessare molti ordinamenti statuali ed anche l'Unione europea.

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 2009, su 709 leggi emanate, 412 sono testi nuovi, 214 sono novelle e 69 sono leggi redatte secondo tecnica mista (v. tabella A). Più in particolare, le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate sono pari al 30,2%: 30,5% nelle Regioni ordinarie e 28,8% nelle Regioni speciali. Si registra, quindi, un ulteriore aumento delle novelle rispetto al 2008, secondo una tendenza già presente, quando su 640 leggi emanate, 353 erano testi nuovi, 189 erano novelle e 63 erano leggi redatte secondo tecnica mista. Le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate erano pari al 29,5%: 31,0% nelle Regioni ordinarie e 23,6% nelle Regioni speciali[8]. Mentre nel 2008 a registrare la percentuale più alta di novelle sul totale delle leggi emanate erano la Regione Campania tra le Regioni ordinarie (con il 55,0%) e la Sicilia tra le specialità (con il 32,0%), nel 2009 sono la Regione Abruzzo con il 59,4% e la Provincia autonoma di Bolzano con il 41,7%.

Come già messo in luce a partire dal Rapporto 2007, il superamento o, almeno, il contenimento del massiccio 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. E' questo soprattutto il caso della Regione Toscana che, ormai da tre anni, pur operando una forte manutenzione dell'ordinamento, modificando con la legge annuale una serie di disposizioni legislative relative a materie di intervento regionale, non ha visto ancora ridurre il numero delle leggi di mera modifica. Come già evidenziato per gli anni precedenti, anche nel 2009, la sola legge di manutenzione annuale (l.r. n. 75/2009) che è intervenuta a modificare ben

---

[8] Cfr. *La qualità della normazione e la valutazione delle politiche regionali*, in *Rapporto 2009 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, 2009, in particolare tabella A, p. 67.

39 leggi, è stata preceduta e/o seguita da altre 20 leggi di mera modifica. Come si legge nel Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana, con l'approvazione della legge di manutenzione per il 2009 sono state superarte le criticità emerse nel corso dell'approvazione di quella per il 2008[9]; pertanto, "i 'tentativi' di inserire all'interno della legge anche interventi che non sono di piccola manutenzione, cioè correzioni di errori materiali, di imprecisioni o di correzioni di rinvii, grazie anche al lavoro degli addetti al lavoro degli uffici legislativi, sono stati limitati. Difatti in presenza di norme che prevedono interventi più corposi ed incisivi si è provveduto al loro stralcio e alla trasformazione di dette norme in proposte di legge autonome assegnate alle Commissioni competenti per materia"[10].

Diverso è il caso della Provincia di Bolzano che, anche quest'anno, è intervenuta a modificare con un'unica legge di manutenzione generale (l.p. n. 10/2009) disposizioni in materia di commercio, artigianato, alpinismo, esercizi pubblici, turismo e miniere; e con legge di manutenzione settoriale (l.p. n. 4/2009) la legge n. 11/2005, recante la disciplina dell'iniziativa popolare e del *referendum*. In quest'ultimo caso ha operato ben 17 modifiche e integrazioni alla legge da ultimo richiamata.

Quest'ultimo esempio porta a riflettere sul problema dell'entità delle novelle apportate alla legge oggetto di modifica. Qualora, infatti, le novelle siano poche e non stravolgano il testo originario, il ricorso ad una legge di manutenzione sarà il giusto adeguamento al sopravvenire di eventi nuovi. Qualora, invece, le novelle intervengano su numerosi aspetti della legge originaria e questa risulti completamente modificata, potrebbe verificarsi che le due leggi disegnino politiche diverse e, magari, opposte. In tali ipotesi, forse, sarebbe più opportuno riscrivere la legge originaria. Un caso che lascia perplessi, già segnalato nel precedente Rapporto, è, ad esempio, quello della l.r. Toscana n. 40/2005 di disciplina del servizio sanitario che, già modificata in 106 articoli dalla l.r. n. 60/2008, è stata interessata da una nuova manutenzione ad opera della l.r. n. 65/2009 con

---

[9] La l.r. n. 62/2008 (legge di manutenzione per il 2008) aveva generato malumori tra le Commissioni competenti per materia perché, affidata alla Commissione Affari istituzionali, aveva precluso a quelle di settore di intervenire.

[10] Cfr. il capitolo su *Produzione legislativa e qualità della legislazione*, cit.

altri 18 articoli modificati. Tra l'altro, con quest'ultimo intervento la legge richiamata è stata modificata per l'undicesima volta in quattro anni. Un'altra legge che continua ad essere costantemente modificata è anche la l.r. n. 1/2005, recante norme in materia di governo del territorio raggiungendo, con l'ultima del 2010, ben 14 interventi di modifica. Come si legge sempre nel Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana, "entrambe sono leggi che hanno inteso riordinare il settore e sono trattate come una sorta di testo unico su cui fare le modifiche esplicite, come richiesto dall'articolo 44 dello Statuto"[11].

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. Come evidenziato in precedenza, per restare alle ultime finanziarie emanate, in più dell'80% dei provvedimenti relativi al 2010, si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente.

Per citare solo qualche esempio, la legge finanziaria per il 2010 (l.r. n. 42/2009) della Regione Basilicata ha modificato ben 33 leggi regionali. E lo stesso vale per la Regione Marche che ha modificato 26 leggi con l'ultima legge di bilancio (l.r. n. 31/2009). Come già sottolineato nel Rapporto dell'anno precedente, 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)[12]. Come già avvenuto nelle finanziarie dei vari anni, anche in quella relativa al 2010 (l.p. n. 19/2009), infatti, sono state operate ben 62 modifiche di leggi vigenti, alle quali vanno aggiunte altre 22 modifiche di leggi

---

[11] Le considerazioni richiamate sono riportate nel capitolo su *Produzione legislativa e qualità della legislazione*, cit.

[12] 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*, p. 217, nota 277.

provinciali contenute nella legge recante norme di semplificazione e congiunturali di accompagnamento alla manovra finanziaria per il 2009 (l.p. n. 4/2009).

Per quanto riguarda i collegati, nel 2009 la Regione Lombardia ne ha emanati 4, con i quali è intervenuta ad apportare modifiche e integrazioni a 7 leggi in materia di cultura (l.r. n. 4/2009), a 2 leggi in materia di territorio e opere pubbliche (l.r. n. 5/2009), a 3 leggi in materia di attività commerciali (l.r. n. 10/2009), a 2 leggi in materia sanitaria (l.r. n. 18/2009). Analogamente ha provveduto la Regione Liguria che, con le disposizioni collegate alla finanziaria per il 2010 (l.r. n. 62/2009), ha modificato ben 20 leggi nei vari settori di intervento regionale. Ma la Regione Liguria è intervenuta ad apportare modifiche a numerose leggi in vigore anche con altri 3 provvedimenti di adeguamento della normativa regionale (due plurisettoriali e uno settoriale). In particolare, con le ll.rr. n. 16 e n. 33 ha modificato, rispettivamente, 14 e 6 leggi; con la l.r. n. 31, invece, 3 leggi in materia faunistico-venatoria. Inoltre, con la l.r. n. 47/2009, recante semplificazioni normative a vantaggio del terzo settore, ha modificato ben 18 leggi e 5 regolamenti regionali in materia.

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 2009 le leggi redatte secondo questa tecnica redazionale sono 69 (6 in più rispetto al 2008), il che vuol dire che sono state modificate nel corso dell'anno disposizioni contenute in almeno altre 69 leggi. Questo dato deve essere sommato alle 214 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, come

messo in luce in precedenza, gli interventi "manutentivi" sono inseriti non soltanto nelle leggi finanziarie e nei collegati, ma spesso anche nelle leggi di settore.

4.3. 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 2009 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, contiene una clausola di abrogazione "innominata" la l.r. n. 24 della Regione Calabria (art. 11), che detta norme per la promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica, nonché la l.r. n. 28 della Regione Puglia (art. 5), che detta disposizioni per la semplificazione delle procedure relative ad autorizzazioni, certificazioni e idoneità sanitarie.

Per il 2009, si segnala la presenza di due leggi di semplificazione legislativa plurisettoriale. La prima (l.r. Toscana n. 40/2009) abroga 202 leggi e 22 regolamenti regionali. La legge si differenzia dalle altre tre emanate dalla Regione[13] perché non è solo una legge di abrogazione generale, ma introduce anche una consistente riduzione degli adempimenti amministrativi e la riduzione dei tempi burocratici attraverso l'uso della tecnologia informatica. La seconda (l.r. Veneto n. 19/2009) abroga 46 leggi e 2 regolamenti regionali. Anche questo provvedimento di semplificazione risponde a quella esigenza di razionalizzazione del

[13] Si tratta, in particolare, delle ll.rr. n. 12/1999, n. 19/2000 e n. 11/2002.

complesso normativo alla quale la Regione aveva già risposto negli anni passati[14].

Prosegue, dunque, l'opera di "disboscamento", monitorata nei Rapporti degli anni precedenti ed evidente dai dati riportati nella tabella B. Laddove il totale delle leggi abrogate risulta essere molto alto, sono evidenti massicci interventi abrogativi avvenuti nel corso dei vari anni. Ad esempio, in Lombardia su 2.092 leggi emanate ne sono state formalmente abrogate 1.539; in Piemonte su 2.059 ne sono state abrogate 1.098; in Toscana su 2.865, 2.052, in Veneto su 1.975, 1.228 e in Valle d'Aosta su 2.726, 1.764. Un po' meno significativi sono gli interventi abrogativi sui regolamenti. I casi più rilevanti riguardano la Regione Piemonte che, su 271 regolamenti, ne ha abrogato espressamente 105 e la Provincia autonoma di Trento che, su 857 regolamenti, ne ha abrogato espressamente 474 e di questi 380 solo nel 2008 con il regolamento di semplificazione n. 14-121/Leg.

Inoltre, molte leggi del 2009 contengono abrogazioni espresse di leggi, di parti significative di esse e di numerose disposizioni. In alcuni casi si tratta di abrogazioni "differite". La Provincia autonoma di Trento e le Regioni Toscana, Umbria e Marche hanno indicato, rispettivamente, 28, 13, 11 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 di un chiaro sintomo di delegificazione della materia.

Il numero più rilevante di abrogazioni si rinviene 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 5 leggi per intero e numerose disposizioni legislative dalla legge della Regione Liguria sul sistema educativo di istruzione, formazione e orientamento (l.r. n. 18/2009), 5 leggi e numerose altre norme dalla legge della Regione Veneto che ha dettato nuove disposizioni in materia di bonifica e tutela del

[14] La Regione ha, infatti, emanato altre tre leggi di abrogazione generale. Si tratta, in particolare, delle ll.rr. n. 15/2000, n. 13/2004 e n. 18/2004. Quest'ultimo caso è un provvedimento settoriale riguardante l'abrogazione di leggi del settore primario.

territorio (l.r. n. 12/2009), 3 leggi dalla legge della Regione Umbria sulla gestione integrata dei rifiuti e la bonifica delle aree inquinate (l.r. n. 11/2009) e, infine, 2 leggi (con le relative e successive leggi di modifica ed integrazione) dalla legge della Regione Abruzzo che ha dettato la nuova disciplina organica in materia di artigianato (l.r. n. 23/2009).

Come più volte sottolineato, il ricorso alle leggi di riordino è ancora un intervento occasionale e non sistematico. Nel 2009 (v. tabella C), su 709 leggi emanate, 40, pari al 5,6% del totale, sono leggi ascrivibili a tale categoria: 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). In particolare, queste ultime (ad esclusione di Abruzzo e Molise), nella VIII legislatura hanno emanato circa 75 leggi di riordino. Come sottolineato da più parti, però, negli anni – e soprattutto a seguito delle riforme amministrative e costituzionali – sono state emanate una serie di leggi settoriali che, pur non rivestendo la qualifica di leggi di riordino, hanno comunque inciso su campi di attività e settori importanti dell'intervento regionale. Per fare solo un esempio, la Regione Liguria, nella VIII legislatura ha emanato circa 80 leggi settoriali che hanno disciplinato, alcune anche per la prima volta, aspetti rilevanti di determinate materie.

Il dato del 2009 sopra indicato risulta in diminuzione rispetto al 2008, quando su 640 leggi emanate, 55, pari all'8,6% del totale, erano leggi di riordino: il 21,3% sul totale di quelle emanate nelle Regioni speciali (127 leggi di cui 27 di riordino) e il 5,5% sul totale di quelle emanate nelle Regioni ordinarie (513 di cui 28 di riordino).[15]

Il dato maggiormente significativo 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 18,9% del totale delle leggi emanate: 10 su 53.

Resta sempre occasionale, anche se in aumento rispetto agli anni precedenti, il ricorso ai testi unici. Nella VIII legislatura, le Regioni

[15] Cfr. per il 2008, *La qualità della normazione e la valutazione delle politiche regionali*, in *Rapporto 2009*, cit., in particolare tabella C, p. 70.

ordinarie (ad esclusione di Abruzzo e Molise) ne hanno emanati 25. Nell'anno in esame ne sono stati, invece, approvati 10: 1 dalle Regioni Campania, Liguria e Marche, 2 dalle Regioni Piemonte e Toscana, 3 dalla Regione Lombardia. Più in particolare, si tratta della l.r. Campania n. 14/2009, testo unico in materia di lavoro e formazione professionale, che abroga 10 leggi e un regolamento regionale; della l.r. Liguria n. 40/2009, testo unico in materia di sport, che abroga 8 leggi regionali; della l.r. Marche n. 27/2009, testo unico in materia di commercio, che abroga 19 leggi e un regolamento regionale. Per la Regione Piemonte si tratta della l.r. n. 1/2009, testo unico in materia di artigianato, che abroga 3 leggi regionali e della l.r. n. 19/2009, testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità, che abroga 152 leggi regionali; per la Regione Toscana si tratta della l.r. n. 1/2009, testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale, che abroga 10 leggi regionali e della l.r n. 3/2009, testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della giunta regionale, che abroga 16 leggi regionali. Infine, per quanto riguarda la Regione Lombardia, si tratta della l.r. n. 11/2009, testo unico in materia di trasporti, che abroga 35 leggi regionali; della l.r. n. 27/2009, testo unico in materia di edilizia residenziale pubblica, che abroga 28 leggi regionali; della l.r. n. 33/2009, testo unico in materia di sanità, che abroga 44 leggi regionali. A questo è seguita, nel 2010, l'emanazione del testo unico in materia di commercio (l.r. n. 6) 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 l.r. n. 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.

Inoltre, merita una particolare attenzione l'iniziativa della Regione Calabria che con l.r. n. 4/2009 ha delegato la Giunta, ai sensi dell'art. 44 dello Statuto, alla redazione di 3 testi unici in materia di attività produttive, lavoro e istruzione, cultura e beni culturali. La legge elenca (in tre distinti allegati) le fonti normative da inserire prioritariamente nei testi unici e

autorizza la Giunta ad integrarle con le disposizioni regolamentari ed amministrative direttamente riferibili ai singoli settori. In base all'art. 2 della legge richiamata, i testi unici "ripartiti in libri, se necessario, titoli, capi, articoli, cui andrà apposta una rubrica se ne sono privi" dovranno adeguare e semplificare il linguaggio normativo; apportare le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica delle norme; elencare le disposizioni vigenti che vengono riordinate e coordinate; recare in unico articolo finale l'abrogazione esplicita delle leggi e delle norme che hanno concorso alla sua formazione, nonché delle altre eventuali disposizioni, non collocate nel testo unico, che vengono abrogate; aggiornare l'indicazione di organi od uffici rispetto ad una nuova loro denominazione o in relazione ad una nuova ripartizione di competenze derivante da altre disposizioni; prevedere la semplificazione delle procedure amministrative; aggiornare i rinvii ad altre disposizioni che non corrispondano più allo stato della legislazione; correggere gli errori materiali.

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 si è rinvenuta negli anni più recenti in modo significativo in alcuni ordinamenti regionali ed è stata già evidenziata a partire dal Rapporto sulla legislazione 2007.[16]

Anche nelle leggi regionali del 2009, gli atti cui il legislatore rinvia maggiormente sono quelli di Giunta. Il dato è in aumento rispetto a quello relativo al 2008, ma quasi uguale al dato rilevato sulle leggi del 2007[17]. Su

---

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

[17] Nel 2008, su 640 leggi emanate, 191, pari al 29,8% del totale, prevedevano rinvii ad atti del'esecutivo e solo 43, pari al 6,7% del totale, prevedevano l'adozione di atti del Consiglio. Il numero totale di atti di Giunta da emanare ammontava a 841, mentre quelli del Consiglio erano solo 51. Cfr. *La qualità della normazione e la valutazione delle politiche regionali*, in *Rapporto 2009*, cit., in particolare tabelle D ed E, pp. 71-72. Nel 2007, invece, su 656 leggi emanate, 290, pari al 44,2% del totale prevedevano l'adozione di atti dell'esecutivo, mentre solo 65, pari al 9,9% del totale, riguardavano l'adozione di atti del Consiglio. Il numero totale degli atti di Giunta da emanare era pari a 1.189, mentre quelli di Consiglio ammontavano a 101. Cfr. *La qualità della*

709 leggi emanate, 312, pari al 44,0% del totale, prevedono, infatti, rinvii ad atti dell'Esecutivo[18] e solo 51, pari al 7,2% del totale, prevedono rinvii ad atti non legislativi dell'Assemblea[19]. Il numero totale di atti di Giunta da emanare ammonta a 1.210, mentre quelli di Consiglio sono solo 78 (v. tabelle D ed E).

Naturalmente anche in questo caso le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Tra quelle ordinarie, ad esempio, la Liguria, l'Umbria e il Piemonte presentano il maggior numero di atti di Giunta da adottare, (rispettivamente, 160, 126 e 114), ma anche il dato delle Regioni Abruzzo (70), Veneto (63), Marche e Lazio (entrambe 59), Lombardia (52) è molto significativo. Tra le specialità, invece, il dato più rilevante è quello delle Regioni Valle d'Aosta e Sardegna con, rispettivamente, 185 e 80 atti di Giunta dei quali è prevista l'adozione. Quanto, infine, agli atti di Consiglio, il dato più significativo è rappresentato dalla Regione Umbria, con 17 atti da emanare (v. tabelle D ed E).

Sempre a proposito dei rinvii agli atti di Giunta, la Regione Abruzzo, come già messo in luce nel Rapporto dell'anno precedente, proprio in vista della consistente mole di atti attuativi di Giunta da adottare – 6 leggi del 2009 prevedono l'adozione da parte della giunta di ben 70 atti attuativi[20] – sottolinea nuovamente l'urgenza dell'applicazione dell'art. 25, comma 1, dello Statuto, che attribuisce alla Commissione consiliare di Vigilanza "la valutazione sull'attuazione degli atti normativi" dell'Esecutivo, soprattutto al fine di rendere concreto l'esercizio "della funzione di controllo di cui il Consiglio è titolare in una forma di governo presidenziale".[21]

---

legislazione: dal linguaggio degli atti normativi alla valutazione delle politiche, in *Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione europea*, 2008, in particolare tabelle D ed E, pp. 69-70.

18 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.

19 Si tratta di atti di approvazione di piani, indirizzi e programmi, direttive.

20 Nel 2008, 8 leggi prevedevano l'adozione di 20 atti attuativi; nel 2007, 15 leggi ne prevedevano ben 75.

21 Consiglio regionale dell'Abruzzo-Direzione Affari della presidenza e Legislativi-Servizio Legislativo, Qualità della Legislazione e Studi, *Rapporto 2009 sullo stato della legislazione,* aprile 2010, pp. 54-55.

4.4. Gli strumenti di controllo dell'attuazione delle leggi e delle politiche

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. Accanto agli strumenti di *drafting* legislativo, di abrogazione della normativa considerata desueta e di riordino normativo sono, inoltre, ampiamente diffusi – 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 – controlli sulla coerenza ai princìpi dell'ordinamento costituzionale e, in particolare, a quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione;[22] controlli sulla coerenza normativa rispetto alla restante disciplina normativa regionale e rispetto alla legislazione nazionale di principio;[23] controlli sulla coerenza economico-finanziaria nel caso che il progetto di legge preveda oneri a carico del bilancio regionale.[24]

Alcuni di questi strumenti incidono sulla qualità della singola legge, altri sull'intero complesso normativo, ma 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 avviene negli anni più recenti – sulla valutazione e sul controllo degli effetti delle politiche promosse con gli interventi legislativi.

---

[22] Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto.
[23] Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, Provincia di Bolzano.
[24] Abruzzo, Basilicata, Liguria, Marche, Molise, Toscana, Veneto, Province di Bolzano e di Trento, Sicilia.

Il problema delle ricadute applicative delle leggi è, ad esempio, ancora poco affrontato[25] e questo sicuramente per una serie di difficoltà oggettive, peraltro già messe in luce nei Rapporti precedenti: l'assenza di "dialogo" tra Esecutivo ed Assemblea, ad eccezione di alcune realtà regionali[26] dove, invece, la collaborazione è molto proficua e si manifesta a volte con intese, accordi formali e costituzione di gruppi di lavoro tra funzionari della Giunta e del Consiglio, a volte con scambi di informazioni e di documentazione; l'inadeguatezza soprattutto quantitativa del personale delle strutture amministrative preposte alla valutazione preventiva (e successiva); la scarsità di risorse economiche necessarie a fornire i supporti strutturali e sostanziali necessari allo svolgimento dell'attività, nonché la non coincidenza dei tempi di elaborazione dell'analisi preventiva di fattibilità con i tempi della politica.

Come evidenziato nei Rapporti precedenti, in alcuni Statuti (ad esempio, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Toscana e Umbria), numerose disposizioni riguardano l'analisi preventiva dei progetti di legge ai fini della valutazione della congruità e degli effetti dell'intervento; nella carta statutaria della Lombardia, invece, si rimette alla legge regionale l'individuazione dei casi in cui i testi normativi devono essere accompagnati dalla relazione di analisi di impatto della regolazione.

Bisogna puntare dunque, al controllo sulle leggi e sulle politiche, che è diventato, nel periodo più recente, sempre più un controllo di valutazione e non di mera attuazione, come era in passato. In molte Regioni incominciano a consolidarsi meccanismi che favoriscono la valutazione degli effetti prodotti sui destinatari delle norme introdotte e si individuano strumenti, tempi e modalità di controllo dell'attività e della valutazione dell'efficacia di un intervento normativo.

Uno strumento efficace è quello della clausola valutativa: specifico articolo di legge attraverso il quale si dà mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge di produrre, elaborare e comunicare

---

[25] Anche laddove vengono elaborate schede preventive di fattibilità, queste sono articolate in modo generico e sintetico e, quindi, poco utili al dibattito che precede l'approvazione del progetto di legge.

[26] Ad esempio, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte e Veneto.

all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate per conoscere tempi e modalità di attuazione e per valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari diretti dell'intervento e per l'intera collettività regionale. Le clausole, pertanto, sono inserite solo nelle leggi che attuano politiche complesse e, soprattutto, nei casi in cui il controllo dei legislatori risulti necessario (ad esempio, nelle leggi che assegnano ingenti risorse finanziarie).

L'Emilia-Romagna è la prima Regione ad aver inserito in legge, nel 2001, una clausola valutativa. Ad essa sono seguite la Toscana, nel 2002, il Piemonte e l'Abruzzo, nel 2003, il Friuli Venezia Giulia, l'Umbria e la Basilicata, nel 2005, la Campania e la Lombardia, nel 2006, la Puglia nel 2007, il Lazio, le Marche e la Valle d'Aosta, nel 2008, per arrivare, nel 2009, anche al Molise e alla Provincia autonoma di Trento. A partire dalle date indicate, nelle leggi più rilevanti di quasi tutti gli anni, i Consigli delle Regioni richiamate inseriscono questo nuovo strumento di controllo.

Nel 2009, 30 leggi regionali (di 12 Regioni) contengono clausole valutative (v. tabella F), contro le 23 del 2008 e le 20 del 2007.[27]

Inoltre, le Regioni (alcune in modo costante) prevedono già da tempo nelle leggi di notevole rilevanza altre "formule" per consentire il controllo e il monitoraggio degli effetti da esse prodotti: ad esempio, relazioni che la Giunta deve presentare al Consiglio – contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli interventi –; o l'istituzione di organismi variamente denominati (consulte, comitati, conferenze, osservatori) con finalità di monitoraggio e, spesso, anche di vigilanza sull'applicazione degli interventi. In molti casi, però, queste relazioni – vaghe e generiche – sono risultate di scarsa utilità all'instaurazione di un serio processo conoscitivo.

Nel 2009, ad esempio, contengono "formule" di valutazione le ll.rr. Calabria n. 34 e 41, la l.r. Emilia-Romagna n. 11, la l.r. Marche n. 15 e la l.r. Toscana n. 9. Da segnalare, in particolare anche una formula di valutazione inserita nella deliberazione del Consiglio regionale dell'Umbria

[27] Per il 2008, cfr., *La qualità della normazione e la valutazione delle politiche regionali*, in *Rapporto 2009*, cit., in particolare tabella F, p 73. Per il 2007, cfr., *La qualità della legislazione: dal linguaggio degli atti normativi alla valutazione delle politiche*, in *Rapporto 2008*, cit., in particolare tabella F, p. 71.

(n. 98/2009) di approvazione del piano sanitario regionale 2009-2010, dove è previsto che la Giunta trasmetta al Consiglio una relazione contenente i risultati relativi ai principali obiettivi del piano.

A partire dal 2005, le strutture di alcune assemblee legislative (Ufficio "Analisi leggi e Politiche regionali" della Lombardia, Settore "Analisi della normazione" della Toscana, Ufficio "Analisi delle leggi e valutazione delle politiche regionali" del Friuli Venezia Giulia) hanno avviato la pubblicazione periodica di "Note informative" sull'attuazione delle politiche regionali. A queste ultime strutture si aggiunge nel 2009 anche la pubblicazione degli atti elaborati dall'Osservatorio sulla spesa del Consiglio regionale del Veneto[28], che, su mandato delle Commissioni di settore interessate, ha elaborato 3 documenti di sintesi relativi al monitoraggio dell'attuazione di altrettante leggi regionali.

In generale le "Note informative" sono documenti sintetici, elaborati a partire dalle informazioni contenute nelle relazioni predisposte dagli uffici della Giunta, che descrivono i risultati ottenuti e le difficoltà emerse nella fase di implementazione degli interventi regionali e, in alcuni casi, ipotizzano anche approfondimenti da sviluppare nelle relazioni periodiche di Giunta. Più nel dettaglio, ne sono state emanate: 6 nel 2005 (3 Lombardia e 3 Toscana), 8 nel 2006 (4 Lombardia e 4 Toscana), 5 nel 2007 (2 Lombardia, 2 Friuli Venezia Giulia e 1 Toscana), 8 nel 2008 (1 Friuli Venezia Giulia, 4 Lombardia e 3 Toscana) e 5 nel 2009 (1 Lombardia, 1 Toscana e 3 Veneto).[29]

Alcuni Consigli regionali hanno introdotto – già da alcuni anni – un nuovo strumento diretto al controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche. Si tratta della missione valutativa: è richiesta da una singola Commissione o da un numero minimo di

---

[28] L'Osservatorio sulla spesa regionale – istituito presso la Commissione competente in materia di bilancio con il compito di monitorare e verificare gli effetti diretti e indiretti delle leggi di spesa – già dal 2001 concentra la sua attività nella raccolta ed elaborazione di informazioni dirette a comprendere lo stato dell'attuazione delle norme, il ruolo e le reazioni degli attori (istituzionali e non) coinvolti nell'implementazione della legge, i risultati raggiunti e gli effetti provocati sui soggetti destinatari delle diverse leggi di spesa.

[29] Le Note si possono leggere in www.capire.org>attività>note informative.

consiglieri, che diventano così, essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione; può precedere l'attività informativa, di solito a lungo termine, generata dalle clausole – perché magari fatti nuovi o inaspettati fanno sorgere la necessità di approfondire aspetti che la legge non aveva previsto – o essere richiesta per quelle leggi che non contengono alcuna formula di valutazione. Così come segnalato nel 2008, anche nel 2009 un gruppo di consiglieri della Regione Friuli Venezia Giulia ha chiesto al Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione di deliberare lo svolgimento di una missione valutativa avente ad oggetto il processo di attuazione e gli effetti della l.r. n. 13/1995, di riorganizzazione della rete ospedaliera regionale. Obiettivo della missione è la razionalizzazione delle risorse dedicate all'assistenza ospedaliera a vantaggio di attività di prevenzione, cura e riabilitazione extra-ospedaliera. Anche il Consiglio regionale del Piemonte e l'università di Torino hanno stipulato una convenzione per una missione valutativa sull'attuazione delle politiche promosse dalle leggi regionali in materia di tutela della salute mentale. L'obiettivo è di valutare l'esistenza di discrepanze negli assetti organizzativi tra i Dipartimenti di salute mentale, di disomogeneità dei trattamenti di casi assimilabili e l'integrazione tra i servizi di salute mentale e gli altri servizi. La missione si è conclusa nel mese di gennaio 2010.[30]

In alcuni casi gli strumenti "per la valutazione" sono presentati alle Commissioni consiliari competenti per materia. Nella Regione Friuli Venezia Giulia, ad esempio, il regolamento consiliare prevede che il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione eserciti il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali, mediante esame delle relazioni informative presentate al Consiglio e parere alle Commissioni di merito che riferiscono all'Aula sull'esito dell'esame. In alcuni casi, ad esempio Emilia-Romagna e Piemonte, questi documenti sono accompagnati da brevi *report,* schede di lettura e approfondimenti inerenti le clausole valutative e, in particolare,

[30] Il documento di sintesi della missione richiamata si può leggere in www.capire.org>attività>missioni valutative. Sullo stesso sito si trova anche la proposta di missione riguardante la legge del Friuli Venezia Giulia.

sulle ragioni che hanno portato alla formulazione dei quesiti valutativi. Sempre per restare all'anno di riferimento, le Regioni Lombardia, Toscana e Veneto hanno presentato alle Commissioni competenti una Nota informativa sull'attuazione di alcune politiche regionali.[31]

Nel complesso, comunque, alla presentazione dei documenti "per la valutazione" non è mai seguita una discussione né in Commissione né in Aula. Un timido tentativo in tal senso si rinviene nella Regione Veneto, dove, nella scorsa legislatura, è stata avviata una apposita procedura – che si chiude, in genere, con una presa d'atto – per le rendicontazioni previste da leggi regionali; e nella Regione Emilia-Romagna, dove alla presentazione in Commissione della relazione sull'attuazione della l.r. n. 3/2008, recante disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari, derivante dalla clausola valutativa inserita nella legge, è seguita l'adozione di una risoluzione.

In generale, però, non si è ancora arrivati ad atti formali di valutazione politica delle leggi e delle politiche pubbliche e nemmeno ad atti di indirizzo o a mozioni per suggerire eventuali modifiche delle leggi sottoposte a valutazione. Sarebbe opportuno, che invece, l'apertura del dibattito politico scaturisse dall'elaborazione dei documenti interessanti la valutazione degli effetti prodotti dalle leggi, poiché solo dal confronto e dalla discussione il legislatore sarà in grado di rettificare errori e superare le difficoltà applicative emerse.

4.5. Conclusione

Come da anni messo in risalto nei Rapporti sulla legislazione, le Regioni – anche se non in modo diffuso come sarebbe auspicabile –

[31] Si tratta, per la Regione Lombardia, della nota sulla l.r. n. 19/2007 in materia di istruzione e formazione; per la Regione Toscana, della nota sulla l.r. n. 66/2007 relativa ai servizi postali di prossimità nei comuni disagiati; per la Regione Veneto della nota relativa al monitoraggio, ultimato nel 2008, della l.r. n. 39/1991, recante interventi a favore della mobilità e della sicurezza stradale. Inoltre, nella regione da ultimo richiamata sono stati ultimati e in attesa di essere presentati alle Commissioni competenti i monitoraggi della l.r. n. 27/2004, recante norme per la concessione dei farmaci di fascia C ai malati gravi non ospedalizzati, della l.r. n. 48/1993, recante interventi per finanziamenti agevolati alle imprese artigiane e della l.r. n. 3/2003, recante interventi nel settore della difesa idrogeologica.

hanno investito e continuano ad investire molto sul tema della qualità della normazione. Nelle pagine che precedono si è dato conto di molte iniziative e dei vari strumenti intrapresi evidenziando che molte di tali iniziative sono dirette anche alla valutazione delle politiche. La qualità della legislazione, infatti, non riguarda più solo le regole di buona redazione, il disboscamento normativo e la riduzione degli atti che regolano una medesima materia, magari preferendo leggi di riordino o testi unici, ma, ora più che in passato, investe la fattibilità e la valutazione dei risultati attesi.

Quanto alla buona redazione dei testi normativi, come messo in luce nell'introduzione, prosegue l'adozione formale del Manuale sulle tecniche di buona redazione delle leggi, nell'edizione aggiornata nel 2007. Connesso al tema del *drafting* legislativo è anche quello relativo agli atti amministrativi. A tal proposito merita una attenzione particolare l'iniziativa di un Gruppo di lavoro, coordinato dall'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR di Firenze, che ha redatto il Manuale di "Regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi", al fine di fornire una guida alla redazione degli atti per tutti i funzionari della pubblica amministrazione. Il Gruppo, costituito da dirigenti, esperti e rappresentanti dell'Accademia della Crusca, dell'Ancitel spa, del Comune di Livorno, del Consiglio delle Autonomie Locali, del Consiglio regionale della Toscana, dell'ITTIG-CNR, di Tecnodiritto srl, delle Università di Catania, Firenze, Modena e Reggio Emilia, ha presentato i suoi lavori nel mese di giugno 2009. Il testo definitivo del Manuale, che ha recepito i suggerimenti e le proposte di modifica emersi nel corso del seminario, sarà presentato, insieme ad alcune appendici che sono in via di completamento, in un convegno che si terrà a Firenze, nella sede dell'Accademia della Crusca, l'11 febbraio 2011.

In questa prima fase il Manuale è indirizzato agli operatori degli enti locali, ma esso potrà essere adottato da tutte le amministrazioni regionali e statali. Si tratta di far acquisire agli estensori degli atti la consapevolezza che l'atto amministrativo, oltre ad essere legittimo, deve essere anche "comunicativo". L'adozione del Manuale dovrebbe avvenire (ad iniziativa dei vertici politici) con apposite direttive che rimarchino l'utilità e la necessità di tale strumento di lavoro. All'indicazione politica dovrebbero

seguire iniziative di formazione mirate e continuate nel tempo, riproponendo, così, il modello relativo al Manuale di *drafting,* già sperimentato nel corso degli anni dalle Assemblee legislative regionali. Infine, il Manuale è rivolto anche ai cittadini – quali veri beneficiari dell'iniziativa – perché potrebbero così disporre di atti amministrativi più chiari, più efficaci e facilmente accessibili.[32]

Quanto ai temi della semplificazione e del riordino, le Regioni continuano a manifestare grande impegno e interesse. Dopo le corpose abrogazioni segnalate nei vari anni e l'arresto, nel 2007, dell'emanazione di leggi e/o regolamenti generali di abrogazione della normativa considerata "desueta", nel 2009 come già esposto, si registra la presenza di due leggi di semplificazione normativa plurisettoriale (Toscana e Veneto) seguite, nel 2010 dalla l.r. Lombardia n. 11 con la quale vengono abrogate 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[33] – questa volta non solo mediante l'abrogazione di leggi, ma anche attraverso la manutenzione di leggi vigenti con "il contestuale recupero, prevalentemente in forma di integrazione a leggi organiche di settore, di disposizioni non abrogabili".

Quanto, infine, agli strumenti legati alla valutazione e al controllo, alcune Regioni sembrano prestare molta attenzione alla sperimentazione di nuovi strumenti e di nuovi istituti. Molte iniziative sono state avviate e di esse si è dato conto nel testo. Per fare meglio e di più rimane sempre aperta l'esigenza di strutture e personale adeguato alle nuove missioni del Consiglio regionale. Per assistere al meglio il legislatore – tanto nella fase di progettazione quanto in quella di valutazione degli interventi normativi – occorre, infatti, investire sul potenziamento degli uffici, sia con nuove assegnazioni di personale, sia con mezzi congrui alle missioni per le quali sono stati istituiti. Come già messo in evidenza nel Rapporto precedente, le Regioni continuano a dedicare grande attenzione alla permanente

---

[32] Il Manuale si può leggere su www.ittig.cnr.it>ricerca>testi>manuale

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

attività formativa del personale. In particolare, nell'ambito delle attività di progetto CAPIRe, si è tenuto nel 2009 il corso di alta formazione in analisi e valutazione delle politiche regionali, avviato nel novembre 2008, cui hanno partecipato 30 funzionari e dirigenti di 15 Regioni. L'iniziativa ha mirato a produrre tre risultati: migliorare le capacità professionali dei funzionari partecipanti; aiutare alcuni cambiamenti istituzionali ed organizzativi; avviare la costruzione di una comunità professionale di analisti di politiche per condividere e valorizzare esperienze diverse. Inoltre, il corso ha dato concreta attuazione ad uno dei dieci impegni che i Consigli aderenti a progetto CAPIRe hanno assunto nel 2007 sottoscrivendo la Carta di Matera: garantire l'esistenza e potenziare il ruolo di strutture tecniche altamente specializzate nel fornire assistenza al controllo e alla valutazione.

Per concludere, nel Rapporto dell'anno precedente si dava conto della legge della Regione Toscana in materia di qualità della normazione, auspicandone l'effetto di trascinamento che avrebbe potuto giocare per le altre Regioni. A tal proposito si segnala la presentazione di un progetto di legge (n. 139/2010) della Regione Abruzzo, recante disciplina generale sull'attività normativa e sulla qualità della normazione, attualmente all'esame della Prima Commissione consiliare. Il progetto di legge individua tra i princìpi per il miglioramento della qualità della formazione: 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. Non vi è traccia nel progetto dell'istituto della motivazione delle leggi e dei regolamenti, istituto noto a livello comunitario ma sconosciuto a livello nazionale e regionale, che invece costituisce la novità di maggiore impatto nella legge n. 55/2008 della Regione Toscana.[34]

---

[34] E' nell'art. 9 della legge richiamata che si parla di motivazione delle leggi e dei regolamenti. La norma in esame è entrata in vigore il 1° gennaio 2009 e a partire dalla legge n. 4 tutte le leggi della Regione Toscana contengono il preambolo. Per un esame quantitativo e qualitativo, ad un anno di applicazione della norma, si rinvia al capitolo su *Produzione legislativa e qualità della legislazione*, in Consiglio regionale della Toscana, *Rapporto sulla legislazione*, cit.

TABELLE

TAB. A - Produzione legislativa e leggi di manutenzione 2009

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	C/A %
	A	B	C	D	
Abruzzo	32	13	19	0	59,4
Basilicata	43	32	11	0	25,6
Calabria	58	27	28	3	48,3
Campania*	17	16	1	0	5,9
Emilia-Romagna	28	22	6	0	21,4
Lazio	32	23	8	1	25,0
Liguria**	67	37	16	13	23,9
Lombardia***	33	15	11	4	33,3
Marche°	33	19	11	2	33,3
Molise	31	16	14	1	45,2
Piemonte°°	39	22	8	7	20,5
Puglia	36	23	11	2	30,6
Toscana°°°	65	38	21	4	32,3
Umbria	26	19	4	3	15,4
Veneto	30	23	5	2	16,7
Totale regioni ordinarie	570	345	174	42	30,5
Friuli Venezia Giulia	25	16	9	0	36,0
P.A. Bolzano	12	4	5	3	41,7
P.A. Trento	20	10	8	2	40,0
Sardegna^	6	0	0	1	0,0
Sicilia	12	4	4	4	33,3
Trentino-Alto Adige	11	2	3	6	27,3
Valle d'Aosta	53	31	11	11	20,8
Totale regioni spec. e P.A.	139	67	40	27	28,8
TOTALE	709	412	214	69	30,2

* 1 delle 17 leggi ordinarie è un testo unico;
** 1 delle 67 leggi è un testo unico;
*** 3 delle 33 leggi sono testi unici;
° 1 delle 33 leggi è in testo unico;
°° 2 delle 39 leggi sono testi unici;
°°° 2 delle 65 leggi sono testi unici;
^ La Regione non ha classificato le leggi finanziarie.

Tab. B - Normativa vigente al 31 dicembre 2009*

Regioni e province autonome	Leggi			Regolamenti		
	Emanate	Abrogate	Leggi vigenti al 31/12	Emanati	Abrogati	Reg. vigenti al 31/12
Abruzzo**	3.178	414	2.764	117	12	105
Basilicata	1.645	952	693	101	3	98
Calabria***	1.109	296	813	66	4	62
Campania	1.335	112	1.223	32	1	31
E.R.	1.589	636	953	89	46	43
Lazio	2.202	n.d.	n.d.	198	n.d.	n.d.
Liguria	1.769	832	937	113	47	66
Lombardia	2.092	1.539	553	150	41	109
Marche	1.538	733	805	95	36	59
Molise	1.233	210	1.023	61	6	55
Piemonte	2.059	1.098	961	271	105	166
Puglia	1.440	524	916	264	34	230
Toscana	2.865	2.052	813	235	94	141
Umbria	1.662	597	1.065	154	43	111
Veneto	1.975	1.228	747	73	37	36
Totale regioni ordinarie	27.691	11.223	14.266	2.019	509	1.312
F.V.G.	2.239	820	1.419	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Bo.	1.332	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Tre.	1.239	797	442	857	474	383
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
T.A.A.	1.080	32	1.048	774	n.d.	n.d.
V.d.A.	2.726	1.764	962	123	57	66
Totale regioni spec. e P.A.	8.616	3.413	3.871	1.754	531	449
TOTALE	36.307	14.636	18.137	3.773	1.040	1.761

* 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 2009

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A %
Abruzzo	32	4	12,5
Basilicata	43	1	2,3
Calabria	58	2	3,4
Campania*	17	1	5,9
Emilia-Romagna	28	2	7,1
Lazio	32	0	0,0
Liguria**	67	2	3,0
Lombardia***	33	0	0,0
Marche°	33	2	6,1
Molise	31	0	0,0
Piemonte°°	39	1	2,6
Puglia	36	1	2,8
Toscana°°°	65	3	4,6
Umbria	26	3	11,5
Veneto	30	2	6,7
Totale regioni ordinarie	570	24	4,2
Friuli Venezia Giulia	25	0	0,0
P.A. Bolzano	12	2	16,7
P.A. Trento	20	0	0,0
Sardegna	6	0	0,0
Sicilia	12	2	16,7
Trentino-Alto Adige	11	2	18,2
Valle d'Aosta	53	10	18,9
Totale regioni spec. e P.A.	139	16	11,5
TOTALE	709	40	5,6

* 1 delle 17 leggi è un testo unico;
** 1 delle 67 è un testo unico;
*** 3 delle 33 leggi sono testi unici;
° 1 delle 33 leggi è un testo unico;
°° 2 delle 39 leggi sono testi unici;
°°° 2 delle 65 leggi sono testi unici.

Tab. D - Atti di Giunta*
2009

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	32	6	18,8	70
Basilicata	43	19	44,2	19
Calabria	58	12	20,7	43
Campania	17	12	70,6	n.d.
Emilia-Romagna	28	16	57,1	46
Lazio	32	20	62,5	59
Liguria	67	29	43,3	160
Lombardia	33	17	51,5	52
Marche	33	20	60,6	59
Molise	31	8	25,8	23
Piemonte	39	21	53,8	114
Puglia	36	10	27,8	35
Toscana	65	15	23,1	n.d.
Umbria	26	16	61,5	126
Veneto	30	18	60,0	63
Totale regioni ordinarie	*570*	*239*	*41,9*	*869*
Friuli Venezia Giulia	25	15	60,0	53
P.A. Bolzano	12	7	58,3	23
P.A. Trento	20	11	55,0	n.d.
Sardegna	6	4	66,7	80
Sicilia	12	3	25,0	n.d.
Trentino-Alto Adige	11	0	0,0	0
Valle d'Aosta	53	33	62,3	185
Totale regioni spec. e P.A.	*139*	*73*	*52,5*	*341*
TOTALE	709	312	44,0	1.210

* Ad esclusione dei regolamenti

Tab. E - Atti di Consiglio*
2009

Regioni e province autonome	Totale leggi	Numero leggi che prevedono rinvii ad atti di consiglio	B/A %	Numero di atti di consiglio da adottare
	A	B	C	D
Abruzzo	32	2	6,3	2
Basilicata	43	1	2,3	1
Calabria	58	n.d.	-	n.d.
Campania	17	0	-	0
Emilia-Romagna	28	4	14,3	9
Lazio	32	0	0,0	0
Liguria	67	7	10,4	8
Lombardia	33	3	9,1	4
Marche	33	6	18,2	7
Molise	31	3	9,7	3
Piemonte	39	4	10,3	8
Puglia	36	1	2,8	4
Toscana	65	n.d.	-	n.d.
Umbria	26	9	34,6	17
Veneto	30	3	10,0	5
Totale regioni ordinarie	570	43	7,5	68
Friuli Venezia Giulia	25	n.d.	-	n.d.
P.A. Bolzano	12	0	0,0	0
P.A. Trento	20	0	0,0	0
Sardegna	6	4	66,7	6
Sicilia	12	n.d.	-	n.d.
Trentino-Alto Adige	11	0	0,0	0
Valle d'Aosta	53	4	7,5	4
Totale regioni spec. e P.A.	139	8	5,8	10
TOTALE	709	51	7,2	78

* Ad esclusione dei regolamenti.

Tabella F - Clausole valutative
2009

Regioni e province autonome	Clausole valutative	
	n.	Estremi
Abruzzo	1	(art. 57, l.r. n. 23)
Basilicata	1	(art. 6, l.r. n. 1)
Calabria		
Campania		
Emilia- Romagna	2	(art. 10, l.r. n. 15; art. 8, l.r. n. 26)
Lazio	4	(art. 11, l.r. n. 2; art. 8, l.r. n. 4; art. 9, l.r. n. 10; art. 25, l.r. n. 20))
Liguria		
Lombardia	3	(art. 9, l.r. n. 6; art. 5, l.r. n. 8; art. 10, l.r. n. 15)
Marche		
Molise	1	(art. 22, l.r. n. 16)
Piemonte	6	(art. 51, l.r. n. 2; art. 42, l.r. n. 4; art. 2, l.r. n. 6; art. 12, l.r. n. 8; art. 10, l.r. n. 11; art. 11, l.r. n. 16; art. 13, l.r. n. 24)
Puglia		
Toscana	2	(art. 72, l.r. n. 40; art. 8, l.r. n. 86)
Umbria	3	(art. 49, l.r. n. 11; art. 11, l.r. n. 16; art. 9, l.r. n. 25)
Veneto		
Totale regioni ordinarie	23	
Friuli Venezia Giulia	3	(art. 15, l.r. n. 7; art. 27, l.r. n. 9; art. 3, l.r. n. 10)
P.a. Bolzano		
P.a. Trento	3	(art. 74, l.p. n.2; art. 5, l.p. n.7; art.13, l.p. n. 12)
Sardegna		
Sicilia		
Trentino-Alto Adige		
Valle d'Aosta	1	(art. 9, l.r. n. 8)
Totale regioni spec. e p.a.	7	
TOTALE	30	

5. I CONSIGLI REGIONALI ALLA LUCE DEL LORO RAPPORTO CON LE GIUNTE (2005-2010)*

5.1. L'attività consiliare nella seconda legislatura regionale *post* 1999

La contemporanea conclusione della VIII legislatura (2005-2010) per tredici Regioni a Statuto ordinario (con l'esclusione di Abruzzo e Molise), la seconda dopo la revisione costituzionale del 1999, ci consente di fare un quadro dell'attività generale svolta dai Consigli regionali, in base agli indicatori di funzionalità e produttività affinati in anni di osservazione dei rapporti tra Consigli e Giunte regionali.

Premettendo che l'attività dei Consigli dipende molto di più dal contesto politico che dai dati istituzionali di organizzazione e funzionamento degli stessi, può osservarsi che la produttività complessiva dei Consigli regionali è rimasta piuttosto costante nel tempo, assestandosi intorno ai 5700-6000 atti approvati l'anno.

La potestà legislativa delle Regioni, sebbene ampliata per materie e per competenze dalla legge cost. n. 3 del 2001, rappresenta dal punto di vista quantitativo l'attività meno significativa dei Consigli, sebbene nel corso della legislatura abbia conosciuto un continuo aumento, passando dalle 492 leggi del 2006 fino alle 569 del 2009. Gli atti normativi, infatti, continuano a costituire una voce inferiore rispetto ai pareri, agli atti amministrativi e agli atti di indirizzo e controllo approvati dai Consigli.

Più consistente dell'intera produzione normativa dei Consigli, tra leggi e regolamenti, è anche l'attività consultiva sugli atti di Giunta, di cui quasi un quarto consiste in pareri resi su regolamenti di Giunta. Si tratta, quindi, di una forma di partecipazione al potere regolamentare delle Giunte, particolarmente frequente nel 2009 rispetto agli anni precedenti, che in alcune Regioni (Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Puglia) è stato esercitato su tutti i regolamenti adottati dalla Giunta.

---

* Di Laura Ronchetti.

I Consigli, inoltre, hanno complessivamente adottato nella VIII legislatura pressoché il doppio di atti amministrativi rispetto alle leggi. 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.

Dal punto di vista quantitativo, tuttavia, l'attività principale dei Consigli resta quella di indirizzo e di controllo sulle Giunte: essa assorbe gran parte delle energie dei consiglieri, con poco più di 20.000 atti definiti in questo ambito su circa 28.000 complessivamente approvati nei cinque anni dai Consigli interessati. Nella legislatura appena terminata quasi tre quarti di questi sono riconducibili ad atti di sindacato ispettivo e un quarto ad atti di indirizzo che hanno impegnato le Giunte. Si tratta di circa 4000 atti l'anno, ma la proporzione tra quelli di indirizzo e quelli di controllo è stata particolarmente favorevole a quelli di sindacato ispettivo nel 2007 e nel 2009, quando interrogazioni e interpellanze hanno rappresentato il triplo degli atti di indirizzo definiti, mentre negli altri anni sono stati al massimo il doppio.

Il reale atteggiarsi del rapporto tra Giunta e Presidente con il Consiglio riveste comunque un'importanza fondamentale per analizzare l'attività generale delle Assemblee regionali. Sotto questo profilo 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'80%.

I Presidenti di Giunta, invece, hanno partecipato nel corso della legislatura a circa metà delle sedute del Consiglio, prendendo la parola quasi una volta su due e dimostrando così una volontà di ascolto delle istanze dei Consigli. Queste restano abbastanza vivaci, se si considera che a livello regionale il tasso di approvazione dell'iniziativa legislativa

delle Giunte non ha mai superato l'81%, attestandosi nella legislatura su una percentuale media del 75%, mentre il tasso di approvazione di iniziative dei consiglieri si è mantenuto tra il 16% e il 23%.

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.

5.2. La frammentazione politica e l'articolazione interna dei Consigli regionali

L'articolazione in gruppi consiliari nel corso della VIII legislatura ha rappresentato una spiccata frammentazione politica a livello regionale.

Se si considera il complesso delle Regioni, ordinarie e speciali, i circa 1100 consiglieri si dividono, infatti, in più di 250 gruppi per un numero medio di 4 consiglieri per gruppo. Ogni Consiglio regionale, formato mediamente da 50 consiglieri, si suddivide in media in 11 gruppi.

Guardando esclusivamente alle Regioni a Statuto ordinario, nel 2007 i 779 consiglieri loro attribuiti si suddividevano in 220 gruppi per una media di 15 gruppi per Consiglio formati di media da 3,5 membri; nel 2008 il numero complessivo di gruppi è sceso di 9 unità e nel 2009 di altre 6.

Deve segnalarsi, infatti, che nel 2009 il Consiglio della Regione Abruzzo – dove le elezioni regionali si sono svolte il 14 ed il 15 dicembre 2008 – è passato da 19 a 9 gruppi e quello della Regione Liguria si è ridotto di un gruppo, mentre quello della Campania si è arricchito di tre nuovi gruppi e quello del Veneto di uno. Nonostante ciò, in media ogni gruppo è formato da meno di 4 consiglieri in Assemblee composte da circa 50 membri.

Come si è già segnalato in passato, la frammentazione interna ai Consigli è connessa alla diffusione di gruppi formati da un solo consigliere. I gruppi monocratici costituiscono, infatti, almeno il 25% della proiezione dei partiti in Consiglio. Sono, tuttavia, particolarmente presenti nelle Assemblee delle otto autonomie in cui è previsto che di norma sia sufficiente un solo consigliere per formare un gruppo, con punte di 8 in Molise e di 7 rispettivamente in Emilia-Romagna e in Puglia. Ridotta, ma

sempre consistente, è la loro presenza nelle otto Regioni in cui è possibile costituire un gruppo con un singolo consigliere solo in via del tutto eccezionale, in particolare qualora sia stato eletto nelle liste di un partito o di un movimento che sia presente in Parlamento o che abbia presentato candidati in tutti i collegi circoscrizionali della Regione. Ne sono immuni solo le cinque Regioni dove l'ipotesi del gruppo monocratico è esclusa dal regolamento interno.

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 verificato nelle analisi degli anni precedenti che a una maggiore frammentazione può corrispondere una inferiore funzionalità, soprattutto in termini di durata dell'*iter* di approvazione delle leggi, ma non necessariamente ciò causa una minore produttività dei Consigli.

L'articolazione interna ai Consigli in Commissioni permanenti e speciali è stata pressoché stabile nella legislatura. Complessivamente si contano 145 commissioni permanenti, per una media di 6 commissioni per Consiglio, sebbene la Regione Lazio ne conti ben 16. Se il totale complessivo di commissioni permanenti non ha subito variazioni nel 2009, si deve segnalare comunque l'istituzione di una nuova commissione in Toscana e l'eliminazione di una nella P.A. di Trento.

Per quanto riguarda le commissioni speciali è inevitabile che si registrino numeri molto più bassi e più mutevoli. In particolare, sebbene nel 2009 si sia verificato un lieve aumento del loro numero complessivo, passato da 33 a 35, le novità non sono mancate: mentre in Abruzzo si passava da cinque a una sola commissione, in Molise avveniva esattamente il contrario, così come in Calabria si è esaurito il compito di tre commissioni, mentre se ne è istituita una nuova in altre tre Regioni a statuto ordinario e in Sardegna.

5.3. Assessori e Presidenti in Consiglio

Nell'analisi pluriennale dei rapporti tra Giunte e Consigli regionali è emersa 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.

Nel 2009 la presenza della Giunta ai lavori dei Consigli ha conosciuto alcune modificazioni rispetto agli anni precedenti della legislatura, dal momento che, a fronte di una diminuzione della partecipazione degli assessori, i Presidenti di Giunta hanno presenziato a un numero decisamente superiore di lavori consiliari, tranne nel caso isolato del Presidente della Regione Veneto che nel 2009 ha partecipato a una sola seduta su 59.

I Presidenti, in alcuni casi, hanno dimostrato addirittura più costanza di quella dimostrata dagli stessi assessori, come nel caso della Regione Basilicata, e complessivamente nel 2009 e nel 2010 hanno affiancato i loro assessori più spesso del 2008, con percentuali intorno al 60%. Negli ultimi mesi della Legislatura, nel 2010, infine, in almeno sette Regioni (Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche e Puglia) il Presidente ha partecipato a tutte le sedute consiliari.

Se la presenza del Presidente di Giunta in Consiglio denota innanzitutto la volontà di ascoltare le istanze che emergono dalle assemblee, la percentuale di interventi indica piuttosto l'inclinazione ad argomentare le proprie posizioni. Anche nel 2009 si sono rilevate situazioni molto differenziate tra loro: alcuni Presidenti hanno preso la parola tutte le volte che hanno partecipato alle sedute del Consiglio, con una frequenza superiore agli scorsi anni (Basilicata, Calabria, Veneto), altri Presidenti, come quello della Regione Lombardia, hanno preso la parola solo una volta su 24 presenze in Consiglio.

Si tenga presente, infine, che gli interventi in Consiglio dei membri della Giunta hanno riguardato l'attività normativa solo in relazione ad alcuni *iter legis* e non alla generalità delle leggi approvate dal Consiglio regionale: ad esempio, durante la Legislatura tali interventi hanno riguardato in Calabria 40 proposte di legge su 170 leggi approvate, in Lombardia 2 proposte di legge al Parlamento, 69 progetti di leggi regionali e due regolamenti su 161 leggi e 22 regolamenti approvati, in Piemonte 101 proposte di legge su 168 leggi adottate.

5.4. Caratteristiche dell'attività legislativa regionale

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

In particolare, l'intera Legislatura si è caratterizzata per uno spazio di autonomo indirizzo politico da parte delle Assemblee più elevato di quello dimostrato dal Parlamento nazionale, sebbene le differenze relative alla forma di governo avrebbero suggerito il contrario: si consolida, infatti, pur nell'innegabile predominanza dei disegni di legge di Giunta, un tasso di approvazione delle proposte dell'esecutivo a livello regionale meno schiacciante di quanto avvenga a livello statale.

Nel 2009 si è ulteriormente ridotta la forbice a favore dell'iniziativa consiliare con un 34% delle leggi promulgate di origine consiliare a fronte del 30% del 2008, e con un 63% di ddl di Giunta divenuti leggi a fronte del 65% del 2008. Nell'intera 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 una legge su tre è stata di iniziativa consiliare.

Per ottenere questi risultati i consiglieri hanno presentato la metà delle iniziative legislative della Legislatura, mentre le Giunte solo un terzo delle stesse. L'attività di formulazione di proposte legislative da parte dei consiglieri si conclude, infatti, con esito positivo circa in un caso su quattro. Le Giunte, al contrario, non riescono a trasformare in legge i loro disegni solo nel 30% dei casi.

Se si conferma che nelle Regioni che hanno adottato il maggior numero di leggi nel 2009 la percentuale di quelle d'iniziativa di Giunta è stata, in tre casi su quattro, più alta della media (tra il 107% della Liguria – a causa dell'approvazione di ddl degli anni precedenti – e il 90% della Toscana), è pur vero che nel caso ligure le proposte di legge consiliari sono state approvate meno spesso della media nazionale (16% dei casi), mentre in quello toscano molto più spesso della stessa (76%).

Il dato relativo all'iniziativa mista Giunta/Consiglio nel 2009 mostra una flessione (23 proposte rispetto alle 28 del 2008) e, in particolare, in Sardegna, dove nel 2008 si è raggiunto il 29% delle leggi approvate, nell'anno del rinnovo del Consiglio non ne è stata presentata neanche una.

Per quanto riguarda la durata dell'*iter* legislativo, può dirsi che nella Legislatura si sono consolidate alcune rilevazioni. In particolare il Consiglio della Regione Calabria risulta essere di gran lunga il più celere, con ben 136 leggi approvate in meno di trenta giorni (80%). Si tratta di un Consiglio che ha tenuto un numero di sedute inferiore alla media e di un Presidente di Giunta tra i meno presenti ai lavori consiliari. Il Consiglio della Regione Veneto, invece, è quello che ha approvato il maggior numero di leggi oltre i 360 giorni (38%). Si tratta di un Consiglio che, al contrario, si è riunito più spesso della media, ma anche in questo caso con un Presidente di Giunta che ha partecipato raramente ai lavori consiliari. I due Consigli, tuttavia, vantano un'articolazione per gruppi e commissioni molto simile. Ciò significa che l'attività dei Consigli dipende molto di più dal contesto politico piuttosto che dai dati istituzionali di organizzazione e funzionamento.

Nel corso della Legislatura, nelle tredici Regioni interessate più di un terzo delle leggi conteneva rinvii ad atti di Giunta. In attuazione di questi rinvii le Giunte hanno complessivamente adottato un numero di atti pressoché equivalente a quello delle leggi.

5.5. I regolamenti in Consiglio

Nell'ambito della produzione normativa dei Consigli, 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). I regolamenti dei Consigli rappresentano nel 2009 meno di quel 4% dell'intera produzione regolamentare regionale precedentemente rilevata, sebbene per le Regioni a statuto ordinario la percentuale si alzi all'8%.

Nel 2009 l'85% di questi regolamenti sono stati adottati nell'ambito di competenze proprie delle Regioni.

In coda alla Legislatura, pur mantenendo nell'insieme delle Regioni ordinarie l'andamento di circa un regolamento al mese, i regolamenti hanno rappresentato una percentuale minima della intera produzione normativa: 3 atti a fronte di 148 leggi.

La partecipazione consiliare alla formazione dei regolamenti della Giunta attraverso l'attività consultiva ha conosciuto nel 2009 una drastica riduzione rispetto alla media già registrata in passato di due pareri ogni tre regolamenti di Giunta, per attestarsi a un parere ogni quattro regolamenti. Nell'intera Legislatura, tuttavia, a fronte di 583 regolamenti di Giunta delle 13 Regioni interessate, sono stati resi ben 380 pareri dai Consigli, pari al 65% dei casi.

5.6. Attività consultiva del Consiglio

Il rapporto tra la Giunta e il Consiglio è deducibile anche dall'attività consultiva svolta dai Consigli sugli atti della Giunta, regolamentari o meno, attività che nel 2009 è cresciuta rispetto al 2008, quando – sebbene sostanzialmente stabile – era risultata in lieve flessione: si è passati dai 641 ai 671 pareri su atti di Giunta.

A quanto si è già detto sull'attività consultiva svolta dai Consigli sui regolamenti di Giunta deve aggiungersi che tali pareri nel 2009 hanno rappresentato poco meno del 20% dell'intera attività consultiva, nonostante abbiano conosciuto un continuo aumento, fino a rappresentare nell'ultimo scorcio della Legislatura più di un terzo dell'intera attività consultiva.

Per quanto riguarda, invece, i pareri resi su atti non regolamentari delle Giunte, sussistono forti differenze regionali: il Consiglio della Regione Veneto nel corso della Legislatura ha adottato quasi 850 pareri di questo tipo, mentre nel Consiglio della Regione Liguria non hanno raggiunto neanche la decina.

L'attività consultiva su altri tipi di atti di Giunta rappresenta complessivamente, comunque, un profilo molto rilevante della attività dei

Consigli, passando dai 426 pareri del 2006, ai 567 del 2007, ai 521 del 2008, ai 548 del 2009.

Sono molto aumentati nel tempo i rinvii ad atti di Giunta contenuti nelle leggi regionali, sebbene nella Legislatura siano stati presenti espressamente in circa una legge su tre. L'attuazione di leggi che rinviano a generici atti di Regione, peraltro, non di rado è affidata nei fatti alle Giunte.

5.7. Attività di controllo sulle Giunte

L'attività di indirizzo e controllo delle Giunte ha rappresentato anche nella VIII Legislatura l'attività più sostanziosa dei tredici Consigli regionali interessati, ma in genere di tutte le assemblee territoriali, sebbene anche in questo caso sia opportuno evidenziare alcune profonde differenze. Se in termini assoluti il rapporto tra atti presentati e quelli che hanno ottenuto risposta è del 60%, la percentuale media di atti definiti è decisamente più bassa, perché in alcune Regioni il tasso di risposta a interrogazioni e interpellanze è molto basso, con particolare riferimento alla Calabria. È interessante notare che in genere a un maggior numero di atti presentati dai consiglieri corrisponde una percentuale più alta di atti definiti: in particolare, in Emilia-Romagna il Consiglio ha presentato più di 4000 atti di sindacato ispettivo e i consiglieri hanno ottenuto risposta nell'80% dei casi, mentre in Calabria l'assemblea che ne ha presentato il numero più basso (meno di 500 atti) è anche quella che ha ottenuto risposta soltanto in meno del 10% dei casi.

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, ai 6446 del 2009).

Nella fase finale della Legislatura – nel 2009 e nei primi mesi del 2010 – sebbene siano state presentate meno interrogazioni e interpellanze in confronto agli anni scorsi, un po' tutte le Giunte si sono sentite meno

vincolate a rispondere agli atti di sindacato ispettivo, sottovalutando questa delicata funzione di raccordo tra esecutivi e legislativi.

5.8. Attività di indirizzo sulle Giunte

In termini assoluti anche gli atti di indirizzo presentati nel corso della Legislatura sono stati approvati ben nel 60% dei casi. Deve anche in questo caso evidenziarsi che uno dei Consigli che ha presentato il maggior numero di atti è anche quello che ne ha approvati una percentuale particolarmente alta: si tratta del Consiglio della Liguria che ha approvato più del 90% degli atti presentati.

Nell'ultimo scorcio della VIII Legislatura la funzione di indirizzo politico svolta dai Consigli nei confronti delle Giunte, sebbene componente essenziale della attività assembleare, ha conosciuto una flessione sia in termini di atti presentati che di percentuale di atti definiti.

Osservando le Regioni nel loro insieme, invece, la percentuale di atti di indirizzo definiti rispetto a quelli presentati, che nel 2008 si era innalzata al 69% a fronte del 50% circa degli anni precedenti, si è assestata al 58% nel 2009. Nel 2009 si è registrata, infatti, una lieve ripresa degli atti presentati, ma anche una diminuzione di quelli definiti. Anche sotto questo profilo, tuttavia, le differenze tra realtà regionali sono notevoli. Nella Regione Lombardia è stato presentato durante ogni anno della Legislatura il numero più alto di atti di indirizzo, mentre in Calabria si è ogni anno registrato il numero più basso.

Gli atti di indirizzo hanno riguardato l'attività normativa, nel corso della Legislatura, solo in ipotesi residuali: 14 su 50 in Calabria, 28 su 156 in Campania, 7 su 168 nel Lazio, 75 su 1375 in Lombardia, 79 su 632 in Piemonte.

5.9. Attività amministrativa

L'attività che, invece, ha assunto dimensioni senza precedenti è quella amministrativa: si è passati dai poco più di mille atti del 2007 ai 1750 del 2008, ai 2350 del 2009. Questo sensibile aumento degli atti amministrativi approvati dai Consigli ha conosciuto un contemporaneo aumento delle

leggi approvate, ma, contrariamente a quanto rilevato nel 2008, le assemblee che hanno approvato più leggi nel 2009 (Liguria e Toscana) non sono le stesse che hanno adottato più atti amministrativi (Puglia e Molise).

Considerando che le Regioni a Statuto speciale hanno adottato complessivamente un numero di atti amministrativi inferiore al numero di quelli approvati dal Consiglio regionale che ha svolto l'attività amministrativa meno intensa tra quelli a Statuto ordinario, si può confermare un progressivo aumento del numero di atti amministrativi dei Consigli delle Regioni ordinarie nel corso della Legislatura: dai 1150 atti adottati nel 2005-2006, si è passati ai 983 del 2007, ai 1519 del 2008 fino ai 1562 del 2009.

Nel corso della VIII Legislatura – la categoria di atti amministrativi più consistente è sempre stata – tranne che nel 2009 quando è prevalsa la categoria residuale degli atti amministrativi e nel 2010 quando è prevalsa quella dei piani e dei programmi – quella degli atti di autonomia contabile e amministrativa. Si tenga presente comunque che i Consigli regionali che hanno adottato il maggior numero di atti amministrativi di autonomia sono proprio l'Abruzzo e il Molise che sono esclusi dall'analisi di Legislatura. Tra le tredici Regioni interessate da quest'analisi è la Puglia quella che ha adottato il maggior numero di atti amministrativi e il Lazio quello, che ne ha approvati di meno.

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

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

Sul versante dell'approvazione dei nuovi statuti d'autonomia, ai sensi della legge cost. n. 1/1999, non si registrano novità di rilievo rispetto a quanto già segnalato nel precedente Rapporto. Restano sempre tre, infatti, le Regioni che non hanno ancora portato a termine il relativo procedimento di formazione. Si tratta di Basilicata, Molise e Veneto. Nella Regione Basilicata, in particolare, è stata istituita una Commissione speciale che ha concluso i propri lavori predisponendo un testo di cui è stato approvato solo il preambolo. Alla data del 31 marzo 2010 risulta avviata la fase dell'esame in Assemblea, dove però è stato presentato un testo diverso da quello licenziato dalla Commissione. Anche in Molise una proposta di legge statutaria è all'esame dell'Assemblea dalla seduta del 16 novembre 2009. Alla data del 31 marzo 2010 sono stati approvati in prima deliberazione 31 articoli. Per quanto riguarda la Regione Veneto, invece, nella seduta del 15 luglio 2009 sono state iscritte all'ordine del giorno dei lavori del Consiglio regionale due distinte proposte di revisione statutaria, la n. 2 e la n. 4. Mentre per la prima è stato votato un rinvio in Commissione, per la seconda si è svolta la discussione generale al termine della quale, tuttavia, il Consiglio ha approvato una richiesta di non passaggio agli articoli.

Nel periodo considerato sono state inoltre apportate significative modifiche agli statuti in vigore. La Calabria ha approvato la l.r. n. 3/2010, che novella lo statuto in più punti: introduce nuove finalità cui deve ispirarsi l'azione della Regione; prevede che la composizione del Consiglio resti di 50 membri, salvo quanto stabilito dalla legge elettorale per agevolare la formazione di maggioranze stabili e assicurare la rappresentanza delle minoranze; consente la costituzione di gruppi

* Di Luca Castelli

consiliari con meno di tre membri, ma solo nel caso che gli stessi siano espressione di liste che abbiano raggiunto alle elezioni regionali la soglia del quattro per cento dei voti; aumenta da due a quattro il numero dei membri esterni della Giunta; prevede, in caso di nomina ad assessore di componenti del Consiglio regionale, la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale e la sostituzione con un supplente; introduce la figura dei sottosegretari, che il Presidente può nominare fino al massimo di due per farsi coadiuvare nello svolgimento del proprio mandato; dispone che con legge siano riservate alla Regione le sole funzioni amministrative che per loro natura debbano essere esercitate a livello regionale; abroga gli articoli 7, 56 e 57 dello statuto. Modifiche più circoscritte sono quelle introdotte dalla Regione Piemonte e dalla Regione Umbria. Il Piemonte ha approvato la l.r. statutaria n. 2/2009, che innova la disciplina del diritto di accesso dei consiglieri regionali prevista dall'articolo 19 dello statuto, nonché quella prevista dagli articoli 28 e 37 in materia di nomine di competenza regionale. Da segnalare, inoltre, la proposta di legge n. 639, che conferma che il Consiglio è composto da sessanta membri, ma precisa che sono fatti salvi gli effetti dell'applicazione della legge elettorale previsti al fine di garantire la governabilità, qualora comportino un aumento del numero dei consiglieri stessi. Tale proposta è stata approvata in prima deliberazione in data 31 luglio 2009, ma ha avuto fine anomala per decadenza. Stessa sorte è toccata alla proposta ligure n. 415 del 9 gennaio 2009. L'Umbria, dal canto suo, ha approvato la l.r. n. 1/2010, che riduce il numero dei consiglieri regionali da 36 a 30 e da 9 a 8 il numero massimo dei componenti di Giunta, escluso il Presidente. Anche la Toscana, con la legge statutaria regionale 8 gennaio 2010, n. 1, ha ridotto il numero dei consiglieri regionali da 65 a 53, facendo tuttavia salvi gli effetti dell'applicazione della legge elettorale, e ha ridotto il numero massimo degli assessori da 14 a 10. E' stata inoltre abrogata la norma secondo la quale la nomina ad assessore comporta la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale e la sostituzione con un supplente.

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

Per quanto riguarda la revisione degli statuti speciali, in vista del loro necessario adeguamento alla riforma del Titolo V, prefigurato dall'articolo 10 della legge cost. n. 3/2001, in Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trentino-Alto Adige (per quanto attribuito alla competenza del Consiglio regionale) e nella Provincia autonoma di Trento, al 31 dicembre 2009, non risulta attivato alcun procedimento di revisione dello statuto. In Sicilia, invece, presso l'Assemblea regionale opera una Commissione speciale per la "Revisione e attuazione dello Statuto della Regione". Nel 2009 l'Assemblea regionale, ai sensi dell'articolo 41-*ter* dello statuto, si è pronunciata su sette proposte di modifica statutaria oggetto di esame da parte del Parlamento, esprimendo parere contrario sugli Atti Senato n. 1597, 1643, 41, 1656 e 965, mentre il parere sull'A.S. n. 1655 è stato favorevole. In Valle D'Aosta con la l.r. n. 35/2006, è stata istituita la Convenzione per la riforma dello statuto speciale, che ha terminato anticipatamente i propri lavori il 18 febbraio 2008, in quanto, con l'approssimarsi delle elezioni dell'aprile 2008, ha ritenuto che non sussistessero più le condizioni per concluderli utilmente. In Provincia di Bolzano il Consiglio provinciale, in data 16 settembre 2009, ha espresso il proprio parere sugli Atti Senato n. 41, n. 1656 e n. 1655, incentrati sul riconoscimento del carattere pattizio che sta alla base dei rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale, che si estrinseca nel principio della "previa intesa" per le modifiche degli statuti. La Commissione speciale competente a esaminare i progetti di modificazione dello statuto comunicati dal Governo ha approvato, in data 22 luglio 2009, la proposta di parere favorevole del Consiglio al progetto di legge costituzionale n. 41, rimandando all'analoga proposta di legge costituzionale presentata alla Camera dei deputati (AC 25) e riservandosi la presentazione di un ulteriore dettagliato parere qualora, dopo l'inizio dell'esame in Senato, fossero state apportate modifiche. Per quanto riguarda le proposte di legge cost. n. 1655 e 1656, in data 2 settembre 2009 la Commissione ha proposto al Consiglio di esprimere parere favorevole, riservandosi tuttavia di formulare un ulteriore parere in caso di modifiche apportate dal Senato. Non è stata istituita una Commissione *ad hoc* per elaborare un progetto di

riforma dello statuto speciale, né, dopo le elezioni provinciali dell'autunno 2008, si è ripreso il dibattito in vista della costituzione di un tavolo per l'autonomia. Si segnala tuttavia la modifica del Titolo VI dello statuto speciale, recante "Finanza della Regione e delle Province", introdotta con la Finanziaria 2010 (art. 2, commi 106-125 legge n. 191 del 2009), su concorde richiesta del Governo e della Provincia autonoma di Bolzano, ai sensi dell'art. 104 dello Statuto. Il relativo accordo è stato sottoscritto in data 30 novembre 2009. In sintesi, l'adeguamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle due Province autonome ai princìpi del federalismo fiscale posti con la legge n. 42 del 2009 riguarda l'introduzione di una serie di modifiche alla disciplina dei tributi propri e delle compartecipazioni ai tributi erariali della Regione e delle Province; una nuova disciplina di tesoreria per il riversamento delle somme provenienti dalle compartecipazioni erariali spettanti alla Regione e alle Province autonome; il riconoscimento di somme spettanti alle Province autonome come quote non versate sino all'esercizio 2009; il concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà (art. 27 della legge n. 42 del 2009) attraverso la rinuncia alle quote dei fondi settoriali e l'assunzione a carico dei propri bilanci di nuove funzioni trasferite o delegate dallo Stato, nonché attraverso il finanziamento di iniziative e progetti relativi anche ai territori confinanti per un valore complessivo di 200 milioni di euro annui; la disciplina del regime tributario delle Comunità costituite nella Provincia autonoma di Trento dalla legge provinciale n. 3 del 2006.

6.1.2. Le leggi statutarie delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Bolzano e Trento

Per quanto qui considerato solo la Provincia di Bolzano, nel periodo considerato, ha approvato due leggi statutarie. La prima è la legge provinciale 7 settembre 2009, n. 4, che introduce una serie di modifiche volte a integrare la precedente disciplina sul *referendum* propositivo; la seconda è la legge provinciale 8 febbraio 2010, n. 4, che detta una disciplina organica del Consiglio dei comuni, abrogando la precedente normativa recata dalla legge provinciale n. 10 del 2003. Nelle altre Regioni speciali vengono soprattutto in rilievo proposte di legge statutaria. In Friuli Venezia Giulia si segnalano la proposta n. 15, in materia di composizione

della Giunta regionale; nonché le proposte n. 27 e n. 104, in materia di forma di governo e di sistema elettorale. Per ciascuna di esse è in corso l'esame in V Commissione. Anche in Sardegna è stata assegnata alla Commissione Autonomia la proposta di legge n. 1/stat., in materia di incompatibilità tra le cariche di assessore e consigliere regionale, il cui *iter* non è ancora iniziato. In Trentino-Alto Adige, invece, per quanto attribuito alla competenza del Consiglio regionale, non è stata istituita alcuna Commissione speciale, né è stata assegnata la materia ad alcuna Commissione permanente.

6.2. Attuazione dello Statuto regionale

Viene esaminata in questa sede la 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.

6.2.1. La revisione dei regolamenti interni dei Consigli

Nel periodo di riferimento hanno approvato un nuovo regolamento i Consigli regionali di Lombardia[1], Piemonte[2] e Toscana[3]. In Abruzzo la Giunta per il regolamento ha esaminato una serie di proposte di modifica predisposte da un gruppo tecnico di lavoro e anche nel Lazio, prima dello scioglimento del Consiglio, è stata all'esame della competente Giunta una proposta di deliberazione consiliare di riforma organica del regolamento interno[4]. Un gruppo di lavoro di dirigenti del Consiglio regionale per la rilevazione di antinomie e lacune nel vecchio regolamento è stato istituito anche in Campania, su iniziativa del Segretario generale. In altre Regioni, invece, il nuovo regolamento interno, già approvato in precedenza, è stato oggetto di modifiche e integrazioni. E' il caso della Liguria, che si era

---

1 Deliberazione VIII/840 del 9 giugno 2009.
2 Deliberazione n. 269-33786 del 24 luglio 2009.
3 Deliberazione del 27 gennaio 2010.
4 P.d.C. n. 79 dell'11 marzo 2009, recante "Modifiche al testo coordinato del Regolamento del Consiglio Regionale approvato con deliberazione del Consiglio Regionale 4 luglio 2001, n. 62".

dotata di un nuovo regolamento consiliare con deliberazione 9 giugno 2006, n. 18, per poi modificarlo con deliberazione n. 4 del 1 febbraio 2007, n. 36 del 29 luglio 2008, n. 36 e, da ultimo, con deliberazione n. 1 del 2 febbraio 2010. Lo stesso è accaduto in Umbria, dove il Consiglio regionale aveva approvato il nuovo regolamento nel 2007 e lo ha modificato con deliberazione 14 luglio 2009, n. 315, aggiungendovi il Capo VIII-*bis*, recante "Procedura per l'esame e l'approvazione delle leggi statutarie". Il Consiglio regionale della Calabria, dal canto suo, aveva adottato il nuovo regolamento nel 2005[5] e modificato prima nel 2006[6] e poi nel 2007[7]. In Puglia, infine, non è stato adottato un nuovo regolamento, ma sono state introdotte modifiche parziali al vecchio.[8]

6.2.1.1. I regolamenti interni delle Assemblee legislative nelle Regioni a statuto speciale

Al 31 dicembre 2009 né in Sicilia, né in Trentino-Alto Adige risultano avviati procedimenti per la revisione del regolamento interno dell'Assemblea. In Valle d'Aosta, invece, sono state approvate modifiche parziali al regolamento con deliberazioni del Consiglio regionale n. 694/XIII, in data 28 luglio 2009, e n. 973/XIII, in data 13 gennaio 2010. In Provincia di Trento il regolamento è già stato modificato. In Provincia di Bolzano sono ripresi i lavori nella competente Commissione che sta esaminando le numerose proposte di modifica regolamentare. Tuttavia, al momento attuale, nessuna conclusione è stata presentata al Consiglio provinciale.

6.2.2. Gli organi di garanzia statutaria

In Abruzzo, Calabria, Lazio e Umbria l'organo di garanzia statutaria non è stato ancora effettivamente costituito. In Calabria, tra l'altro, la Consulta statutaria, istituita con l.r. n. 2/2007, si deve ritenere ormai abrogata a seguito dell'abrogazione dell'art. 57 dello statuto. In Toscana, invece, l'organo di garanzia statutaria è stato nominato il 10 febbraio 2010.

---

5 Delibera n. 5 del 27 maggio 2005.
6 Delibera n. 92 dell'11 ottobre 2006.
7 Delibera n. 126 del 5 aprile 2007.
8 Delibera n. 196 del 2009.

In Lombardia non è stata ancora approvata la legge istitutiva, mentre la Regione Marche non ha proprio previsto un organo di garanzia statutaria nel proprio statuto. In Emilia-Romagna la Consulta è stata istituita con l.r. n. 23/2007 ed è composta di cinque membri, tre nominati dall'Assemblea legislativa e due dal Consiglio delle autonomie locali. In via transitoria, l'art. 40 della l.r. n. 22/2008, ha previsto l'istituzione ed il funzionamento della Consulta, fino alla scadenza dell'VIII legislatura, con i tre membri eletti dall'Assemblea legislativa e con compiti limitati. I tre membri, di nomina assembleare, sono stati eletti con deliberazione n. 173 del 21 maggio 2008. Al momento in cui si scrive non sono stati ancora nominati dal CAL gli altri componenti. Nel periodo di riferimento del presente Rapporto l'organo ha prodotto 12 atti, tra i quali alcune decisioni sull'ammissibilità di proposte di legge di iniziativa popolare. Non è invece rientrata tra i suoi compiti, in forza della normativa transitoria, l'espressione di pareri di conformità statutaria. In Liguria la legge istitutiva della Consulta[9] è stata da ultimo modificata dalla l.r. n. 63/2009. In Piemonte la Commissione di garanzia statutaria, istituita con l.r. n. 25/2006, si è insediata il 28 marzo 2008. La deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 35 del 2008 ha disciplinato le modalità di funzionamento e organizzazione dell'organo, mentre la Commissione stessa, con deliberazione n. 1 del 23 marzo 2010, ha stabilito "Ulteriori modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione di garanzia". L'organo ha espresso i seguenti pareri: n. 2/2010 e n. 1/2010 (sul carattere invasivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi statali); n. 2/2009 (in materia di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali); n. 1/2009 (sui conflitti di attribuzione tra organi della Regione).

6.2.3. Le "altre" leggi di attuazione statutaria

Per quanto riguarda le "altre" leggi che danno attuazione a disposizioni statutarie o che si autoqualificano come tali, si possono distinguere, in particolare:

---

[9] L.r. n. 19/2006.

a) norme in materia di forma di governo[10];
b) norme in materia di amministrazione[11];
c) norme che disciplinano altri organi previsti dagli statuti:
   - il garante per l'infanzia e l'adolescenza[12];
   - il centro per le pari opportunità[13];
d) norme che disciplinano gli strumenti di partecipazione[14];
e) norme finalizzate a promuovere una serie di princìpi fissati dagli statuti:
   - il patrimonio culturale;[15]
   - la libera espressione del proprio orientamento sessuale;[16]
   - la promozione di una coscienza civica europea;[17]
   - il pluralismo dell'informazione;[18]
   - il commercio equo e solidale;[19]

---

[10] L.r. Toscana n. 16/2010, recante "Accertamento delle cause di cessazione anticipata dalla carica del Presidente della Giunta regionale".

[11] L.r. Liguria n. 56/2009, recante "Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"; l.r. n. 59/2009, recante "Norme sul modello organizzativo e sulla dirigenza della Regione"; l.r. Lombardia n. 25/2009, recante "Norme per le nomine e designazioni di competenza del Consiglio regionale"; l.r. Piemonte n. 29/2009, recante "Attribuzioni di funzioni amministrative e disciplina in materia di usi civici".

[12] L.r. Piemonte n. 31/2009, recante "Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza".

[13] L.r. Umbria n. 6/2009, recante "Istituzione del Centro per le pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria"; l.r. Toscana n. 76/2009, recante "Commissione regionale per le pari opportunità".

[14] L.r. Emilia-Romagna n. 3/2010, recante "Norme per la definizione, riordino, e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"; l.r. Umbria n. 14/2010, recante "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)".

[15] L.r. Lazio n. 26/2009, recante "Disciplina delle iniziativa regionali di promozione della conoscenza del patrimonio e delle attività culturali del Lazio"; l.r. Piemonte n. 7/2010, recante "Interventi a sostegno del Museo Storico del Mutuo Soccorso di Pinerolo"; l.r. Piemonte n. 12/2010, recante "Recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico del Piemonte".

[16] L.r. Liguria n. 52/2009, recante "Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere".

[17] L.r. Liguria n. 32/2009, recante "Interventi regionali per la promozione dell'integrazione europea".

[18] L.r. Piemonte n. 25/2009, recante "Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica".

[19] L.r. Piemonte n. 26/2009, recante, "Disposizioni per la promozione e la diffusione del commercio equo e solidale".

- l'edilizia sociale;[20]

f) norme che danno attuazione al diritto comunitario.[21]

Nel periodo di riferimento, peraltro, si può ulteriormente notare che la Regione Liguria non ha approvato nuove leggi di attuazione statutaria, ma ha introdotto alcune circoscritte modifiche a discipline già in vigore. Così la l.r. n. 25/2006, in materia di autonomia del Consiglio regionale, è stata modificata prima dalla l.r. n. 63/2009, e poi dalla l.r. n. 2/2010. La l.r. n. 7/2007, in materia di integrazione dei cittadini stranieri immigrati, è stata modificata dalla l.r. n. 4/2009, mentre la l.r. n. 9/2007, sul Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, è stata modificata, tra le altre, dalla l.r. n. 38/2009.

Si possono infine segnalare una serie di proposte di legge che sono state oggetto di esame da parte delle competenti Commissioni consiliari, ma che hanno avuto una fine anomala per decadenza in seguito alla fine della legislatura. Tali iniziative legislative hanno riguardato, prevalentemente, organi previsti dagli statuti[22], istituti di partecipazione[23], organizzazione regionale[24], lavoro[25], semplificazione normativa[26], enti locali.[27]

---

[20] L.r. Piemonte n. 3/2010, recante "Norme in materia di edilizia sociale".

[21] L.r. Piemonte n. 38/2009, recante "Disposizioni di attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi del mercato interno".

[22] Pdl Marche n. 357/09, recante "Istituzione del Garante per la salute mentale"; pdl Calabria n. 120/8^, recante "Disciplina del Difensore Civico della Regione Calabria"; pdl Liguria n. 89/8^, recante "Norme sul Difensore civico regionale e abrogazione della Legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4".

[23] Pdl Calabria n. 154/8^, recante "Norme sull'iniziativa popolare e dei Consigli comunali, provinciali e delle autonomie locali e disciplina dell'Istituto del referendum della Regione Calabria"; pdl Lazio n. 487 del 6 maggio 2009, recante "Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare e dei Consigli provinciali e comunali. Disciplina dei referendum propositivo e abrogativo e del referendum consultivo di cui all'articolo 64, comma 1, dello statuto"; pdl Liguria n. 515 del 26 novembre 2009, recante "Norme in materia di iniziativa popolare e referendum".

[24] Pdl Calabria n. 199/8^ , recante "Ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Calabria e norme per la pubblicazione degli atti"; ddl Piemonte n. 671, recante "Riordino delle funzioni amministrative sanzionatorie".

[25] Pdl Piemonte n. 691, recante "Istituzione dell'albo regionale delle imprese artigiane degli auto riparatori".

[26] Ddl Piemonte n. 660, recante "Terza legge regionale di abrogazione".

[27] Ddl Piemonte n. 678, recante "Testo unico delle disposizioni normative sui piccoli Comuni".

6.2.4. La legislazione in materia elettorale

In materia elettorale la Regione Calabria ha approvato la l.r. n. 25/2009, in materia di «elezioni primarie» per la selezione di candidati alla carica di Presidente della Regione. Tale normativa è stata poi modificata dalla l.r. n. 38/2009 ed ulteriormente integrata dalla l.r. n. 57/2009. Anche la legge elettorale calabrese è stata modificata dalla l.r. n. 4/2010, a sua volta novellata, dopo pochi giorni, dalla l.r. n. 6/2010. L'Umbria si è dotata di una nuova legge elettorale approvando la l.r. n. 2/2010, e lo stesso ha fatto la Campania con la l.r. n. 3/2009. Anche la Basilicata, pur non avendo ancora uno statuto di nuova generazione, ha approvato la l.r. n. 3/2010, recante "Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei Consiglieri regionali, ai sensi della Legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione". Il Piemonte, invece, con l.r. n. 21/2009, ha disciplinato la presentazione delle liste per le elezioni regionali[28], mentre l'Abruzzo con l.r. n. 6/2010, ha modificato la sua precedente normativa in materia di ineleggibilità ed incompatibilità. Nel periodo di riferimento sono state altresì presentate una serie di proposte di legge, che non hanno concluso il proprio *iter* per la fine della legislatura e che erano in ogni caso finalizzate ad introdurre una nuova legge elettorale[29], ovvero ad apportare modifiche a quella vigente.[30]

---

[28] In Piemonte si segnala anche la proposta di legge n. 674, recante "Integrazioni alla legge regionale 29 luglio 2009, n. 21 (Disposizioni in materia di presentazione delle liste per le elezioni regionali)".

[29] E' il caso, nella Regione Liguria, della pdl n. 466 del 16 giugno 2009, recante "Norme per l'elezione dell'Assemblea Legislativa – Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale"; della pdl n. 469 del 23 giugno 2009, recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria e per l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale"; della pdl n. 478 del 13 luglio 2009, recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria e per l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale". Per quanto concerne la Regione Piemonte si segnala la pdl n. 683, recante "Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale", nonché la pdl n. 656, recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta". Anche la Regione Lombardia sul finire della legislatura cominciato l'esame della legge elettorale regionale. Sono state presentate a tal riguardo numerose proposte, ma non si è giunti alla approvazione di un testo condiviso prima della scadenza della legislatura.

[30] E' il caso, nella Regione Lazio, della pdl n. 504 del 10 luglio 2009, recante "Disposizioni in materia elettorale. Modifiche alla l.r. n. 2/2005 (Disposizioni in materia di elezione del presidente della regione e del consiglio regionale e in materia di

6.2.5. Le norme di attuazione degli statuti speciali

Nell'intervallo di tempo preso in esame è intervenuto soltanto il d.lgs. 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". Nel corso del 2009 non sono stati adottati altri decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali.

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

In alcune Regioni il Consiglio delle autonomie locali è stato istituito, ma non si è ancora effettivamente costituito. E' quanto accade in Abruzzo[31], Calabria[32], Lombardia[33] – dove il CAL è anche organo rappresentativo delle forze sociali (l.r. n. 22/09, art. 2, comma 3) – Piemonte[34] e Puglia[35]. In Campania ed in Sicilia, a tutt'oggi, manca la legge istitutiva. Il CAL è invece entrato in funzione in Emilia-Romagna[36], Friuli Venezia Giulia[37], Lazio[38], Liguria[39], Marche[40], Sardegna[41], Umbria[42], Valle d'Aosta[43] e

---

ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale)" e della pdl n. 515 del 24 agosto 2009, recante "Disposizioni in materia di elezione del presidente della regione e del consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale. modifiche alla l.r. n. 2/2005. Nella Regione Marche si segnala invece la pdl n. 326 del 2009, recante "Modifiche alla l.r. n. 27/04 (Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale)"

31 L.r. n. 41/2007, recante "Istituzione e disciplina del Consiglio delle Autonomie locali".

32 L.r. n. 1/2007, recante "Istituzione e disciplina del Consiglio regionale delle Autonomie locali".

33 L.r. n. 22/2009, recante "Disciplina del Consiglio delle autonomie locali della Lombardia, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia".

34 L.r. n. 30/2006 "Istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) e modifiche alla l.r. n. 34/1998 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali)", modificata dalla l.r. n. 27/2008.

35 L.r. n. 29/2006, recante "Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali".

36 Dove è stato Istituito con l.r. n. 13/2009, recante "Istituzione del Consiglio delle autonomie locali" e si è costituito in data 9 novembre 2009.

37 L.r. n. 1/2006, recante "Princìpi e norme del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia" (art. 31).

38 L.r. n. 1/2007, recante "Disciplina del Consiglio delle autonomie locali" e si è insediato il 16 aprile 2009.

39 L.r. n. 13/2006, recante "Disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali), coordinata con la l.r. n. 14/2007, recante "Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007" e con

Provincia di Trento[44]. In Provincia di Bolzano l'attuale Consiglio dei comuni è stato costituito dopo le elezioni comunali del 2005, ai sensi della legge provinciale 11 giugno 2003, n. 10. Dopo le elezioni comunali del maggio 2010 era prevista la costituzione del nuovo Consiglio dei comuni, ai sensi della legge provinciale 8 febbraio 2010, n. 4, che, come già anticipato sopra, detta la nuova disciplina dell'organo ed abroga la precedente normativa del 2003. In Toscana, invece, una legge sul CAL era già presente nell'ordinamento prima dell'entrata in vigore del nuovo statuto e per ora non è stato ritenuto necessario modificarla. Il CAL, nel periodo di riferimento, ha espresso 8 pareri in Emilia-Romagna, 13 in Liguria, 59 nelle Marche. Nel Lazio ha espresso parere obbligatorio sulla PDC 3 settembre 2009, "Riordino e riduzione della numerosità delle comunità montane ai sensi dell'articolo 8 della l.r. 21/12/2008, n. 20". Ha inoltre prodotto i seguenti atti: il proprio regolamento interno, un ordine del giorno sulle comunità montane, un protocollo d'intesa con il Consiglio per la razionalizzazione delle procedure per il rilascio dei pareri da parte del CAL.

Per quanto riguarda invece l'organo rappresentativo delle forze sociali, esso è operativo nel Lazio[45], nelle Marche[46], in Sardegna[47] e in

---

la l.r. n. 14/2008, recante "Disposizioni di adeguamento della normativa regionale". E' stato effettivamente costituito con Decreto del Presidente del Consiglio Regionale – Assemblea Legislativa della Liguria 9 ottobre 2006, n.1, integrato dal decreto del Consiglio Regionale – Assemblea Legislativa della Liguria 17 ottobre 2006, n.2.

40 L.r. n. 4/2007, recante "Disciplina del Consiglio delle autonomie locali" ed effettivamente costituito in data 19 ottobre 2007.

41 L.r. n. 1/2005, recante "Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione-enti locali" e si è costituito con DPGR del 17 ottobre 2005.

42 L.r. n. 20/2008, recante "Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali" ed effettivamente costituito con DPGR 30 dicembre 2009, n. 119, recante "Costituzione del Consiglio delle Autonomie locali".

43 L.r. n. 54/1998, recante "Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta" ed effettivamente costituito il 22 giugno 1999.

44 Legge provinciale 15 giugno 2005, n. 7, recante "Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali" ed è stato eletto il 14 ottobre 2005.

45 L.r. n. 13/2006, recante "Istituzione e disciplina del consiglio regionale dell'economia e del lavoro. Abrogazione dell'articolo 22 della legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 e successive modifiche" ed effettivamente costituito con decreto del Presidente della Regione T0111 del 10 marzo 2008. Ha espresso pareri sulla proposta di legge relativa al reddito sociale garantito; sulla proposta di legge relativa alle norme sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; sul regolamento di attuazione della l.r. n. 4/2009);

Toscana[48]. In Calabria un organo rappresentativo delle forze sociali, mai costituito, era stato disciplinato con l.r. n. 17/2007, che deve ritenersi ormai abrogata a seguito dell'abrogazione dell'art. 56 dello statuto. In Liguria il CREL è stato istituito con l.r. n. 16/2006, ma non si è ancora insediato, mentre in Piemonte l'art. 87 dello statuto, che prevede l'istituzione dell'organo, non è stato ancora attuato[49]. Neppure in Provincia di Bolzano è stato istituito un organo del genere, ma di fatto, per i disegni di legge di riforma o di particolare rilievo, le commissioni legislative spesso invitano in audizione le associazioni maggiormente rappresentative delle forze sociali. In Provincia di Trento, invece, non è previsto alcun organo rappresentativo delle forze sociali.

6.4. 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, comma 3, Cost.; dello stato di avanzamento del procedimento concernente eventuali intese interregionali, ai sensi dell'art. 117, comma 8, Cost.; dello stato di avanzamento del procedimento concernente eventuali

---

sulla proposta di legge relativa al sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali; sul rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2008; sulla proposta di legge relativa al bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2010; sulla proposta di legge relativa alla legge finanziaria regionale per l'esercizio 2010.

46 L.r. n. 15/2008, recante "Disciplina del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL) ed effettivamente costituito in data 11 marzo 2009.

47 L.r. n. 19/2000.

48 L.r. n. 20/2007, recante "Disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali" ed effettivamente costituito in data 6 aprile 2009. Ha espresso pareri sul DPEF, sul Piano per l'edilizia sociale, sul Piano sociale integrato, sul Piano agricolo regionale.

49 E' ancora vigente la l.r. n. 43/1994, recante "Norme in materia di programmazione degli investimenti regionali", che agli articoli 20-23 disciplina l'istituzione del CREL e ne precisa le attribuzioni. Tali articoli, tuttavia, non hanno avuto attuazione. Il disegno di legge 322 recante la "Nuova disciplina del Consiglio regionale dell'Economia e del lavoro", assegnato nell'VIII legislatura all'esame in sede referente della Commissione consiliare competente, congiuntamente alla proposta di legge n. 290, disponeva pertanto l'abrogazione o, dove necessario, la modifica dei suddetti articoli della l.r. 43/1994. Entrambi i progetti di legge hanno avuto però fine anomala per decadenza.

accordi con Stati o intese con enti territoriali interni ad altro Stato ai sensi dell'art. 117, comma 9, Cost..

Con riferimento all'attuazione dell'art. 116, comma 3, nella Regione Emilia-Romagna sono state presentate due proposte di iniziativa assembleare, una proposta di deliberazione ed una mozione. La prima ha ricevuto il parere dalla Commissione competente, ma successivamente ne è stato rinviato l'esame; la seconda non ha avuto alcun seguito procedurale. Entrambe sono poi decadute con la fine legislatura. Nella Regione Lombardia, tra le prime ad attivarsi su questo fronte, nel corso del 2009-2010 non vi sono state novità significative rispetto a quanto già segnalato nei precedenti Rapporti. Sono tuttavia proseguiti i contatti tra l'esecutivo regionale e il Governo. In Piemonte è stata approvata la deliberazione consiliare n. 209-34545 del 29 luglio 2008, con cui il Consiglio ha dato mandato al Presidente di negoziare con il Governo la definizione di un'intesa ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, in riferimento alle seguenti materie: beni paesaggistici e culturali, infrastrutture, università e ricerca scientifica, ambiente, organizzazione sanitaria, previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze. In Toscana si segnalano due iniziative riguardanti, rispettivamente, la materia dei beni culturali e quella ambientale. Nel primo caso è stato preparato uno studio ed è stata elaborata una proposta che però non ha avuto seguito; nel secondo caso ci si è fermati a livello istruttorio. Anche in Veneto era stato dato avvio al percorso per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia, ma non se ne segnalano al momento ulteriori sviluppi.

Per ciò che concerne l'attuazione dell'art. 117, comma 8, l'Emilia-Romagna ha approvato la l.r. n. 5/2010 (art. 4), che ratifica l' intesa con la Regione Marche per l'attuazione della legge 3 agosto 2009, n. 117. Il Veneto, dal canto suo, aveva approvato la l.r. n. 31/2007, recante "Ratifica dell'intesa tra la Regione del Veneto e la Provincia autonoma di Trento per favorire la cooperazione tra i territori confinanti".

Più numerose risultano invece le iniziative regionali che si collocano nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 117, comma 9. Nel periodo di riferimento l'Emilia-Romagna ha ratificato, ai sensi dell'art. 13, comma 2,

dello statuto, l'intesa di collaborazione con la Provincia di Buenos Aires in merito ai settori della collaborazione istituzionale, della promozione economica, e dell'università, scuola, formazione professionale;[50] l'intesa di collaborazione con la Prefettura di Nuova Iguacu (Repubblica Federativa del Brasile) in materia di collaborazione istituzionale, promozione economica, cooperativismo, economia solidale, università, scuola, formazione professionale;[51] l'intesa di collaborazione con il Governo dello Stato del Paranà (Repubblica Federativa del Brasile) in materia di collaborazione istituzionale, sostegno dello sviluppo del settore agroalimentare, promozione economica, università, scuola, formazione professionale[52]. Si segnala inoltre la deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 210 del 25 febbraio 2009, avente ad oggetto il Piano triennale delle attività di rilievo internazionale della Regione Emilia-Romagna 2009-2011. In Campania sono stati firmati una lettera di intenti per lo stabilimento di relazioni di amicizia con la provincia cinese di Henan e un protocollo d'intesa con i Governatorati di Hebron e Betlemme. In Friuli Venezia Giulia si segnala un'intesa di collaborazione con la Contea croata Osječko-baranjske, firmata dal Presidente della Regione il 6 ottobre 2009. Tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010 sono stati altresì sottoscritti un *memorandum* con la Repubblica Serba e un protocollo con la Repubblica serba di Bosnia. In Provincia di Bolzano, infine, è stato avviato l'*iter* per la costituzione di un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), ai sensi del regolamento (CE) 1082/06. In data 29 ottobre 2009 i Consigli delle Province autonome di Bolzano e Trento e del Land Tirol hanno approvato una mozione che impegna gli esecutivi a elaborare, entro dodici mesi, una proposta che dia atto di un percorso istitutivo del GECT "Euroregione Alto Adige/Südtirol, Tirolo e Trentino.

6.5. Un bilancio di legislatura

La circostanza che il periodo di riferimento preso in considerazione ai fini del presente Rapporto coincida con la scadenza dell'ottava legislatura

[50] Deliberazione dell'assemblea legislativa n. 225 del 22 aprile 2009.
[51] Deliberazione dell'assemblea legislativa n. 256 del 6 ottobre 2009.
[52] Deliberazione dell'assemblea legislativa n. 278 del 4 febbraio 2010.

regionale, consente di provare a tracciare un primo – e necessariamente sommario – bilancio di quella che è stata l'attività di attuazione statutaria che ha impegnato le Regioni (ordinarie) nel corso del quinquennio appena concluso, con particolare riferimento all'implementazione delle disposizioni relative ai più rilevanti organi previsti dai nuovi statuti.

Il primo dato che emerge, in via generale, è che a più di dieci anni di distanza dall'approvazione della legge cost. n. 1/1999, che ha aperto la nuova fase statutaria delle Regioni ordinarie, questa stagione non si sia ancora conclusa e in tre Regioni non è stato tagliato il traguardo dell'adozione del nuovo statuto d'autonomia[53].

Per quanto riguarda le altre dodici Regioni si registra una situazione piuttosto variegata, nella quale non sempre si è provveduto ad implementare le disposizioni statutarie che prevedono l'istituzione di nuovi organismi e, laddove ciò è avvenuto, non sempre l'organo è stato poi effettivamente costituito.

Ad ogni buon conto, in estrema sintesi, sembra possibile notare che la Consulta statutaria è stata istituita in otto Regioni[54], ma in quattro non è ancora entrata in funzione[55]. In tre Regione l'organo non è stato istituito[56], mentre nelle Marche non è stato neppure disciplinato in statuto.

Per quanto riguarda il Consiglio delle autonomie locali esso, invece, è un organo statutariamente obbligatorio, secondo quanto prescritto dall'art. 123, u.c., Cost. In cinque Regioni è stato istituito, ma non è ancora effettivamente costituito[57]; in altre cinque si è anche insediato[58]. In Campania manca la legge istitutiva, mentre in Toscana una normativa sul Consiglio delle autonomie locali era già stata approvata prima del nuovo statuto e non ne è stata fin qui adottata una nuova.

Per quanto riguarda infine l'organo rappresentativo delle forze sociali, prevalentemente denominato Consiglio regionale dell'economia e del

---

[53] Basilicata, Molise e Veneto.
[54] Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana e Umbria.
[55] Abruzzo, Calabria, Lazio e Umbria.
[56] Campania, Lombardia e Puglia.
[57] Abruzzo, Calabria, Lombardia, Piemonte e Puglia.
[58] Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche e Umbria.

lavoro, risulta insediato in tre Regioni[59], istituito in due[60], non ancora attuato in cinque[61]. Lo statuto umbro non prevede l'istituzione di un organo del genere, mentre quello lombardo prevede che sia il Consiglio delle autonomie locali a svolgere una funzione di rappresentanza delle autonomie sociali.

Delle dodici Regioni che hanno approvato lo statuto di nuova generazione, sette hanno anche provveduto a modificarlo in più punti[62], soprattutto nella direzione della riduzione del numero dei consiglieri ai fini del contenimento dei costi della politica. Sette Regioni hanno poi adottato nuovi regolamenti di organizzazione del Consiglio regionale[63], mentre sono nove quelle che hanno approvato una nuova legge elettorale[64].

Per quanto riguarda il processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, solo tre Regioni hanno dato avvio al percorso per il riconoscimento di forme e condizioni ulteriori di autonomia[65]. Alcune iniziative sono state intraprese anche in altre due Regioni[66], ma non sono state fin qui suscettibili di sviluppi rilevanti.

---

59 Lazio, Marche e Toscana.
60 Calabria e Liguria.
61 Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Piemonte, Puglia.
62 Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria.
63 Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Lombardia, Toscana, Umbria
64 Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Puglia, Toscana, Umbria.
65 Lombardia, Piemonte e Veneto.
66 Emilia-Romagna e Toscana.

7. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE*

7.1. Introduzione

Questo capitolo illustra le azioni più significative intraprese dalle Regioni nel 2009 e nei primi tre mesi del 2010. Tali azioni sono catalogate sotto due grandi aree di *policy making:* la tutela della salute e il governo della spesa. Ciascuna area a sua volta è disaggregata in più voci, rispettando la classificazione ormai consolidata nel capitolo sulle tendenze sanitarie dei precedenti Rapporti. Il capitolo suggerisce che ci siano tre macro-tendenze che sembrano caratterizzare il *policy making* nel quinquennio 2005-2009. Le macro-tendenze individuate sono da considerarsi embrionali e rappresentano prime ipotesi da verificare con ulteriori informazioni ed analisi. In estrema sintesi, esse riguardano: i tentativi delle Regioni di rafforzare la loro identità; la maturazione delle Regioni in veste di *policy maker;* la trasformazione dei rapporti intergovernativi fra Stato e Regioni, a favore del potere centrale.

7.2. Il *policy making* nel 2009

7.2.1. Tutela della salute

- Programmazione

Nel disegno originale del Servizio sanitario nazionale (Ssn) si dava grande rilievo alla programmazione sanitaria da parte delle Regioni, cui era richiesta la stesura di un Piano sanitario regionale triennale, da formulare con riferimento diretto al Piano sanitario nazionale, elaborato dal Ministero della sanità ed approvato dal Parlamento. L'attività programmatoria, anche se nel tempo ha perduto la sua centralità (se addirittura per alcune Regioni l'ha mai avuta), è rimasta comunque una componente formale importante del *policy making* regionale, anche se con periodicità diverse e limitatamente a tematiche specifiche.

---

* Di George France.

Nel 2009, per esempio, l'Emilia-Romagna ha deliberato le linee di programmazione e finanziamento delle Aziende del Servizio sanitario regionale (Ssr) per il 2009 e un Piano attuativo per la salute mentale 2009-2011; la Regione Friuli Venezia Giulia ha approvato il suo Psr per il 2009 e provvisoriamente quello per il triennio 2010-2012; le Regioni Lazio e Liguria i Piani socio-sanitari per il triennio 2009-2011. L'Umbria ha pubblicato le linee guida per l'attuazione del modello organizzativo del Piano sanitario regionale 2009-2011 in materia di riabilitazione ospedaliera ed extraospedaliera. Sempre l'Umbria ha preparato un piano straordinario di azioni e controllo nei confronti della malattia vescicolare del suino (MVS) e ha costituto un tavolo tecnico di coordinamento per l'attuazione del piano regionale "Guadagnare salute". La Liguria ha predisposto il "*H-Health* Liguria – Piano per la sanità elettronica", mentre il Veneto ha approvato l'attuazione di un Programma regionale per la sicurezza del paziente.

- Prevenzione

Le Regioni anche nel 2009 sono state molto attive in materia di prevenzione, in questo caso incoraggiate dallo Stato anche finanziariamente. Particolare peso è stato attribuito alla salute e alla sicurezza sul lavoro, per esempio, da Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Umbria e Abruzzo. Il Veneto ha stipulato con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali un protocollo d'intesa per l'attività di vigilanza negli ambienti di lavoro, mentre varie Regioni hanno intrapreso iniziative miranti alla promozione della "cultura della sicurezza" nei luoghi di lavoro. La Lombardia nel 2009 ha iniziato il concreto utilizzo del sistema informativo regionale della prevenzione, l'"impres@", che ha messo a disposizione delle Asl le informazioni sulle imprese possedute dalla Camera di commercio, al fine di facilitare l'attività di controllo. Anche la Lombardia ha posto notevole enfasi sulla promozione di una "cultura di prevenzione" sul luogo di lavoro.

L'attività di prevenzione ha riguardato ampiamente il settore degli interventi vaccinali, per esempio contro lo *Human Papilloma Virus* (HPV) in Regioni come la Liguria e l'Abruzzo. Un piano generale di promozione delle vaccinazioni è stato approvato dal Piemonte. Alcune Regioni, come

l'Abruzzo, hanno prestato attenzione alla sorveglianza e al controllo della malattia vescicolare del suino (MVS) e della peste suina classica (PSC). La Basilicata ha stabilito norme per la prevenzione della diffusione di malattie infettive e per la sorveglianza e la prevenzione degli incidenti domestici. Anche specifico è stato l'intervento della Emilia-Romagna, con l'allargamento dello *screening* neonatale per le malattie metaboliche ereditarie ed il piano regionale di intervento per la lotta al tabagismo. La Lombardia ha intensificato e reso più estese le sue attività di *screening*, in particolare nel campo oncologico e per la patologia cardiocerebrovascolare. Infine, la Regione Umbria ha approvato una bozza di protocollo d'intesa tra la Regione e l'Ufficio scolastico regionale per favorire iniziative volte a promuovere la salute della popolazione giovanile.

- Prestazioni erogate

I livelli essenziali di assistenza (Lea) – ovvero le prestazioni erogabili nelle singoli Regioni da garantire a tutti i cittadini a prescindere dal loro luogo di residenza – sono formalmente esplicitate nel *pacchetto di assistenza sanitaria* definito dallo Stato.

De facto ed inevitabilmente, le caratteristiche dettagliate della protezione sanitaria goduta dal singolo cittadino vengono definite dalle politiche sanitarie attuate dalla sua Regione di residenza. Molte azioni intraprese dalle Regioni concernono specifiche patologie e problemi di salute e possono arricchire il pacchetto di assistenza effettivamente disponibile per i cittadini residenti nelle Regioni stesse. Alcuni servizi riguardano la dimensione clinica, altri si riferiscono invece all'organizzazione del sistema erogativo.

Per quanto concerne l'aspetto clinico, alcune regioni, per esempio l'Umbria e Emilia-Romagna, e le Province autonome di Trento e Bolzano nel 2009 hanno aggiunto al pacchetto di assistenza garantita dal Ssr le cure odontoiatriche. Altre regioni, in particolare la Lombardia, ma anche la Calabria, hanno esteso la gamma di prestazioni oncologiche disponibili. La Liguria ha deliberato un progetto per la realizzazione degli *hospices* e la Provincia autonoma di Bolzano ha deciso di creare centri di degenza

per malati cronici. La Liguria ha anche intrapreso iniziative in favore di soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà di apprendimento. La Lombardia ha investito notevoli risorse nella creazione o estensione di reti riguardanti patologie specifiche, per esempio, l'ematologia, lo scompenso cardiaco, l'ipertensione ed il diabete. Anche la Regione Calabria ha previsto la realizzazione di una rete integrata a livello regionale, articolata nelle aree di attività relative a cardiochirurgia, trapianti, terapie intensive, centri grandi ustioni e altre specialità riabilitative; sempre con riferimento alla Regione Calabria, il sistema di rete di assistenza per specialità prevede in via prioritaria interventi per le specialità che fanno registrare i maggiori flussi extra-regionali di pazienti: cardiologia, oculistica, neurologia, ginecologia ed endocrinologia. La Regione Abruzzo ha autorizzato un centro di procreazione medicalmente assistita. La Provincia autonoma di Trento ha emanato disposizioni concernenti la prevenzione, la cura e il sostegno alle famiglie per Alzheimer e altre malattie neurodegenerative legate all'invecchiamento. La Calabria, insieme con la Campania, la Basilicata, la Puglia e la Sicilia, ha firmato un protocollo d'intesa su "Equo accesso a cure oncologiche personalizzate di alta qualità". La Basilicata ha deciso di promuovere la donazione di sangue intero ed emocomponenti, midollo osseo, staminali, organi, nonchè interventi a favore dei donatori; associata con questa iniziativa è l'assegnazione di un fondo ai comuni della Regione per gli interventi destinati ai cittadini nefropatici, talassemici e affetti da altre patologie del sangue. Infine, interessante è la determinazione della Lombardia inerente la prescrizione ed erogazione sul territorio regionale dei dispositivi di autocontrollo glicemico per il monitoraggio continuo del glucosio sottocutaneo.

Le Regioni hanno intrapreso anche iniziative di carattere più amministrativo. L'Emilia-Romagna, per esempio, ha varato un programma per assistere persone con disturbi del comportamento alimentare. La stessa Regione, sempre nel 2009, ha avviato un programma integrato per l'assistenza alle persone con disturbi dello spettro autistico, ha intrapreso iniziative a favore degli anziani e delle persone non-autosufficienti e con grave disabilità e, infine, ha individuato centri per l'educazione e riabilitazione visivi.

Nell'anno 2008 le Regioni erano state molto attive nel campo dell'assistenza palliativa – nuovi tipi di strutture, nuovi programmi di supporto – e quindi erano da prevedere minori segnalazioni in materia per il 2009. Al contrario la Lombardia ha registrato un ulteriore sviluppo della sua rete di cure palliative pediatriche e ha promosso l'assistenza domiciliare (i cosiddetti "ospedali domiciliari", dove il paziente viene assistito da un'*équipe* medica invece di essere ricoverato in un ospedale); l'Abruzzo comunica la realizzazione di un centro per le cure palliative e il Piemonte, sempre nel campo delle cure palliative, ha avviato un programma regionale.

- Prestazioni aggiuntive

Per quanto riguarda le prestazioni extra LEA, la Lombardia ha intrapreso iniziative miranti a garantire alcuni servizi non compresi nell'elenco LEA, ad esempio la certificazione sportiva per minori e disabili, nonché varie prestazioni riabilitative e di programmi innovativi di area territoriale in ambito psichiatrico. La Regione Emilia-Romagna, invece, ha stabilito un programma per l'attuazione dei LEA e previsto la definizione dei livelli aggiuntivi. Infine, la Provincia autonoma di Trento e la Regione Umbria sono intenzionate a fissare le regole per controllare le prestazioni aggiuntive.

- Regolazione

La maggiore parte dell'attività delle Regioni in campo sanitario ricadono sotto la voce "regolazione", con una distinzione fra la regolazione di carattere clinico, cioè quella concernente propriamente la tutela della salute, e la regolazione relativa al governo della spesa. Quanto alla prima categoria, le Regioni italiane sono state prolifiche nella produzione di linee guida che si riferiscono ad un'ampia gamma di questioni. La Regione Emilia-Romagna ne è un eccellente esempio: nel solo 2009 ha pubblicato linee guida riguardanti il controllo del dolore in travaglio di parto; l'organizzazione della rete per la riabilitazione di gravi difficoltà neuro-motorie in età evolutiva; la sorveglianza ed il controllo della legionellosi; l'organizzazione della rete regionale per la riabilitazione di gravi mielolesioni. La Calabria ha approvato le linee guida per la tutela della

salute mentale. L'Umbria, invece, ha elaborato linee guida per l'esecuzione dei controlli tesi a garantire la sicurezza alimentare e anche per l'attuazione del modello organizzativo del Psr 2009-2011 in materia di riabilitazione ospedaliera ed extraospedaliera.

Probabilmente meno vincolanti delle linee guida sono le linee di indirizzo. L'Umbria ha approvato quelle per l'istituzione della rete regionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare. Più impegnative sono le linee di indirizzo attuativo del Piano regionale integrato per la non autosufficienza (PRINA) e anche le procedure e i percorsi regionali, descritti come vincolanti, di presa in carico delle persone con lesioni al midollo spinale. L'Emilia-Romagna ha formulato linee di indirizzo per l'organizzazione dell'assistenza integrata ai pazienti con ictus, nonché per la prevenzione del consumo/abuso di sostanze stupefacenti. La Regione Piemonte ha adottato le linee di indirizzo per lo svolgimento delle funzioni sociali e l'organizzazione del Servizio sociale aziendale all'interno delle Aziende sanitarie. Alcune Regioni, come per esempio la Liguria, hanno emanato direttive vincolanti per la gestione dei posti letto dell'area metropolitana legati all'emergenza-urgenza. Il Friuli Venezia Giulia ha approvato le linee annuali per la gestione del SSR nel 2010.

- Progetti

Alcune Regioni hanno attuato in proprio vari progetti sperimentali riguardanti nuovi modi di cura o di assistenza per determinate malattie, oppure ne hanno finanziato l'attuazione da parte di terzi. Esempi sono: il *Progetto Ex Armonia* per la salute mentale, che eroga borse di lavoro a favore dell'utenza psichiatrica (Abruzzo); la definizione del modello organizzativo di sperimentazione dei gruppi di cure primarie/Case di salute (Piemonte); un progetto regionale di *screening* oncologico del colon retto (Abruzzo); un progetto di sorveglianza epidemiologica delle malattie professionali (Umbria). Sempre nel campo dei progetti sperimentali, le Regioni Friuli Venezia Giulia e Liguria hanno approvato, rispettivamente, norme urgenti per l'attività di ricerca, inclusi studi clinici e un bando di ricerca sanitaria regionale.

- Formazione

Le Regioni negli ultimi anni hanno attribuito sempre maggiore importanza alla formazione del personale del Ssr, in parte probabilmente perchè viene enfatizzata negli accordi intergovernativi e perché esiste un piano nazionale per la formazione (2005-2007) che contiene incentivi finanziari per quelle Regioni che investono nel miglioramento del capitale umano sanitario. Si sono verificate numerose azioni nel 2009 da parte delle singole Regioni mirate al personale dipendente o ai professionisti convenzionati con il Ssr. Tale formazione può riferirsi più in generale all'aggiornamento obbligatorio e continuo oppure essere più mirata, destinata, per esempio, agli operatori per la fecondazione artificiale o contro l'AIDS (Abruzzo) o ai medici di emergenza (Liguria). L'Emilia-Romagna ha organizzato corsi nel campo del trattamento domiciliare dell'emofilia. Il Lazio ha organizzato un programma di formazione di pronto soccorso per gli operatori dei trasporti pubblici locali. La Liguria ha pubblicato un manuale di linee guida revisionate per l'organizzazione di corsi di formazione per i medici del Servizio di emergenza territoriale.

- Emergenza ed urgenza

La questione dell'emergenza ed urgenza, in effetti, ha suscitato molto interesse a livello locale nel 2009. L'Abruzzo ha deciso di istituire un sistema di urgenza ed emergenza, incluso un servizio telefonico, nonché un servizio di elisoccorso alpino e speleologico. La Basilicata ha creato un dipartimento interaziendale e la Lombardia ha costituito l'Azienda regionale emergenza-urgenza in uno schema organizzativo generale e linee di comando e controllo per la gestione territoriale del supporto sanitario in situazioni di grave emergenza e catastrofe.

- Prestazioni economiche

La maggior parte delle prestazioni erogate dai Ssr sono in natura, quelle erogate in forma di denaro rappresentano una parte marginale della spesa complessiva. E' da vedere tuttavia se, nel tempo, queste ultime tendano ad assumere maggiore consistenza, cambiando l'assetto classico, da manuale di scienze delle finanze, secondo cui l'erogazione di

prestazioni economiche (funzione redistributiva) è principalmente responsabilità dello Stato centrale, mentre la distribuzione dei servizi (funzione allocativa) rimane di competenza regionale. Per essere il più concreti possibile, si possono citare due casi di prestazioni economiche regionali: nel caso della Provincia autonoma di Trento è stata introdotta nel 2009 un'indennità alle famiglie per le spese sostenute dagli assistiti per le prestazioni di protesi dentarie ed apparecchi per ortodonzia; la Regione Emilia-Romagna, invece, ha creato un fondo per finanziare un'indennità a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati.

- Collaborazioni interregionali

La collaborazione interregionale nel 2009 è stata notevole. Di particolare rilievo quella che si è attuata presso la Conferenza permanente Stato, Regioni e Province Autonome, che ha riguardato la definizione dei LEA, il calcolo del loro costo ed il monitoraggio della loro effettiva disponibilità a livello regionale, la gestione, anche finanziaria, della mobilità dei pazienti fra regione e regione e, infine, la negoziazione degli accordi intergovernativi, per esempio quelli di maggior importanza del 2001, 2005, 2006, 2007, 2009. Meno noti sono i raggruppamenti di un numero limitato di Regioni creati allo scopo di gestire fenomeni di dimensione sub-nazionale. Ne è un buon esempio la collaborazione – in forma di protocollo d'intesa – fra quattro Regioni (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) per creare una rete integrata di servizi d'interesse oncologico. Un altro esempio è l'accordo fra il Veneto e il Friuli Venezia Giulia finalizzato alla collaborazione nel campo della raccolta, lavorazione e conservazione di sangue da cordone ombelicale.

7.2.2. Governo della spesa

- Contenimento della spesa

Il *policy making* regionale riguardante il governo della spesa nel 2009 è stato dominato dalle attività delle Regioni formalmente classificate "in difficoltà", cioè quelle ufficialmente individuate come principale fonte del

disavanzo complessivo del Ssn, in particolare Lazio, Campania e Sicilia. Le Regioni in difficoltà, secondo la legge 296/2006 e l'accordo intergovernativo del 6 marzo 2007, possono godere degli aiuti finanziari statali per liquidare i loro debiti pregressi, a patto che attuino delle misure adeguate per raggiungere l'equilibrio finanziario (compresa la preparazione ed applicazione di un *Piano di rientro dal disavanzo e la riqualificazione e razionalizzazione del Ssr*). Va tuttavia osservato che alcune Regioni, definite in difficoltà, sono state assai parsimoniose riguardo alle informazioni che hanno fornito sulle loro attività nel 2009 nell'area del governo della spesa. Le informazioni che seguono sono, quindi, da considerarsi soltanto illustrative dei comportamenti che nel complesso costituiscono il *policy making* regionale.

Quattro Regioni hanno fornito informazioni sulle loro politiche di rientro. La Regione Calabria si riferisce a "misure urgenti", compresa l'applicazione di partecipazioni alle spese da parte dei cittadini per l'assistenza farmaceutica e per gli accertamenti specialistici e strumentali diagnostici; la stessa Regione si impegna alle verifiche trimestrali e all'attivazione del partenariato con la Toscana per la soluzione di questioni rilevanti nell'ambito della funzionalità del Ssr. Si intende sospendere, infine, le prestazioni extra LEA.

La Regione Molise comunica una serie di azioni intraprese, includendo la razionalizzazione delle spese per il personale e beni e servizi, nonché la definizione di contratti con gli erogatori privati accreditati. E' stato, inoltre, elaborato un Piano per il 2010 che prosegue il Piano di rientro 2007-2009. Viene enfatizzata, in particolare, la gestione del farmaco con l'obiettivo di razionalizzare la spesa farmaceutica. La Regione ha fissato limiti massimi di spesa per le strutture private per il 2009 e ha adoperato nuove procedure per l'accreditamento degli erogatori di prestazioni. Il Molise ha anche confermato la sospensione dei livelli aggiuntivi, cioè le prestazioni extra LEA sospese per tutta la vigenza del Piano di rientro, nonché per tutta la durata della fase di gestione commissariale della sanità molisana.

In Sardegna sono state commissariate le Aziende sanitarie locali, le Aziende ospedaliere e le Aziende ospedaliere universitarie; si segnala la preparazione di un piano per la riqualificazione e riorganizzazione del Ssr,

facendo riferimento anche ad un piano annuale per il 2009 recante i provvedimenti di attuazione del Piano di rientro.

La Regione Sicilia prevede la possibilità di sottoporre il sistema erogativo delle Aziende sanitarie locali a vincoli quantitativi riguardo al volume delle prestazioni (cioè vincoli finanziari), nonché la riorganizzazione della rete ospedaliera e il riordino della rete territoriale. E' stato approvato il Piano regionale di riorganizzazione della rete delle strutture private di diagnostica e di laboratorio, con lo scopo di ridurre il numero di erogatori nella Regione a quello della media nazionale. La Regione, inoltre, enfatizza la razionalizzazione dell'utilizzo dei farmaci costosi, ad esempio, per la cura della sclerosi multipla.

Queste quattro Regioni "in difficoltà" sembrano accettare i forti limiti alla loro autonomia rispetto allo Stato centrale. Si impegnano a disegnare ed attuare delle politiche che, nel loro insieme, equivalgono ad una riconfigurazione delle reti erogative. Sembra, quindi, in corso un importante ridimensionamento dell'assetto dei rapporti intergovernativi.

Anche le Regioni con il bilancio sostanzialmente in equilibrio hanno fissato come obiettivo prioritario la stabilità finanziaria. Anche esse sanno di essere sotto il controllo, stretto e costante, delle autorità centrali. La Regione Piemonte, per esempio, riferisce sulla fissazione degli obiettivi finanziari per l'esercizio 2009 per le Aziende sanitarie. La Provincia autonoma di Trento ha stabilito criteri per: l'assunzione del personale, la spesa per l'acquisto dei beni e servizi, la spesa farmaceutica e la spesa per l'assistenza protesica. La Regione Veneto ha enfatizzato l'importanza di tenere sotto stretta sorveglianza l'erogazione dei farmaci oncologici e di estendere il monitoraggio di altri farmaci a costo elevato. Umbria e Liguria hanno ambedue elaborato un Piano di qualificazione e razionalizzazione dell'assistenza farmaceutica territoriale ed ospedaliera. L'Umbria ha stipulato accordi di collaborazione con l'Istituto superiore di sanità su "Analisi delle prescrizioni farmaceutiche nella Regione Umbria".

Un'altra voce di spesa che ha attirato l'attenzione del *policy maker* regionale riguarda le tecnologie mediche avanzate e più specificatamente i sistemi che permettono la valutazione comparata dell'efficacia insieme con i relativi costi delle attrezzature e terapie farmaceutiche emergenti. La

Regione Veneto ha continuato ad applicare il metodo CRITE (una commissione che valuta le tecnologie) per la definizione e l'aggiornamento dei criteri da utilizzare nella elaborazione del Piano allocativo delle risorse. La Regione Umbria nel 2009 ha sponsorizzato la valutazione della metodologia della citologia in fase liquida (*Liquid based cytology – LBC*) per l'utilizzo *routinario* della stessa nello *screening* del cancro del collo dell'utero.

Infine, per quanto riguarda il contenimento della spesa, sono stati segnalati anche per il 2009 dei tentativi di ottenere delle economie di scala. La Regione Friuli Venezia Giulia, per esempio, ha modificato le sue strutture amministrative, approvando un accordo per il trasferimento delle funzioni del Centro servizi condivisi: un'unica azienda sanitaria con poteri accentrati in capo al suo direttore generale. La Regione Veneto ha ulteriormente potenziato e sviluppato le attività del Centro regionale acquisti in sanità.

- Regolazione in materia di governo della spesa

Nella descrizione presentata sopra delle attività regionali miranti a promuovere la tutela della salute, assumono molto rilievo le azioni di regolamentazione. Lo stesso si verifica anche nel caso del governo della spesa. L'intervento di regolazione più esteso nel 2009 è probabilmente anche quello più intensivo, cioè la determinazione dei criteri da applicare per fissare i volumi di prestazioni da erogare e i tetti di spesa da applicare ai vari erogatori. Questi ultimi comprendevano gli erogatori privati definitivamente o soltanto provvisoriamente accreditati, erogatori dell'assistenza equiparati al pubblico e quelli dell'assistenza specialistica ambulatoriale. Un buon esempio di questa impostazione è la Regione Veneto. Alcune Regioni, come per esempio Calabria e Abruzzo, sono particolarmente attive nel campo delle autorizzazioni di accreditamento e nel ricorso agli accordi contrattuali con le strutture sanitarie. Anche la Regione Emilia-Romagna è molto attiva nell'attività di accreditamento e nel 2009 ha contrattato con un'ampia gamma di erogatori, per esempio strutture di terapia antalgica, strutture psichiatriche e di endoscopia digestiva, fornitori di servizi socio-sanitari e strutture di soccorso e trasporto di infermi. Interessante nel caso della Liguria è l'attività di

accreditamento di strutture pubbliche e private che erogano prestazioni di procreazione medicalmente assistita. La Regione Toscana attribuisce notevole peso nel processo di accreditamento a questioni di qualità e sicurezza delle strutture.

Varie Regioni, tra cui Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna ed Umbria, segnalano l'attività di fissazione e aggiornamento delle tariffe per le prestazioni erogate dalle strutture pubbliche e private ospedaliere, residenziali, ambulatoriali e territoriali. Spesso vengono contemporaneamente stabiliti i volumi di prestazioni erogabili. Appare assai raffinata la metodologia utilizzata dalla Regione Lombardia in materia di tariffe. Essa si basa su un approccio campione secondo il quale una percentuale prestabilita di fatture viene analizzata in modo approfondito con lo scopo di valutare l'appropriatezza delle prestazioni fatturate. La Lombardia ha, inoltre, disegnato dei contratti-modello molto articolati, miranti a regolare i rapporti fra la Regione e i suoi fornitori pubblici e privati. La Regione Piemonte adopera una metodologia piuttosto sofisticata per definire il fabbisogno di prestazioni sanitarie e, quindi, per stabilire la conseguente capacità produttiva necessaria. Alcune Regioni hanno elaborato metodologie per la preparazione di contratti di programma: è il caso della Regione Valle D'Aosta, che ha approvato un contratto con l'Azienda sanitaria unica per l'identificazione delle attività gestionali degli investimenti e dei risultati sanitari necessari in rapporto ai LEA. Infine, la Regione Umbria ha stipulato un interessante accordo con l'INPS per un Piano straordinario per l'accertamento e la verifica della condizione di invalidità.

Negli ultimi anni, le Regioni hanno introdotto nuovi sistemi contabili miranti a migliorare la loro capacità di governare la spesa. Da tempo, la maggior parte degli interventi in materia di contabilità sono incrementali e non a tappeto, come negli primi anni del nuovo secolo. Va tuttavia segnalato che la Provincia autonoma di Bolzano nel 2009 ha approvato una legge che introduce nuove norme per la gestione delle Aziende sanitarie locali. La Regione Emilia-Romagna, infine, ha approvato uno schema-tipo di regolamento di contabilità per le Aziende pubbliche di servizi alla persona.

- Formazione della dirigenza

Si può constatare da parte delle Regioni una tendenza ad attribuire alla dirigenza apicale una crescente responsabilità per la *performance* ovvero per la funzionalità delle Aziende sanitarie e di altri enti. L'intenzione sembra quella di collegare più strettamente i premi e le sanzioni ai risultati gestionali effettivamente ottenuti, rendendo in tal modo più netta ed esplicita la responsabilità dirigenziale. Le Regioni Umbria e Liguria hanno stabilito gli obiettivi per i direttori generali delle loro Aziende sanitarie per il 2009. La Liguria ha previsto dei corsi di formazione manageriale per il personale apicale del Ssr.

- Collaborazioni interregionali

Sono stati segnalati alcuni casi di collaborazione interregionale formalizzata: un primo caso riguarda uno schema di accordo-quadro per la gestione della mobilità sanitaria tra le Regioni Umbria e Toscana in campo pediatrico; l'altro si riferisce al rinnovo e alla modifica del protocollo d'intesa fra la Liguria e il Piemonte per la regolazione della mobilità sanitaria regionale.

7.3. Il *policy making* nel quinquennio 2005-2009

Qualsiasi analisi del policy making nelle Regioni deve partire con la constatazione che il Ssn è caratterizzato da un notevole grado di diversità geografica, per quanto riguarda sia la tutela della salute, sia il governo della spesa. Occorre indagare più approfonditamente la dinamica di questo fenomeno, però un importante fattore può essere individuato in una notevole autonomia nel *policy making* regionale. Come spesso sottolineato nei precedenti Rapporti, le Regioni non hanno esitato ad usare il loro potere e sono ben lontane dal presentarsi come meri servitori dello Stato centrale. I *menù* di prestazioni sanitarie offerte ai cittadini dalle singole Regioni tendono a differenziarsi uno dall'altro, per la diversa gamma di prestazioni garantite, per le prestazioni extra LEA fornite, per la qualità dell'assistenza, per l'accessibilità territoriale e temporale (liste d'attesa), finanziaria (ticket). I *menù* regionali sono diversi anche per l'economicità e l'efficienza tecnica con cui le prestazioni vengono erogate

(per esempio lo sfruttamento di economie di scala tramite la centralizzazione dell'acquisto di beni e servizi), e per l'appropriatezza dell'utilizzo (maggiore efficienza, maggiore produzione, più prestazioni, maggiore benessere). Per tutte queste ragioni il *menù* di cui gode il cittadino è tendenzialmente diverso a seconda della Regione di residenza e questa diversità tende ad aumentare anno dopo anno.

Brevemente tre fenomeni sembrano caratterizzare il *policy making* regionale nel quinquennio 2005-2009. In primo luogo, si può ragionevolmente supporre che almeno una parte delle differenze fra le politiche sanitarie regionali sia voluta, anzi ricercata. Sembra potersi dire che alcune Regioni hanno cercato di affermare la loro identità come istituzione distinta dallo Stato centrale. Alcune regioni, probabilmente le più ricche, potrebbero voler usare la sanità come strumento per definire o costruire la loro identità e marcare la propria autonomia rispetto allo Stato centrale. Questa tendenza ad affermare la propria identità storico-culturale-politica è naturale nella cornice del processo di devoluzione, un sistema di governo per definizione basato sulla coesistenza di entità diverse, che siano province, *länder,* regioni o stati. Se il terreno prescelto per questa operazione identitaria è quello della sanità, il solo vero rischio in cui si incorre è che le differenze si traducano in divergenze, in contrasto con il carattere nazionale del Servizio sanitario.

In secondo luogo, l'estensione delle competenze regionali in materia di sanità andrebbe accompagnata da un potenziamento della capacità delle Regioni di "governare". In tale caso, si verificherebbe un graduale processo di maturazione dell'ente Regione, tale da consentire una partecipazione a pieno titolo ad un equilibrato sistema di governo decentrato. Perchè ciò si realizzi, occorre che la Regione sia in grado di apprendere dalle sue esperienze passate in veste di *policy maker*. Si tratta in questo caso di "apprendimento sociale" (il cosiddetto *social learning*), definito come il tentativo consapevole di modificare o sostituire le politiche in corso alla luce dei loro risultati. Molte Regioni nel periodo di riferimento hanno mostrato una capacità crescente di disegnare, attuare e mettere a punto misure, programmi e politiche autonomamente rispetto allo Stato.

Infine, sembra in atto un processo di riconfigurazione dei rapporti intergovernativi, dove lo Stato centrale sta acquistando poteri maggiori rispetto alle Regioni. Per alcuni osservatori si tratta di un nuovo "federalismo cooperativo"; per altri sta emergendo una sorta di "federalismo fiduciario". Una lettura delle tendenze in sanità a livello regionale dal 2005 in poi dimostra quanto efficaci siano stati gli aiuti finanziari statali vincolati nel condizionare le scelte delle Regioni. Si può ipotizzare che quello che aveva iniziato come un rapporto di collaborazione – il "federalismo cooperativo" – si sia trasformato in un tipo di "federalismo fiduciario", secondo il quale le Regioni devono convincere lo Stato della loro affidabilità come gestori delle varie componenti del Ssn. In questo modello, le Regioni devono "guadagnare" la loro autonomia. In sintesi ciò significa – se la presente analisi è valida – che in prospettiva il Ssn sarà composto da Ssr dotati di diversi gradi di autonomia, in grado di guadagnare o perdere tale autonomia a seconda della loro capacità di rispettare il principio di pareggio del bilancio e, più in generale, le regole stabilite al centro.

Queste tre tendenze sono ancora soltanto embrionali e le informazioni raccolte annualmente nel Rapporto della Camera dei Deputati promettono di essere un'utile fonte in proposito.

8. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI: FOCUS SUL 2009 E VIII LEGISLATURA (2005-2010)*

8.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica

Lo studio è finalizzato ad analizzare il complesso delle leggi, regolamenti ed atti amministrativi, nel settore socio assistenziale, delle Regioni ordinarie[1] che hanno conclusa l'VIII legislatura. L'arco temporale preso in esame va da aprile 2005 ad aprile 2010. L'analisi è preceduta da un breve *focus* relativo al 2009 sulla totalità delle Regioni e delle provincie.

Prima di esaminare i dati raccolti[2], 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[3] (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 delle materie,[4] non essendo codificate, è stata fatta tenendo conto da un lato delle aree di intervento, a suo tempo individuate nel Piano sociale nazionale,[5] e dall'altro dei criteri utilizzati da Regioni e Province per

---

* Di Giulia Maria Napolitano.

1 Sono escluse Abruzzo e Molise in quanto hanno avuto una chiusura anticipata di legislatura.

2 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.

3 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 Sociale dell'Osservatorio sulle Regioni.

4 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.

5 D.P.R. 3 maggio 2001.

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 in materia socio-assistenziale. Sono state escluse le leggi a contenuto misto, per esempio 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 dalle Regioni e Province autonome, che gli atti segnalati da altre fonti[6]. Tale scelta si è resa necessaria in considerazione delle modalità disomogenee delle Regioni nel segnalare i dati[7]. 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.

8.2. Focus 2009

8.2.1 La produzione legislativa nel 2009

Il 2009 rappresenta un anno in cui la produzione legislativa in materia socio-assistenziale risulta tra le più alte dal 2000, raggiungendo 86 leggi, emanate da 18 Regioni in 14 materie (cfr. tab.1), pari al 12% del complesso delle leggi emanate. Tale dato è pari a quasi il doppio delle leggi emanate nel 2008 e a tre volte quelle emanate nel 2007 e 2006.

La distribuzione per materia evidenzia come l'impegno delle Regioni appaia maggiore nelle politiche migratorie e quelle relative alla famiglia e materno infantile, che assorbono rispettivamente il 15% ed il 14% della produzione legislativa in questo settore. Riguardo alla politiche migratorie sono 10 le Regioni che hanno emanato 12 leggi, di cui 7 relative a politiche di integrazione per gli immigrati, mentre le altre prevedono misure

---

[6] 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.

[7] Alcune Regioni non forniscono i dati in modo esaustivo.

di sostegno per gli emigrati italiani all'estero. La presenza di 4 leggi quadro (Liguria, Marche, Puglia e Toscana) finalizzate a favorire le politiche di integrazione, ed una specifica legge relativa ai gruppi sinti (P.A. di Trento) rappresentano un importante indicatore della particolare sensibilità dimostrata dai legislatori regionali per il fenomeno migratorio. Pur non essendo direttamente rivolta alla popolazione immigrata, si ritiene opportuno segnalare la legge del Friuli Venezia Giulia[8], finalizzata a regolamentare l'accesso ai servizi sociali sulla base del principio della residenza, in quanto questa fascia di popolazione risulta la principale destinataria delle disposizioni[9]. La Regione richiamata[10] ha ritenuto di utilizzare il criterio della residenza come strumento per consentire l'accesso a diversi servizi o interventi sociali. E' interessante segnalare anche la modalità utilizzata: vale a dire la tecnica della novellazione, modificando le singole disposizioni, di leggi diverse e temporalmente anche distanti, e modulando il criterio della residenza in modo diverso a seconda del servizio o agevolazione cui da accesso. Le altre Regioni, con riferimento alla popolazione immigrata, hanno scelto la via di una legge organica che disciplina in modo completo le modalità di integrazione e di accesso ai servizi degli immigrati.[11] Tutte le leggi di questo tipo sono state impugnate dal Governo davanti alla Corte costituzionale con esiti diversi.[12]

In merito alle politiche per la famiglia emerge che la maggior parte delle 12 leggi emanate in 9 Regioni sono concentrate in Regioni del nord. La maggior parte di queste disposizioni è dedicata alla disciplina o alla istituzione della figura del garante dell'infanzia e dell'adolescenza.

---

8 Friuli Venezia Giulia, l.r. n.18/2009, *Norme per la valorizzazione della residenza e dell'attività lavorativa in Italia e in Regione nell'accesso ai servizi dello stato sociale*.

9 La stessa Regione nel questionario aveva segnalato questa legge con riferimento alla popolazione immigrata.

10 Il Friuli Venezia Giulia ha abrogato la l.r. n.5/2005, *Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati, attraverso la legge finanziaria l.r. n.9/2008*.

11 Per un'analisi più completa della legislazione e produzione amministrativa in materia si rinvia al Capitolo a questa dedicato in questo Rapporto.

12 Per un approfondimento sugli esiti del recente conflitto Stato e Regioni in materia di immigrazione si rinvia a L. Ronchetti, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/rivista/2010/00/Ronchetti01.pdf.

L'attività delle Regioni si concentra principalmente su altre due materie: le politiche di genere e la disabilità ed invalidità. Entrambe costituiscono il 10% della produzione normativa di settore. Le leggi sulle politiche di genere sono state tutte emanate in Regioni del centro o del nord. Si tratta per lo più di leggi per il sostegno di azioni di prevenzione e contrasto alla violenza alle donne o di leggi finalizzate a garantire pari opportunità delle donne anche attraverso l'istituzione di specifici organismi, quali consulte o commissioni. Per quanto concerne quelle in materia di disabilità ed invalidità si distribuiscono tra leggi contenenti particolari provvidenze dedicate a categorie affette da specifiche invalidità, e quelle finalizzate a disciplinare istituti o servizi dedicati alla generalità dei soggetti disabili.

Le leggi in materia istituzionale e di organizzazione rappresentano il 9% delle leggi di settore. Si tratta di 4 leggi, di cui 2 di manutenzione di leggi quadro regionali, e di 2 leggi di organizzazione. Una è la legge quadro dell'Umbria, relativa alla riorganizzazione del sistema di assistenza[13], l'altra è la legge della Toscana che disciplina il sistema di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona[14].

8.2.2. La produzione di regolamenti e di atti amministrativi nel 2009

I regolamenti emanati nel corso del 2009, in materia socio-assistenziale, risultano complessivamente 47 (cfr. tab. 2). La produzione più alta si registra in 3 materie che raggiungono valori intorno al 20% della produzione regolamentare di settore. Le politiche per gli anziani e i soggetti non autosufficienti e le politiche per la famiglia costituiscono entrambe il 21%, mentre gli aspetti istituzionali ed organizzativi il 17%. La maggior parte dei regolamenti, in materia di politiche per gli anziani, sono destinati a dare attuazione alle disposizioni relative a fondi regionali o provinciali per la non autosufficienza o sono relativi a servizi, anche di assistenza domiciliare. La maggior parte dei regolamenti, in materia di politiche familiari, è finalizzata a dare attuazione a leggi regionali per il sostegno a famiglie con minori.

---

[13] Umbria l.r. n. 26/2009, *Disciplina per la realizzazione del Sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

[14] Toscana l.r. n.82/2009, *Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato*.

Gli atti amministrativi di Consiglio e Giunta censiti nel 2009, in materia socio-assistenziale, sono 569 distribuiti in modo assolutamente disomogeneo tra le diverse Regioni (cfr. tab. 3). Si va, dai 100 atti censiti in Veneto,[15] ai soli 3 della Regione Calabria. La media regionale è, comunque, intorno ai 20-25 atti per Regione. Prescindendo dalla singola materia nella quale ricadono, si tratta per lo più di atti relativi alla distribuzione di finanziamenti provenienti o 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 prevedono linee guida o criteri per la gestione o l'autorizzazione o l'accreditamento di servizi.

L'analisi per materia evidenzia una prevalenza di attività dedicata all'implementazione e gestione dei servizi regionali. Questa materia copre il 20% della produzione amministrativa con una distribuzione abbastanza omogenea tra le diverse Regioni, salvo l'Abruzzo che presenta il valore più alto, con 16 atti destinati, nella quasi totalità, all'attuazione del piano sociale.

8.3. VIII legislatura

8.3.1. La produzione legislativa

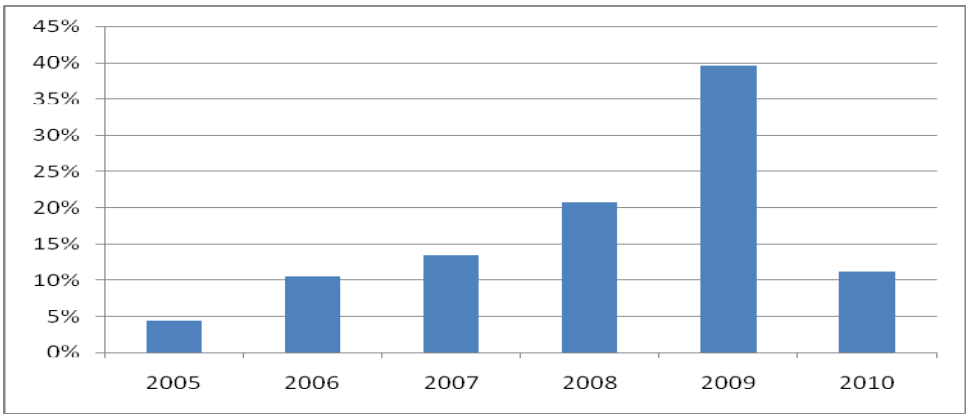
Le Regioni oggetto di indagine sono 13 e nel corso dell'VIII legislatura, hanno emanato 179 leggi di settore su 14 delle 16 materie evidenziate nel settore socio-assistenziale (cfr. tab. 4).

La produzione legislativa in questo settore, nell'VIII legislatura, rappresenta il 9% dell'intera produzione legislativa delle Regioni oggetto di analisi. Il numero di leggi emanate non rimane costante (cfr. tab. 5), ma presenta un trend di aumento nel corso dei cinque anni, per raggiungere un picco di produzione all'approssimarsi della fine della legislatura (cfr. grafico 1). Nel 2009 sono infatti state emanate 71 leggi, pari al 40% dell'intera produzione legislativa di settore (cfr. tab. 6).

[15] Una parte significativa è dedicata a provvedimenti destinati a servizi per anziani e soggetti non autosufficienti.

Sebbene questo andamento sia riscontrabile in tutte le Regioni, appare più evidente in Toscana, Piemonte e Calabria, che concentrano nel solo 2009 più del 50% della loro produzione legislativa nel settore in esame.

Grafico 1.
Produzione legislativa VIII legislatura: distribuzione per anno



La produzione media di leggi per Regione nella legislatura è di 13 leggi. Superano questo valore 7 Regioni. In quelle del centro e del nord la produzione media è superiore, rispettivamente 15 e 14 leggi, mentre scende in modo significativo, rispetto alla media nazionale, nelle Regioni del sud, con una valore pari a 10. Le Regioni ad aver emanato il maggior numero di leggi nel settore socio-assistenziale sono la Liguria (22), e la Toscana (20).

Analizzando la produzione legislativa distribuita per materie e anni (cfr. tab. 6) emerge una implementazione di alcune materie su altre. Nel solo 2009 le leggi sulle politiche migratorie sono 10, e quelle sulle politiche di genere o sulla famiglia sono, entrambe, 8.

Prima di entrare nell'analisi delle singole materie è interessante soffermare l'attenzione sulle diverse scelte operate dai Consigli. Le differenze che si registrano riguardano non solo la scelta delle politiche da privilegiare, che naturalmente variano da Regione a Regione, ma anche della capacità/volontà di affrontare materie diverse. Nessuna Regione ha

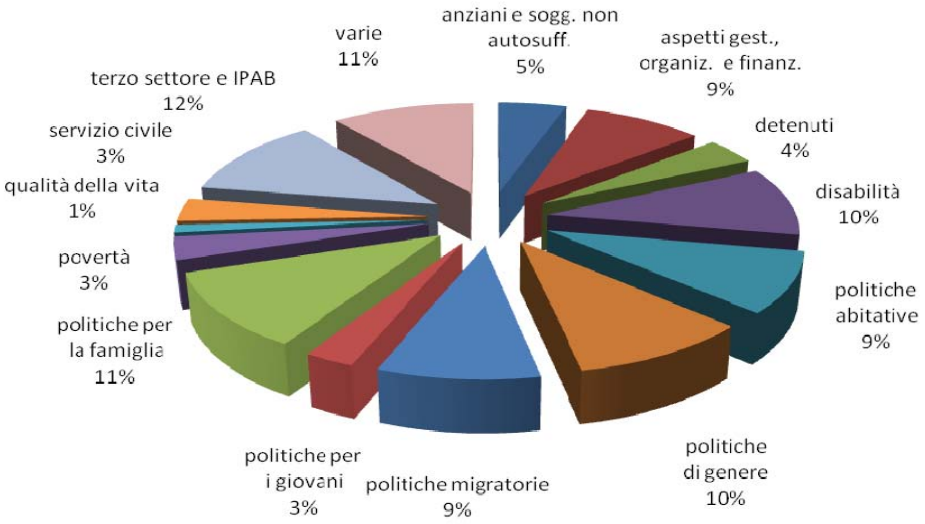
legiferato su tutte le materie. Si può comunque sinteticamente descrivere il lavoro dei Consigli evidenziando che l'impegno è stato su almeno:

- 10 materie in 4 Regioni (Toscana, Piemonte, Veneto e Liguria);
- 8-9 materie in 3 Regioni (Lazio, Marche e Puglia);
- 6-7 materie in 6 Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia e Umbria).

Fanno parte dell'ultimo gruppo Basilicata, Campania, Lombardia ed Umbria, che hanno emanato una legge di riordino sull'assistenza. Sul lavoro dei Consigli è possibile trarre un'altra considerazione di ordine generale: il "peso" della singola materia, all'interno della produzione legislativa della singola Regione, è diverso. Per esempio l'impegno della Lombardia in materia organizzativa risulta molto alto, 29%, rispetto alla produzione legislativa della Regione, cosi come l'impegno dell'Umbria nelle politiche per la famiglia o quello del Lazio in materia di disabilità ed invalidità, pari entrambi al 27% (cfr. tab. 6).

Grafico 2.

Produzione legislativa VIII legislatura: distribuzione per materie



L'analisi per materia evidenzia che più del 70% delle leggi si concentra in 8 materie (cfr. grafico 2). Su altre, come per esempio la salute mentale o le dipendenze, nessuna Regione ha emanato alcuna legge, con profili

sociali. Analizzando la distribuzione tra le materie, su cui si concentra maggiormente l'attenzione dei legislatori, questa risulta piuttosto omogenea: il terzo settore e il riordino delle IPAB è pari al 12%, le politiche per la famiglia e materno infantile sono l'11%, le politiche di genere sono pari al 10%, disabilità ed invalidità raggiungono il 10%, le disposizioni varie sono l'11%, gli aspetti gestionali ed organizzativi, le leggi sulle politiche abitative, e quelle in materia di politiche migratorie sono rispettivamente, il 9%.

Il terzo settore è quello con il maggior numero di leggi emanate, pari a 21 in 9 Regioni. La distribuzione per anno evidenzia un andamento non omogeneo, con un picco di produzione negli anni 2008 e 2009, in cui si registrano rispettivamente 7 e 6 leggi approvate in Regioni diverse. Il maggior numero di leggi approvate è della Regione Liguria (5 leggi). In questa materia la cooperazione sociale, è la voce più significativa con 6 leggi emanate, seguita dalle leggi sull'associazionismo ed il riordino delle IPAB, rispettivamente, con 5 leggi emanate. Sul riordino delle IPAB, alcune Regioni hanno preferito intervenire, non attraverso leggi organiche, ma con singole disposizioni contenute nelle leggi finanziarie, come ad esempio, il Lazio. Vi sono, inoltre, alcune leggi a contenuto misto, che disciplinano congiuntamente le formazioni di volontariato e le forme di associazionismo. Un esempio è il Testo Unico della Regione Lombardia, che disciplina volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso. E' l'unica Regione ad aver privilegiato tale strumento giuridico.

La produzione legislativa in materia di politiche familiari è tra le più significative con 19 leggi emanate da 11 Regioni. La distribuzione per anno, evidenzia un picco di produzione legislativa nel 2009, nel quale sono state emanate più del 44% delle leggi di questa materia. Non sono state emanate nuove leggi organiche sulla famiglia, sostanzialmente già presenti in quasi tutte le Regioni. La maggior parte della leggi è relativa alle figure istituzionali a tutela dei minori, e solo 2 leggi sono relative ai servizi per l'infanzia. In particolare la creazione o stabilizzazione di queste

figure istituzionali è prevista in 8 Regioni,[16], con una apposita legge, cui si aggiunge la Puglia, che ha previsto il garante nella legge di riordino del sistema dei sevizi sociali[17]. Questa figura è sostanzialmente disciplinata in modo analogo da tutte le leggi regionali ed è finalizzata a dare piena attuazione ai diritti e agli interessi sia individuali che collettivi dei minori. Sono sostanzialmente analoghi i compiti affidati a questa figura: rappresentare i diritti dei minori presso tutte le sedi istituzionali competenti, segnalare disservizi e disfunzioni nelle strutture e servizi che accolgono o si occupano di minori, svolgere funzioni consultive nei riguardi dei soggetti istituzionali chiamati ad assumere provvedimenti che riguardano i minori.

Per quanto concerne le politiche familiari in senso stretto, 3 Regioni hanno emanato una legge prendendo a riferimento la legge n. 54/2006, in materia di separazione dei genitori e affidamento. Tuttavia le scelte adottate sono state di segno diverso. Liguria ed il Piemonte hanno emanato leggi molto simili, relative al sostegno dei genitori separati e divorziati in situazione difficoltà. Hanno previsto servizi di sostegno che possono essere promossi e gestiti da associazioni ed organizzazioni del terzo settore non aventi finalità di lucro. Diversamente, il Lazio ha previsto l'istituzione del mediatore familiare, una nuova figura professionale, sulla quale è intervenuta la Corte costituzionale dichiarando l'illegittimità delle norme istitutive[18].

In materia di disabilità ed invalidità sono state emanate 18 leggi da 9 Regioni. Anche in questa materia è evidente un intensificarsi dell'attività legislativa nel 2009, nel corso del quale sono state emanate più del 40% delle leggi. All'interno di questa materia le leggi si possono suddividere in cinque gruppi. Il più numeroso, è rappresentato da leggi provvedimento,

---

[16] Umbria l.r. n.18/2009, *Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza*, Piemonte, l.r. n.31/2009, *Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza*, Basilicata l.r. n.18/2009, *Istituzione del garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza*, Campania l.r. n.17/2006, *Istituzione del garante dell'infanzia e dell'adolescenza*, Liguria l.r. 9/2007, *Disciplina dell'ufficio del garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, Lombardia l.r. n.6/2009, *Istituzione della figura e dell'Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*, Marche l.r. n.23/2008, *Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini – Ombudsman regionale*, Toscana l.r. n.26/2010, *Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*.

[17] Puglia l.r. n. 19/2006, art. 30.

[18] Corte costituzionale sentenza n. 131/2010.

quali, per esempio, l'istituzione della giornata per il disabile; altri due gruppi, di pari consistenza, sono rappresentati da leggi volte a favorire l'integrazione e l'apprendimento nelle scuole e l'eliminazione delle barriere architettoniche. Gli ultimi due gruppi sono relativi all'inserimento del diritto al lavoro e all'organizzazione di servizi.

Le politiche di genere rappresentano il 10% delle leggi in materia socio-assistenziale, per un totale di 18 leggi in 9 Regioni. Questo tipo di legislazione è un fenomeno piuttosto recente, nella scorsa legislatura erano solo 2 le leggi emanate. Dal 2005 la produzione legislativa aumenta costantemente, per incrementarsi significativamente nel 2009 con 8 provvedimenti. Le leggi emanate si possono suddividere in tre gruppi, il più consistente è rappresentato da leggi dirette a garantire forme di tutela contro la violenza, attraverso l'istituzione di specifici servizi e centri di accoglienza. Gli altri due gruppi sono relativi a leggi finalizzate a garantire pari opportunità a uomini e donne e leggi di più ampio respiro, finalizzate ad una pianificazione degli interventi.

Le leggi sugli aspetti istituzionali ed organizzativi, sono complessivamente 16, emanate in 9 Regioni. La distribuzione per anno risulta omogenea con circa 3-4 leggi approvate ogni anno. Sebbene tutte le Regioni abbiano legiferato in questa materia, il dato percentuale sembra indicare un *trend* in diminuzione. Si passa dal 21% della produzione legislativa nel settore socio-assistenziale nel 2006, al 5,7% del 2009[19]. Pertanto, nonostante il complessivo aumento delle leggi dell'area socio-assistenziale, questa materia segna una sostanziale battuta di arresto da un punto di vista strettamente numerico. Tuttavia questa legislatura rappresenta un passaggio significativo da parte delle Regioni nell'esercizio delle nuove competenze loro attribuite dalla riforma costituzionale: sono infatti 6 le leggi di riordino del sistema di assistenza emanate[20], a fronte delle 4 della precedente. Sebbene molte leggi ricalchino l'impianto della legge n. 328/2000, e talvolta siano state emanate "in attuazione" di

---

[19] L'analisi per anno non prende in considerazione gli anni 2005 e 2010 in quanto non completi. L'VIII legislatura inizia ad aprile 2005 e termina ad aprile 2010.

[20] Basilicata l.r. n. 4/2007, Campania l.r. n. 11/2007, Liguria l.r. n. 12/2006, Puglia l.r. n. 19/2006, Lombardia l.r. n. 3/2008, Umbria l.r. n. 26/2009.

quest'ultima, rappresentano comunque un importante esercizio di autonomia da parte delle Regioni. Pur non essendo questa la sede per un esame di tale complessa legislazione, si può brevemente accennare alle principali differenze. La più rilevante è nella distribuzione delle funzioni e competenze tra i diversi soggetti istituzionali che partecipano al sistema di assistenza. Alcune leggi sono pervase da un significativo dirigismo della Regione che tende ad accentrare, con varie modalità, quasi tutte le funzioni. In altre, diversamente, trova applicazione il principio di sussidiarietà declinato in senso verticale ed orizzontale, attraverso il trasferimento di molte funzioni agli enti locali, ma anche attraverso la costituzione di organismi collegiali o attraverso il coinvolgimento di molte componenti del terzo settore con varie modalità e per differenti compiti, che vanno dalle fasi della programmazione, alla gestione ed all'organizzazione dei servizi. Diverse sono le modalità di interazione ed integrazione tra gli enti locali e le Aziende sanitarie.

Altre significative differenze si registrano, per esempio, in merito ai livelli essenziali di assistenza, la cui definizione è contenuta a volte in leggi, altre volte in atti amministrativi quali, ad esempio, il piano sociale regionale. Al di là delle differenze che queste leggi presentano, l'elemento di rilievo è rappresentato dall'esercizio da parte delle Regioni della loro competenza ed autonomia nella gestione del sistema che dovrà completarsi e confrontarsi con la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e soprattutto con le nuove modalità di finanziamento del sistema.

Nella voce varie sono state comprese leggi non classificabili nelle altre voci. Si tratta di un gruppo di 17 leggi di cui 6 sono relative all'istituzione o ad interventi di modifica di leggi relative all'istituzione di fondi di solidarietà per le famiglie delle vittime di incidenti mortali sul luogo di lavoro, 3 sono relative alla disciplina del commercio equo e solidale.

Le politiche migratorie rappresentano l'8% delle produzione legislativa, per un totale di 16 leggi emanate da 10 Regioni. Dieci leggi sono dedicate all'accoglienza ed integrazione degli immigrati e 6 sono leggi dedicate al sostegno degli emigrati italiani all'estero. In particolare, 6 Regioni (Campania, Lazio, Puglia, Liguria, Marche e Toscana) hanno emanato

una legge quadro in materia di integrazione e tutela dei cittadini immigrati. Tutte queste leggi, ad eccezione di quella del Lazio, sono state oggetto di impugnativa innanzi alla Corte costituzionale con esiti diversi[21]. Il dato importante è, comunque, rappresentato dal significativo numero di Regioni che hanno manifestato una precisa volontà di intervenire sul fenomeno migratorio. Attraverso una legge specifica, alcune Regioni hanno esercitato in modo ampio la loro competenza in materia di assistenza sociale, spesso estendendo alla popolazione immigrata diritti riconosciuti in precedenza solo a cittadini italiani. Inoltre, è importante considerare, quale indicatore di una particolare sensibilità dei legislatori regionali, che alcune delle restanti Regioni, come ad esempio il Piemonte, già da tempo hanno adottato una legge sulla materia ed hanno una cospicua produzione amministrativa.

Le politiche per gli anziani ed i soggetti non autosufficienti rappresentano solo il 5% delle leggi in questa materia, per un totale di 9 leggi emanate in 7 Regioni. Tuttavia questo dato molto esiguo è compensato da una significativa produzione amministrativa. Delle 9 leggi approvate, 5[22] sono relative all'istituzione di fondi per non autosufficienza. In altre Regioni, il fondo, è stato istituito o rifinanziato attraverso la legge quadro o le leggi finanziarie o di bilancio.

Le politiche abitative rappresentano il 9% delle leggi in questa materia, per un totale di 16 leggi emanate in 10 Regioni. In 4 Regioni (Calabria, Liguria, Marche e Piemonte) le leggi sono finalizzate ad una organizzazione e programmazione dell'edilizia sociale residenziale. Negli altri casi si tratta di leggi di manutenzione o, comunque, rivolte alla disciplina dell'alienazione o locazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

---

[21] L. Ronchetti op. cit..

[22] Lazio l.r. n. 20/2006, *Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza*, Puglia l.r. n. 2/20101, *Istituzione del fondo regionale per il sostegno delle persone non autosufficienti e loro nuclei familiari*, Toscana l.r. n. 66/2008, *Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza*, Umbria l.r. n. 9/2008, *Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza e modalità di accesso alle prestazioni*, Veneto l.r. n. 30/2009, *Disposizioni per l'istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza*.

Le leggi emanate a tutela delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale sono complessivamente 7. Le leggi di Emilia-Romagna, Lazio, Marche, sono di portata più ampia e relative ad interventi mirati a tutelare i diritti della popolazione detenuta e, nel caso dell'ultima Regione richiamata, anche di ex detenuti. Emilia-Romagna e Marche prevedono comunque la figura del garante dei detenuti.[23] Le altre leggi (Campania, Piemonte, Toscana e Umbria) sono, invece, relative alla sola istituzione e disciplina della figura di un garante.

Un'ultima notazione è relativa alle politiche per la povertà e l'inclusione sociale. L'esiguo numero delle leggi specifiche approvate (solo 6), è ampiamente compensato da un significativo numero di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie e di bilancio, relative soprattutto agli anni 2008 e 2009, che hanno introdotto un'ampia gamma di interventi per il sostegno al reddito. Si tratta per lo più di interventi destinati a fronteggiare la particolare situazione di crisi, che vanno da forme di sussidio alla creazione di fondi, talvolta gestiti direttamente dagli enti locali, ad assegni *una tantum*. Diversamente alcune regioni, come per esempio il Lazio, hanno preferito optare per soluzioni strutturate come, ad esempio, l'istituzione del reddito minimo garantito.

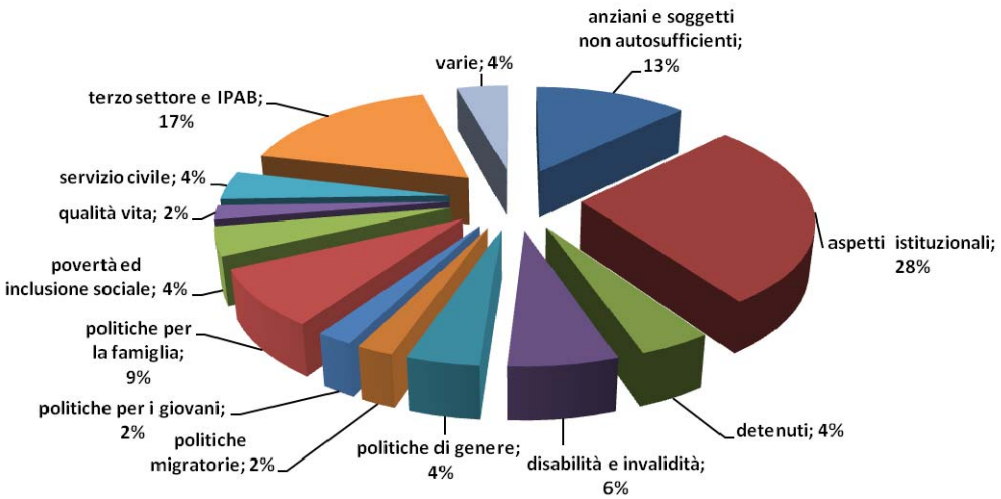
8.3.2. La produzione di regolamenti e di atti amministrativi

I regolamenti emanati nel corso della VIII legislatura in materia socio-assistenziale sono complessivamente 47 (cfr. tab. 8), pari al 7% dell'intera produzione regolamentare della legislatura. I regolamenti si concentrano in modo prevalente su tre materie: gli aspetti istituzionali ed organizzativi con 13 regolamenti, pari al 28% della produzione regolamentare di settore; il terzo settore, con 8 regolamenti pari al 17%; anziani e soggetti non autosufficienti con 6 regolamenti, pari al 13%. Gli altri sono distribuiti in modo omogeneo nelle altre materie (cfr. grafico 3). I valori così alti, nelle prime due materie, sono dovuti al fatto che, in queste ultime, sono presenti in modo significativo leggi quadro sull'assistenza sociale e leggi

[23] Le Marche prevedono il garante all'interno dell'autorità (*ombudsman* regionale) di garanzia per il rispetto di adulti e bambini (l .r. Marche n. 23/2008).

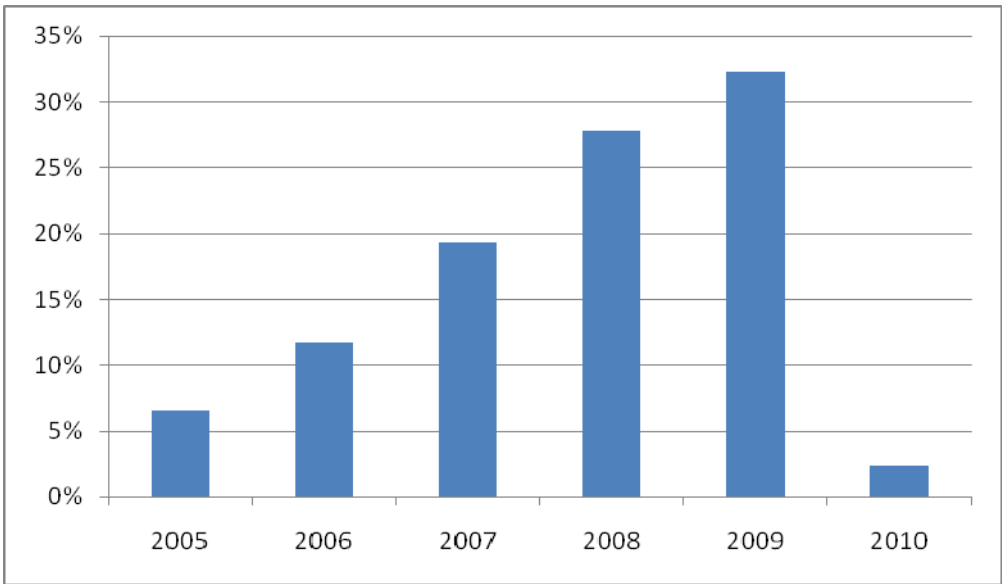
che disciplinano le forme associative del terzo settore o l'estinzione delle IPAB, cui i regolamenti danno esecuzione.

Grafico 3. Regolamenti VIII legislatura: distribuzione per materie



L'analisi per anno (cfr. tab. 8) evidenzia, anche nel caso dei regolamenti, come nel biennio 2008-2009 si concentri il maggior numero di atti emanati pari, rispettivamente a 11 e 14 regolamenti (cfr. grafico 4).

Grafico 4. Regolamenti VIII legislatura: distribuzione per anno



Gli atti amministrativi di Giunte e Consiglio, censiti, nel corso della legislatura sono 1364 distribuiti in 16 materie (cfr. tab. 9) e rappresentano un numero molto significativo, sebbene non esaustivo, delle politiche perseguite dalle Regioni nel settore (cfr. grafico 5).

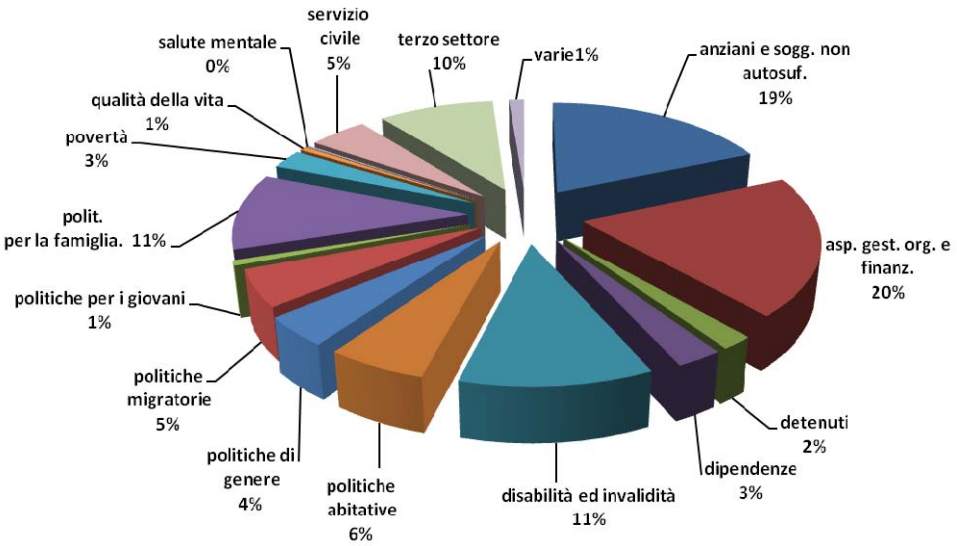
La distribuzione per anno (cfr. tab. 10) evidenzia valori più alti nel 2008 (28%) e nel 2009, (32%). Le Regioni, pertanto, nei soli due anni di fine legislatura hanno adottato il 60% degli atti in questa materia.

La distribuzione tra le Regioni non è omogenea: a fronte di una media nazionale di circa 105 atti per Regione, nei 5 anni presi in esame si passa dai 13 atti della Calabria ai 313 del Veneto. Nelle altre Regioni i valori oscillano tra i 50 ed i 60 atti, per raggiungere valori più alti solo nelle Marche, 153, in Piemonte, 150, e in Lombardia 132.

La distribuzione per materia evidenzia come la maggiore attenzione degli organi regionali sia stata rivolta alla gestione e al funzionamento del sistema di assistenza, in quanto la voce aspetti istituzionali ed organizzativi assorbe il 20% degli atti emanati nel corso della legislatura dalla totalità delle Regioni, con una distribuzione piuttosto omogenea, salvo qualche eccezione come la Calabria, di cui risultano censiti solo 4 atti.

Grafico 5.

Produzione amministrativa VIII legislatura: distribuzione per materie



La maggior parte di questi atti (56%) è relativa alla gestione del sistema (autorizzazioni o accreditamento dei servizi, intese tra diverse Regioni, determinazione di tariffe). Il secondo gruppo di atti (24%) sono quelli relativi alla ripartizione di fondi e/o assegnazione di contributi ad enti locali o ASL. A questo proposito va rilevato che i trasferimenti avvengono prevalentemente con un preciso vincolo di destinazione, sia che si tratti di fondi statali, come quelli provenienti dal Fondo sociale nazionale, sia che siano provenienti da fondi regionali. Gli atti relativi alla programmazione rappresentano solo il 12%. Si tratta per lo più di linee guida e di indirizzo rivolte agli enti locali per l'organizzazione dei servizi. Tra gli atti di programmazione, anche se numericamente meno consistenti, si segnalano – perché particolarmente rilevanti – i piani sociali deliberati da 8 Regioni (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte e Toscana).[24] I piani sembrano tuttavia assumere valenza diversa a seconda del contesto dove sono adottati, pur rispondendo alle medesime finalità. Per esempio, in Emilia-Romagna il piano rappresenta un completamento del quadro programmatorio ed organizzativo del sistema di assistenza sociale, iniziato con la legge quadro del 2003.[25] Nelle Marche il piano sembra essere lo strumento prescelto per l'organizzazione del sistema sociale regionale, quasi in sostituzione di una legge quadro.

L'ultimo gruppo di atti è costituto da atti istitutivi di organismi istituzionali (6%) per lo più previsti da leggi regionali, quali osservatori sulle politiche sociali (per esempio in Basilicata, Campania, Puglia, Umbria e Veneto) o consulte ed organismi deputati a svolgere un'attività di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi.

---

[24] Calabria DGR 6.8.09, n. 364 – Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali e indirizzi per la definizione dei Piani di zona – Triennio 2007-2009, Campania DGR 16.4.09, n. 649 – Piano Sociale Regionale 2009-2011 (legge regionale n. 11/2007), Emilia Romagna, DAL 22.5.08,n. 175 – Piano Sociale e Sanitario 2008-2010, Liguria DCR 30.09.09 n.. 22 – Piano sociosanitario regionale 2009–2011, Lombardia DCR 26.10.06,n. VIII/257 – Piano socio-sanitario 2007-2009 , Piemonte DCR 24.10.07,n. 137-40212 – Piano socio-sanitario regionale 2007-2010, Toscana DCR n.113/2007 – Piano integrato sociale regionale.

[25] L.r. n. 2/2003.

Gli atti relativi alle politiche per gli anziani ed i soggetti non autosufficienti sono stati assunti da 12 Regioni, per un valore pari al 19% degli atti emanati nel settore socio-assistenziale. Le politiche da ultimo richiamate appaiono essere oggetto di particolare attenzione in Veneto, che raggiunge il picco assoluto di produzione di atti amministrativi (anche rispetto alle altre voci) con 77 atti emanati. Gli atti compresi in questa materia possono essere suddivisi in tre gruppi, uno relativo agli atti di gestione, uno relativo alla ripartizione di fondi ed erogazione di contributi e l'ultimo riguardante atti più strettamente qualificabili come pianificazione degli interventi. Tra i primi sono stati inclusi tutti quegli atti relativi alle procedure di autorizzazione ed accreditamento, ma anche iniziative di tipo sperimentale avviate dalle Regioni. Molti degli atti relativi all'assegnazione di contribuiti e finanziamenti sono relativi alla ripartizione di stanziamenti previsti nel fondo nazionale o regionale per la non autosufficienza. Come si evidenzia, l'impegno delle Regioni appare significativo in questa materia, anche a fronte di una produzione normativa non particolarmente consistente.

Gli atti relativi alla disabilità ed invalidità costituiscono l'11% del totale degli atti emanati in questo settore. Si tratta per lo più di atti relativi alla ripartizione di finanziamenti e contributi di fondi regionali specifici, sono quasi assenti gli atti di pianificazione o programmazione di ampio respiro. Significativo, invece, il numero di atti relativi a specifici progetti spesso rifinanziati negli anni.

L'altra materia in cui gli atti emanati arrivano al 10%, è quello delle politiche per la famiglia e materno-infantile. Il numero più corposo di atti è relativo alle politiche per l'infanzia, in grande maggioranza rappresentato da disposizioni relative ai servizi per l'infanzia, ma anche da determinazioni finalizzate alla tutela del minore da violenze e abbandono, o relative all'istituto dell'affido. Un altro gruppo consistente di atti è costituito da quelli relativi alle modalità di ripartizione di finanziamenti o contributi ad enti locali e/o a servizi o per garantire forme di sostegno economico direttamente a famiglie in difficoltà. Un terzo gruppo di atti significativo, anche rispetto ad altre materie, è quello relativo ad atti di tipo programmatorio. Sono, infatti, numerose le iniziative intraprese dalle

Regioni, anche in forma di sperimentazione per garantire il sostegno, non soltanto economico, alle famiglie.

Le altre materie presentano valori significativamente inferiori, con l'eccezione del terzo settore che assorbe il 9% della produzione amministrativa. Pertanto le politiche che assorbono prevalentemente l'attività degli esecutivi (solo in minima parte si tratta di atti del Consiglio) si concentrano su quattro materie, in cui prevale nettamente l'attività diretta ad assicurare il funzionamento del sistema stesso, come evidenziato dalla netta prevalenza di atti nel settore istituzionale.

8.4. Conclusioni

Dall'analisi di leggi, regolamenti ed atti amministrativi, è possibile trarre alcune indicazioni sulle tendenze ed orientamenti delle Regioni nel settore socio-assistenziale. Tali tendenze possono essere relative sia all'intero settore, ma anche alla singola materia, e trovano forme e modi diversi di attuazione, pur avendo talvolta le medesime finalità.

Per esempio, in alcune Regioni è avvertita più che in altre, la necessità di ricercare forme di integrazione tra sociale e sanitario, sebbene con modi e strumenti differenti. La Toscana[26], per esempio, ha avviato una politica di integrazione del sistema sociale e sanitario, su due fronti, da un lato attraverso la creazione delle Società della salute[27], dall'altro attraverso l'unificazione della programmazione sociale e sanitaria attraverso un unico piano[28]. Importante è stata, altresì, la definizione del sistema di accreditamento anche dei servizi sociali. Questo rappresenta un importante elemento di sviluppo del principio di sussidiarietà orizzontale,

---

[26] L.r. n. 41/2005, *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*.

[27] La Regione ha individuato nelle Società della salute, consorzio pubblico volontario tra comuni e aziende sanitarie, il vero strumento di integrazione tra sociale e sanitario.

[28] L.r. n. 60/2008 ha modificato l.r. n. 40/2005 unificando la programmazione sanitaria e sociale regionale. Modificata nello stesso senso l.r. n. 41/2005 da l.r. n. 83/2009.

avviato solo da poche Regioni tra cui, per esempio, la Lombardia e, parzialmente, il Piemonte.[29]

Sempre sul piano dell'integrazione tra sociale e sanitario si sono, per esempio, attivate Regioni – come le Marche – che hanno costituito delle "cabine uniche di regia" coordinate dall'Agenzia regionale sanitaria.[30] Così anche l'Emilia-Romagna ha previsto modalità di programmazione congiunta ed il rafforzamento del ruolo del distretto attraverso l'istituzione del fondo sociale locale di distretto, nel quale confluiscono risorse regionali, risorse proprie dei comuni e contributi di altri soggetti pubblici e privati[31].

La ricerca di integrazione tra sociale e sanitario si avverte principalmente nelle politiche per gli anziani e i soggetti non autosufficienti in cui le Regioni hanno dichiarato di aver investito molto, sul piano finanziario e su quello della produzione normativa. L'impegno delle Regioni è stato significativo, non tanto sul piano legislativo (solo il 5% delle produzione legislativa), quanto su quello amministrativo (19% della produzione amministrativa). Moltissime Regioni hanno istituito fondi regionali per la non autosufficienza con modalità diverse, alcune con leggi specifiche[32], altre all'interno delle leggi di riordino del sistema socio-

---

[29] Il Piemonte ha previsto l'accreditamento per tutte le strutture residenziali e semiresidenziali che operano nell'area dell'integrazione socio-sanitaria (DGR n. 39-11190 del 6 aprile 2009).

[30] Le cabine uniche di regia hanno lavorato sulle linee guida dei piani comunitari della salute che costituiscono una modalità di integrazione tra la programmazione sociale territoriale e la programmazione dei distretti sanitari.

[31] L'Emilia-Romagna, lamentando il forte taglio delle risorse, dovuto alla crisi economica, ha previsto l'istituzione del fondo sociale regionale straordinario a contrasto della crisi economica, con il quale ha rifinanziato il fondo sociale locale di distretto nel quale ha fatto confluire risorse regionali, dei comuni e contributi di soggetti pubblici e privati. La Regione in questo caso ha anche dato indicazioni chiare sulle politiche da privilegiare, sostegno al reddito, sostegno alla genitorialità e tutela dei minori a rischio di abbandono, maltrattamento, violenza.

[32] Sono 5 le Regioni che lo hanno istituito con una legge *ad hoc,* Lazio l.r. n. 20/2006, *Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza*, Toscana l.r. n. 66/2008, *Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza*, Puglia l.r. n. 2/2010, *Istituzione del fondo regionale per il sostegno delle persone non autosufficienti e loro nuclei familiari*, Umbria l.r. n. 9/2008, *Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza e modalità di accesso alle prestazioni*, Veneto l.r. n. 30/2009, *Disposizioni per la istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza e per la sua disciplina*.

assistenziale, per esempio la Basilicata e la Liguria. Molta attenzione è stata rivolta alla disciplina e costituzione di strutture e servizi residenziali e semiresidenziali, al finanziamento dell'assistenza domiciliare, con *vaucher*, assegni di cura, contributi e formazione di personale specifico. In particolare l'assegno di cura appare uno degli strumenti più interessanti assunto, per esempio, con importanti risultati dall'Emilia-Romagna[33] e in via sperimentale dalle Marche.

Le politiche per la famiglia e per i minori rappresentano l'11% del complesso di leggi, regolamenti ed atti amministrativi (cfr. tab. 11). Il dato non varia significativamente se riferito alle sole leggi (11%), regolamenti (9%) ed atti amministrativi (11%). Tutti gli atti considerati sono rivolti all'organizzazione, gestione e potenziamento dei servizi per l'infanzia, una parte è costituita da progetti, anche sperimentali, ed iniziative di sostegno alle famiglie, gestiti dalle Regioni ma anche direttamente dai comuni, che prevedono non solo forme di sostegno economico, ma anche facilitazioni per locazione o acquisto della prima casa di abitazione. A titolo di esempio si ricorda il piano di interventi approvato dalla Giunta della Calabria volto a sostenere le famiglie incapienti ed indigenti, le giovani famiglie con lavoro precario, famiglie con disabili o anziani.

Sono molte le Regioni che hanno adottato misure volte al sostegno del reddito,[34] assumendo, però connotazioni e forme diverse. Molte disposizioni sono contenute in leggi finanziarie o di bilancio, attraverso la costituzione o finanziamento di fondi o l'avvio di specifiche iniziative destinate al sostegno per le situazioni di povertà. Generalmente la gestione dei fondi è stata affidata ai Comuni, sulla base di criteri dettati dalle Giunte. Diversamente alcune Regioni hanno optato per strumenti strutturali come, per esempio, il Lazio che ha istituito con legge il reddito minimo garantito o la Calabria che ha previsto un "sussidio di sopravvivenza" per famiglie con un reddito annuo inferiore a 5.000 euro,

---

[33] L'assegno di cura viene erogato alle famiglie che assistono a domicilio un soggetto non autosufficiente in modo da favorirne la permanenza in famiglia. Sull'utilizzo di questo strumento e i risultati si rinvia alla Relazione sullo Stato di attuazione della l.r. n. 2/2003 dell'Emilia-Romagna in www.parlamentiregionali>documenti.

[34] Le forme di sostegno al reddito sono state classificate in questa analisi nella voce povertà ed inclusione sociale.

ritenendo questa misura una prestazione che attiene ad un diritto fondamentale rientrante nei livelli essenziali delle prestazioni. Una scelta simile è quella della Basilicata, che ha avviato una politica sperimentale di lotta alla povertà in cui, a fronte della partecipazione di famiglie a progetti convenuti, fornisce un contributo economico mensile variabile in relazione alle soglie di povertà definite dalla legge. La Toscana ha previsto un sostegno al reddito, qualificandolo però come una prestazione una tantum dovuta alla gravissima crisi economica. La Campania, invece, ha proseguito la sperimentazione del reddito di cittadinanza previsto nella scorsa legislatura[35].

Riguardo alla qualità della vita, la Lombardia segnala un particolare impegno in progetti pluriennali di coesione sociale in zone degradate dell'area milanese.

Il terzo settore rappresenta, infine, un'altra voce importante per l'attività delle Regioni nel settore socio assistenziale, pari al 10% di leggi, regolamenti ed atti amministrativi. In questa materia è più evidente che in altre la volontà delle Regioni di disciplinare le varie forme associative in cui si organizza il terzo settore. Sul piano legislativo prosegue il processo di completamento e di organizzazione, avviato nel corso della precedente legislatura, come per esempio in Calabria, Toscana e Veneto attraverso le leggi sulla cooperazione sociale, o sulle associazioni di promozione sociale in Piemonte. Tra gli atti più significativi si segnala il testo unico della Lombardia in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso cui hanno fatto seguito due importanti provvedimenti attuativi: l'istituzione degli organismi di consultazione degli enti locali, dei soggetti di diritti pubblico e privato, delle organizzazioni sindacali e l'istituzione di un tavolo di consultazione dei soggetti del terzo settore.

Il completamento del processo di riordino delle IPAB, rimane una delle voci dove è maggiore il lavoro delle Regioni sia sul piano legislativo che amministrativo.

---

[35] Campania l.r. n. 2/2004, *Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza*.

Le politiche per l'immigrazione rappresentano, insieme alle politiche di genere, forse l'aspetto più innovativo di questa legislatura. In queste materie alcune Regioni sono intervenute con leggi organiche, dalle quali spesso traspare, una specifica volontà di far valere la loro competenza in senso molto ampio ed esteso. Proprio l'immigrazione rappresenta una materia sulla quale si registra una esplosione di leggi organiche concentrate negli ultimi anni della legislatura che non hanno mancato, peraltro di innestare il cospicuo contenzioso costituzionale cui si faceva riferimento nei paragrafi precedenti.

Dall'analisi degli atti delle Regioni nel settore socio-assistenziale, a conclusione della seconda legislatura dopo la riforma costituzionale, si registra un decisa spinta delle Regioni ad organizzare il proprio sistema di assistenza sociale, sebbene con tempi e modi diversi.

Emergono sostanzialmente due tipologie di Regioni, una nella quale gli ordinamenti regionali presentano un carattere di esaustività ed una in cui il sistema appare ancora in evoluzione. In queste Regioni, a fronte di alcune materie disciplinate attraverso una legge organica, è ancora assente una legge di riordino dell'intero sistema di assistenza regionale, post-riforma costituzionale, nonostante i progetti di legge da tempo presentati ma non approvati. Le Regioni del primo gruppo hanno evidenziato una tendenza alla stabilizzazione del sistema, le Regioni del secondo gruppo hanno manifestato una tendenza al ricorso alla via amministrativa o a leggi finanziarie e di bilancio. In queste Regioni sono, comunque, presenti specifiche leggi che disciplinano intere aree, per esempio del terzo settore, come la cooperazione sociale o il volontariato o l'integrazione della popolazione immigrata nella Regione. In altri casi sono intervenute con un significativa produzione amministrativa in particolari materie, come per esempio le politiche per gli anziani ed i soggetti non autosufficienti nel Veneto. Pertanto, non bisogna cadere nell'equivoco di ritenere l'assenza di una legge di riordino uguale alla mancanza di attenzione per le politiche sociali. La mancata approvazione della legge può essere, infatti, dovuta ad una mancanza di accordo politico che è stato, invece, possibile trovare sulle singole materie.

In alcune Regioni esiste una maggiore autonomia ed originalità per le scelte adottate, dovuta spesso ad una maggiore esperienza maturata; in altre, le soluzioni si avvicinano al sistema delineato a livello nazionale; in altre, infine, si adottano modelli di tipo misto, in cui sono presenti elementi di novità spesso caratterizzati da un forte coinvolgimento del terzo settore. Non è, infatti, un caso che, in questa materia, sia significativo il numero di leggi finalizzate a disciplinare le diverse modalità con cui il terzo settore si può organizzare. Questo sembra, infatti, rappresentare sempre più una sorta di sostegno cui le Regioni fanno riferimento per finanziare, gestire ed implementare il sistema. Al di là delle leggi specifiche sul terzo settore, si registra una crescita notevole di organismi misti, previsti in moltissime leggi, quali consulte, osservatori, uffici in cui sono presenti rappresentanze del terzo settore che entrano, a vario titolo e con diverse modalità, nei meccanismi di programmazione, gestione e monitoraggio.

Un altro elemento che emerge è uno sviluppo delle politiche sociali non sempre attraverso un percorso lineare ma su diverse direttrici, talvolta con improvvise accelerazioni, dovute all'urgenza o alla necessità o alla particolare situazione politica, che porta a privilegiare particolari materie e non altre, come per esempio l'immigrazione, per cui si hanno Regioni senza una legge organica recente sull'assistenza, ma con una legge organica sull'immigrazione.

Altre volte l'impegno delle Regioni scaturisce dalla legislazione nazionale, sebbene non sia richiesta alcuna legge di attuazione. Un esempio di tale tipo di legislazione è quella sorta sulla legge nazionale dell'affido condiviso che ha portato alcune Regioni a legiferare sulla materia. Anche la creazione di fondi nazionali, come per esempio quello sulla non autosufficienza, ha portato alla costituzione, in molte Regioni, di fondi con analoghe finalità a livello regionale.

Conclusivamente, comunque, si registra un diffuso impegno delle Regioni a vari livelli, con diversi strumenti e su diverse materie che è testimoniato dal significativo incremento della legislazione di settore proprio negli ultimi anni dell'VIII legislatura.

TABELLE

Tab. 1 - Produzione legislativa 2009: analisi per materia

Regioni e province autonome	anziani e soggetti non autos.	asp. istit. org., gest. e finanziari	detenuti	disabilità e invalidità	politiche abitative	politiche di genere	politiche migratorie	politiche per i giovani	famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	qualità della vita	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Tot-.
Abruzzo				1											1
Basilicata									1				1	2	4
Calabria				1			3					2	2		8
Campania					1									1	2
Emilia R.				1											1
Friuli V.G.							1		1						2
Lazio				3	1	2				1					7
Liguria	1					1	1		2				2		7
Lombardia									1						1
Marche					1		3						1		5
Molise							1							1	2
P.a. Trento	1						1	1	2						5
P.a. Bolzano															0
Piemonte			1			2	1		2	1				2	9
Puglia		1			3		1								5
Sardegna															0
Sicilia															0
Toscana		2	1	1	1	2	1		1	1				4	14
Trent. A.A.															0
Umbria		1				1			1		1				4
Valle d'Aosta				1		1			1	1				1	5
Veneto	2			1				1							4
Totale	4	4	2	9	7	9	13	2	12	4	1	2	6	11	86
Valori %	5%	5%	2%	10%	8%	10%	15%	2%	14%	5%	1%	2%	7%	13%	100%

Tab. 2 - Regolamenti 2009: analisi per materia

Regioni e province autonome	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	detenuti	disabilità e invalidità	politiche di genere	politiche per la famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Totale
Abruzzo											
Basilicata											
Calabria											
Campania		1									1
Emilia R.				1							1
Friuli V. G.	1	2		1		7	1		1		13
Lazio	1						1				2
Liguria											
Lombardia									1		1
Marche									1		1
Molise											
P. a. Bolzano	6	5		1		1					13
P. a. Trento											
Piemonte					2						2
Puglia			1								1
Sardegna											
Sicilia											
Toscana				1		1		1		1	4
Trentino A. A.						1	1		1	2	5
Umbria	2						1				3
Valle d'Aosta											
Veneto											
Totale	10	8	1	4	2	10	4	1	4	3	47
Valori %	21%	17%	2%	9%	4%	21%	9%	2%	9%	6%	100%

Tab. 3 - Produzione amministrativa 2009: analisi per materia

Regioni e province autonome	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, org., gest. e finanziari	detenuti	dipendenze	disabilità e invalidità	politiche abitative	politiche di genere	pol. migratorie	pol. per i giovani	famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	qualità della vita	salute mentale	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Totale
Abruzzo	5	16			5	1	2	4	2	10	2	1	1	2	9		60
Basilicata	7	4		1	2			2		2	2				6		26
Calabria		3															3
Campania	4	9	1	1	5	1		2	1	2	3				1	1	31
Emilia R.	5	6				2		1		2				4	4		24
Friuli V.G.	1		1							2	1						5
Lazio	3	4	2		1	2	1			1	3			1	3		21
Liguria	5	12			1	2	1			3		1		4	4		33
Lombardia	12	5	1	1	4		1	1		7				1	2		35
Marche	5	7	1	3	1	2	4	2	1	4	1			1	3		35
Molise	1	7			1		1			5					3		18
P. a. Trento	1	5			2					2		1			1		12
P.a. Bolzano	1	1			1										1		4
Piemonte	6	8	2		1		2	2		10				1	2	1	35
Puglia	4	6			3	3	2			3				1	3		25
Sardegna						2				2	2				1	1	8
Sicilia		3			1					3					2		9
Toscana	10	2			6		5	1			1			3	3		31
Trent. A.A.																	
Umbria	2	6	1	7	2	5		3		10				2	2	2	42
Valle d'Aosta	1	2			1				2	1	3				2		12
Veneto	34	8		3	15	3	3	1	2	8	4			7	12		100
Totale	**107**	**114**	**9**	**16**	**52**	**23**	**22**	**19**	**8**	**77**	**22**	**3**	**1**	**27**	**64**	**5**	**569**
Valori %	**19%**	**20%**	**2%**	**3%**	**9%**	**4%**	**4%**	**3%**	**1%**	**14%**	**4%**	**1%**	**0%**	**5%**	**11%**	**1%**	**100%**

Tab. 4 - Produzione legislativa VIII legislatura: analisi per materia

Regione	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e	detenuti	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	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Totale
Basilicata		2		1	1	1			1				1	2	9
Calabria				1	1	1	3					2	2	2	12
Campania		1	1		1		1		1					1	6
Emilia R.			1	2			1	1	1	1				1	8
Lazio	1		1	4	2	2	1	1	2	1					15
Liguria	1	2		2	1	3	2	1	4				5	1	22
Lombardia		2		1					1	1		1	1		7
Marche			1		2	2	3		2		1		3	1	15
Piemonte	1	1	1		1	4	1		2	1			2	2	16
Puglia	1	3		2	4	1	1						4	1	17
Toscana	1	3	1	1	2	3	1		2	2		1	1	5	23
Umbria	2	1	1			1			3		1			2	11
Veneto	2	1		4	1		2	2	1			2	2	1	18
Totale	**9**	**16**	**7**	**18**	**16**	**18**	**16**	**5**	**20**	**6**	**2**	**6**	**21**	**19**	**179**
Valori %	**5%**	**9%**	**4%**	**10%**	**9%**	**10%**	**9%**	**3%**	**11%**	**3%**	**1%**	**3%**	**12%**	**11%**	**100%**

Tab. 5 - Produzione legislativa VIII Legislatura: analisi per materia e per anno

Materia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
anziani e soggetti non autosufficienti		1	1	2	3	2	9
aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari		4	4	3	4	1	16
detenuti		2	1	2	2		7
disabilità e invalidità	1	2	2	2	7	4	18
politiche abitative	2		3	2	7	2	16
politiche di genere			5	4	8	1	18
politiche migratorie		2	1	2	10	1	16
politiche per i giovani			2	2	1		5
politiche per la famiglia e materno infantile	2	1	2	5	8	2	20
povertà ed inclusione sociale		1	1		3	1	6
qualità della vita					1	1	2
servizio civile	1	2			2	1	6
terzo settore e IPAB	2	4	1	8	6		21
Varie			1	5	9	4	19
Totale	8	19	24	37	71	20	179
Valore %	**4%**	**11%**	**13%**	**21%**	**40%**	**11%**	**100%**

Tab. 6 - VIII Legislatura: Incidenza percentuale della materia sulla produzione legislativa regionale

Regione	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizz, gest. e finanziari	detenuti	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	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Totale
Basilicata		22%		11%	11%	11%			11%				11%	22%	100%
Calabria				8%	8%	8%	25%					17%	17%	17%	100%
Campania		17%	17%		17%		17%		17%					17%	100%
Emilia R.			13%	25%			13%	13%	13%	13%				13%	100%
Lazio	7%		7%	27%	13%	13%	7%	7%	13%	7%					100%
Liguria	5%	9%		9%	5%	14%	9%	5%	18%				23%	5%	100%
Lombardia		29%		14%					14%	14%		14%	14%		100%
Marche			7%		13%	13%	20%		13%		7%		20%	7%	100%
Piemonte	6%	6%	6%		6%	25%	6%		13%	6%			13%	13%	100%
Puglia	6%	18%		12%	24%	6%	6%						24%	6%	100%
Toscana	4%	13%	4%	4%	9%	13%	4%		9%	9%		4%	4%	22%	100%
Umbria	18%	9%	9%			9%			27%		9%			18%	100%
Veneto	11%	6%		22%	6%		11%	11%	6%			11%	11%	6%	100%
Totale	5%	9%	4%	10%	9%	10%	9%	3%	11%	3%	1%	3%	12%	11%	100%

Tab. 7 - Regolamenti VIII legislatura: analisi per materia

Regioni e province autonome	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituz., organizz., gest. e finanziari	detenuti	disabilità e invalidità	politiche di genere	politiche migratorie	politiche per i giovani	politiche per la famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	qualità vita	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Totale
Basilicata							1							1
Calabria														
Campania	1	1												2
Emilia R.				1		1								2
Lazio	1	1							1			1		4
Liguria				1				1				1		3
Lombardia			1								1	1		3
Marche		1						1				1		3
Piemonte					2							1		3
Puglia	1	8	1					1		1		3		15
Toscana		2		1				1			1		1	6
Umbria	3								1				1	5
Veneto														
Totale	6	13	2	3	2	1	1	4	2	1	2	8	2	47
Valori %	13%	28%	4%	6%	4%	2%	2%	9%	4%	2%	4%	17%	4%	100%

Tab. 8 - Regolamenti VIII legislatura: distribuzione per materia e per anno

Materia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
anziani e soggetti non autosufficienti		1	1	1	3		**6**
aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	1	2	1	2	1	6	**13**
Detenuti		1			1		**2**
disabilità e invalidità			1		2		**3**
politiche di genere					2		**2**
politiche migratorie		1					**1**
politiche per i giovani				1			**1**
politiche per la famiglia e materno infantile	1			2	1		**4**
povertà ed inclusione sociale					2		**2**
qualità vita				1			**1**
servizio civile			1		1		**2**
terzo settore e IPAB	1	1	1	3	2		**8**
Varie				1	1		**2**
Totale	**3**	**6**	**5**	**11**	**16**	**6**	**47**
valore %	**6%**	**13%**	**11%**	**23%**	**34%**	**13%**	**100%**

Tab. 9 - Produzione amministrativa VIII legislatura: analisi per materia

Regioni	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituz. organizzativi, gest. e finanziari	detenuti	dipendenze	disabilità e invalidità	politiche abitative	pol. di genere	politiche migratorie	Pol. per i giovani	famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	qualità della vita	salute mentale	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Totale
Basilicata	7	11		3	9	3	2	8		14	3				8	1	**69**
Calabria		4			3	2	1			3							**13**
Campania	12	20	1	1	8	2	2	2	1	2	8			1	2	1	**63**
Emilia R.	12	19			3	11		8		5	1			8	12		**79**
Lazio	18	20	2		5	8	5	10		10	3			4	9		**94**
Liguria	8	26		1	1	4	4	1	1	8		2		10	7	1	**74**
Lombardia	37	37	3	2	11	5	2	3	1	14	3			4	10		**132**
Marche	12	29	10	9	26	5	9	12	1	13	2	2	3	3	15	2	**153**
Piemonte	30	25	4		10	9	6	12		29	1	2		9	12	1	**150**
Puglia	12	18			5	5	7	5		8		2		3	5	1	**71**
Toscana	19	13			11	3	7	2		1	1			3	6		**66**
Umbria	10	14	3	13	6	9		4	1	13				3	4	7	**87**
Veneto	77	34	3	8	54	13	12	4	5	27	15			18	40	3	**313**
Totale	**254**	**270**	**26**	**37**	**152**	**79**	**57**	**71**	**10**	**147**	**37**	**8**	**3**	**66**	**130**	**17**	**1364**
Valori %	**19%**	**20%**	**2%**	**3%**	**11%**	**6%**	**4%**	**5%**	**1%**	**11%**	**3%**	**1%**	**0%**	**5%**	**10%**	**1%**	**100%**

Tab. 10 - Atti amministrativi VIII legislatura: distribuzione per anno

Materia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
anziani e soggetti non autosufficienti	34	31	29	62	97	1	**254**
aspetti istit., organizzativi, gesti. e finanz.	22	32	50	81	80	5	**270**
detenuti		5	8	3	8	2	**26**
dipendenze	1	1	11	5	16	3	**37**
disabilità e invalidità	9	19	36	42	41	5	**152**
politiche abitative	2	13	14	30	20		**79**
politiche di genere	1	4	8	23	19	2	**57**
politiche migratorie	3	6	21	23	15	3	**71**
politiche per i giovani			3	3	4		**10**
politiche per la famiglia e materno infantile	8	5	31	47	52	4	**147**
povertà ed inclusione sociale	4	1	7	8	14	3	**37**
qualità della vita	1	4	1	1	1		**8**
salute mentale		2				1	**3**
servizio civile	1	14	8	17	25	1	**66**
terzo settore e IPAB	3	23	27	30	45	2	**130**
varie			9	4	4		**17**
Totale	**89**	**160**	**263**	**379**	**441**	**32**	**1364**
Valori %	**7%**	**12%**	**19%**	**28%**	**32%**	**2%**	**100%**

Tab. 11 - Leggi, regolamenti ed atti amministrativi dell' VIII legislatura

Regioni	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e	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
Basilicata	7	13	0	3	10	4	3	8	1	15	3	0	0	0	9	3	79
Calabria	0	4	0	0	4	3	2	3	0	3	0	0	0	2	2	2	25
Campania	13	22	2	1	8	3	2	3	1	3	8	0	0	1	2	2	71
Emilia R.	12	19	1	0	6	11	0	10	1	6	2	0	0	8	12	1	89
Lazio	20	21	3	0	9	10	7	11	1	12	5	0	0	4	10	0	113
Liguria	9	28	0	1	4	5	7	3	2	13	0	2	0	10	13	2	99
Lombardia	37	39	4	2	12	5	2	3	1	15	4	0	0	6	12	0	142
Marche	12	30	11	9	26	7	11	15	1	16	2	3	3	3	19	3	171
Piemonte	31	26	5	0	10	10	12	13	0	31	2	2	0	9	15	3	169
Puglia	14	29	1	0	7	9	8	6	0	9	0	3	0	3	12	2	103
Toscana	20	18	1	0	13	5	10	3	0	4	3	0	0	5	7	6	95
Umbria	15	15	4	13	6	9	1	4	1	16	1	1	0	3	4	10	103
Veneto	79	35	3	8	58	14	12	6	7	28	15	0	0	20	42	4	331
Totale	**269**	**299**	**35**	**37**	**173**	**95**	**77**	**88**	**16**	**171**	**45**	**11**	**3**	**74**	**159**	**38**	**1590**
Valori %	**17%**	**19%**	**2%**	**2%**	**11%**	**6%**	**5%**	**6%**	**1%**	**11%**	**3%**	**1%**	**0%**	**5%**	**10%**	**2%**	**100%**

9. REGIONI E MIGRAZIONI

9.1. Statuti e leggi regionali in materia di migrazioni*

9.1.1. Premessa

Per monitorare l'evoluzione della normativa regionale in materia di *immigrazione* è opportuno riepilogare quanto disposto in materia negli Statuti regionali[1]. E, secondo una prima considerazione che emerge e che appare utile annotare subito, ad oggi disposizioni regionali di rango statutario in materia di *immigrazione* possono rinvenirsi in poco più della metà degli Statuti.

I motivi di ciò sono di facile ricostruzione. Le Regioni ordinarie che hanno provveduto a dotarsi di un nuovo statuto, cogliendo l'occasione offerta dalle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, sono dodici sulle quindici totali, mancando ancora Veneto, Basilicata e Molise; mentre, con riguardo alle cinque Regioni speciali, gli statuti vigenti sono ancora quelli adottati con le leggi costituzionali statali che, seppur ripetutamente modificate nel tempo, sono rimaste prive di riferimenti specifici al tema in questione[2]. In definitiva, dunque, quasi la metà delle Regioni italiane non dispone nel 2010 di uno Statuto novellato di recente.

Tale affermazione va coniugata al fatto che l'*immigrazione* di cittadini stranieri nel territorio italiano, diversamente dalla *emigrazione* di cittadini

---

* Di Alessandro Gentilini, Progetto Migrazioni CNR.

1 Ciò nonostante il testo dell'art. 123, comma 1, Cost. e quella giurisprudenza costituzionale, peraltro assai criticata in dottrina, secondo la quale quanto stabilito negli Statuti *oltre* la «*forma di governo*» e i «*princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento*» della Regione (le materie riservate allo statuto dell'art. 123, comma 1) potrebbe anche essere considerato privo di «alcuna efficacia giuridica», potendosi trattare di enunciazioni «di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa» (cfr. Corte cost., sentenze n. 372, 378 e 379 del 2004, con le quali la Corte si è pronunciata, a seguito di impugnazione governativa, sugli Statuti delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna).

2 Per tali Regioni esiste la possibilità, riconosciuta dalla l. cost. n. 2 del 2001, di dotarsi autonomamente di una *legge statutaria* sovraordinata rispetto alle leggi regionali ordinarie: tale legge, tuttavia, proprio per volontà del legislatore costituzionale, è idonea ad incidere soltanto sulla loro *forma di governo*, e non anche a trattare materie legislative specifiche.

italiani in territori stranieri, è fenomeno, sia socialmente che giuridicamente, abbastanza recente: inizia a manifestarsi negli Anni '80 del XX secolo, periodo al quale non a caso risalgono, si potrebbe dire conseguentemente al fenomeno sociale, le prime leggi statali sul tema[3]. Del resto, il termine «immigrazione», assente nel testo originale, appare nella stessa Costituzione italiana solo nel 2001 con la riforma del Titolo V, laddove viene incluso nell'elenco delle materie di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2).

Statuti vecchi, pertanto, non possono contemplare fenomeni nuovi. Ed è questa la ragione per cui soltanto in dodici Regioni, esattamente quelle dotatesi in anni recenti di un nuovo Statuto, figurano attualmente una o più disposizioni riconducibili, con diverso grado di intensità, al tema dell'*immigrazione*; al contrario, il più risalente tema della *emigrazione* appariva (e appare anche oggi) negli Statuti di tutte le Regioni (ordinarie) già negli Anni '70, con l'unica eccezione rappresentata dallo Statuto della Regione Marche (l. n. 345 del 1971)[4].

Alcune Regioni, dopo essersi dotate del primo Statuto negli Anni '70 e prima dell'attività riformatrice successiva alle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, avevano in verità già apportato modifiche (adottate, come gli originali, con legge *statale*) ai propri Statuti: nel caso di Lombardia (l. n. 583 del 1985), Piemonte (l. n. 180 del 1991) e Toscana (l. n. 317 del 1985) si trattò di modifiche parziali, riguardanti un limitato numero di articoli; nel caso di Emilia-Romagna (l. n. 336 del 1990) ed Umbria (l. n. 44 del 1992) si trattò invece di una revisione totale dello Statuto previgente. Proprio l'Umbria, in occasione della revisione, e risulta perciò essere stata la prima Regione in Italia, si dotò di una disposizione statutaria riguardante il tema dell'*immigrazione*: la Regione, recitava l'art.

---

[3] Si pensi alla legge n. 943 del 1986, dal titolo «*Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*» o alla stessa l. n. 39 del 1990, c.d. legge-Martelli, di «*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo*».

[4] La Regione ha recuperato la lacuna inserendo nel nuovo Statuto del 2004 la seguente disposizione: «[La Regione] *Riconosce e promuove l'attività dei marchigiani emigrati all'estero e dei loro discendenti*» (art. 4, comma 4).

18, comma 3 (Statuto del 1992) «*promuove iniziative per il pieno inserimento sociale dei cittadini provenienti da paesi extracomunitari*»[5].

9.1.2. Discipline statutarie

I dodici Statuti regionali che trattano il tema dell'*immigrazione* sono quelli delle Regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria. Non tutti gli Statuti considerati affrontano il tema allo stesso modo, alcuni limitandosi a disposizioni generiche, altri entrando più nello specifico; e ordinando su una scala di intensità il modo attraverso il quale la materia viene disciplinata, una scala cioè che tenga conto di quanto il dato lessicale possa essere destinato a produrre un numero minore/maggiore di norme specifiche riconducibili alla materia *immigrazione*, è possibile rilevare i seguenti dati.

All'ultimo posto di tale scala va probabilmente collocata la Regione Marche. Lo Statuto regionale, infatti, si limita a stabilire che «*La Regione si impegna ad assicurare le condizioni per il diritto al lavoro delle proprie cittadine e dei propri cittadini e di quelli provenienti da altre parti del mondo*» (art. 4, comma 1, prima parte): l'oggetto della garanzia è limitato soltanto alle *condizioni per il diritto al lavoro* ed è riferito, almeno nella formulazione lessicale, ai *cittadini provenienti da altre parti del mondo*, un'ambiguità (cittadini italiani o cittadini di altri Paesi? E con riguardo agli apolidi?) forse facilmente risolvibile in sede interpretativa, ma che non rimuove tutti i dubbi circa la sua effettiva applicabilità a chi non disponga della *cittadinanza* italiana.

Subito sopra, nella stessa scala, va collocato il Lazio, il cui Statuto stabilisce che la Regione «*favorisce l'integrazione degli stranieri, regolarmente soggiornanti, nel rispetto delle loro culture nonché le relative associazioni e comunità*» (art. 7, comma 2, lett *c*), dove dunque l'*integrazione* viene legata allo *status* di *regolarmente soggiornante* dello straniero. Difficile, stando a tale disposizione statutaria, estendere

---

[5] L'Umbria, peraltro, nel 1992 già disponeva di una legge ordinaria (l.r. n. 18 del 1990) molto aperta e garantista in materia di diritti degli immigrati (sulla quale v. *infra*).

eventuali norme in materia anche agli immigrati *irregolari*, questione che rappresenta, come si vedrà più avanti, il vero nodo ancora da sciogliere[6].

Salendo di un gradino, possono essere qui collocate quelle Regioni che legano alla semplice *residenza*, e non al *soggiorno*, le garanzie previste: vero è che la differenza tra i due requisiti è sottile, ma può darsi il caso di un immigrato il cui documento di soggiorno sia per qualche ragione scaduto o in fase istruttoria (risultando pertanto egli *non regolarmente soggiornante*) ma disponga ancora della residenza. Tali Regioni sono la Liguria, il cui Statuto prevede che «*La Regione persegue l'integrazione degli immigrati residenti nel proprio territorio, operando per assicurare loro il godimento dei diritti sociali e civili*» (art. 2, comma 3)[7]; e la Lombardia, che «*promuove, nel rispetto delle diverse culture, etnie e religioni, politiche di piena integrazione nella società lombarda degli stranieri residenti, in osservanza delle norme statali e comunitarie*» (art. 2, comma 4, lett. *h*) e che pertanto rinvia, diversamente dalla Liguria, alla normativa statale.

Nettamente più sopra, quanto ad attitudine a individuare un maggior numero di fattispecie regolabili giuridicamente, si posizionano gli Statuti dell'Abruzzo, della Puglia, della Toscana e dell'Umbria: qui il riferimento

---

6 Si ricorda che ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 («*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*»), «*Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale […]*»: secondo la normativa nazionale, cioè, l'assistenza sociale è già riconosciuta agli immigrati *regolari*.

7 Con la l.r. n. 4 del 2009 (art. 1) era stata dichiarata la «*indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati*», con chiaro riferimento ai Centri di identificazione ed espulsione (CIE), previsti dall'art. 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*) in sostituzione, per effetto dell'art. 9 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito in legge, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), degli originari Centri di permanenza temporanea ed assistenza. A disposizione impugnata dal Governo, la Regione Liguria ne aveva tentato la difesa anche utilizzando l'art. 2 dello Statuto, cit. nel testo, «in conformità» del quale la stessa era stata adottata. La Corte costituzionale, però, nella sentenza n. 134 del 2010, con la quale comunque ne ha dichiarato l'incostituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *b*, ha totalmente sorvolato sul punto.

testuale è solo agli *immigrati*, senza alcun richiamo ai requisiti della residenza, del soggiorno o della cittadinanza. Ai sensi dello Statuto abruzzese, «*La Regione persegue l'accoglienza solidale delle persone immigrate e ne promuove l'integrazione sociale in base ai princìpi del pluralismo delle culture*» (art. 7, comma 7): il riferimento a *persone* per le quali è sufficiente il semplice status di *immigrati* appare potenzialmente in grado di disegnare un quadro normativo più ampio dei precedenti. Stessa cosa vale per lo Statuto pugliese, ai sensi del quale «*La Regione riconosce nella pace, nella solidarietà e nell'accoglienza, nello sviluppo umano e nella tutela delle differenze, anche di genere, altrettanti diritti fondamentali dei popoli e della persona, con particolare riferimento ai soggetti più deboli, agli immigrati e ai diversamente abili*» (art. 3, comma 1): qui anche l'oggetto della garanzia (il riconoscimento dei *diritti fondamentali alla solidarietà e all'accoglienza*) appare ben più pregnante che nei casi delle Regioni esaminate in precedenza[8]. Parla invece di «*accoglienza solidale delle persone immigrate, secondo i princìpi del pluralismo delle culture, del reciproco rispetto e dell'integrazione sociale*» lo Statuto della Toscana (art. 4, comma 1, lett. *t)*); e, sulla stessa falsariga, lo Statuto umbro afferma che «*La Regione riconosce il valore umano, sociale e culturale della immigrazione e favorisce il pieno inserimento nella comunità regionale delle persone immigrate*» (art. 8, comma 2). Nessuno di questi quattro Statuti si cura di correlare il termine *immigrati* (o la locuzione *persone immigrate*) ad altre specificazioni: in punto di diritto, dunque, maggiore è la loro attitudine normopoietica rispetto agli Statuti citati in precedenza.

Ma al primo posto di tale possibile scala vanno collocati gli Statuti di quelle Regioni che non solo non legano, come quelli appena esaminati, lo status di *immigrato* ad alcun requisito ma che, altresì, esplicitano altre possibili declinazioni di quello stesso *status*, riducendo così le ipotesi di

---

[8] Da segnalare che, ai sensi dell'art. 50, comma 2, lett *a)* dello Statuto, in Puglia è previsto anche «*l'Ufficio della difesa civica, che […] interviene, altresì, nella tutela dei diritti e dei princìpi fondamentali di cui agli articoli 3 e 6, nella tutela non giurisdizionale dell'infanzia, degli adolescenti e dei minori, nella tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli immigrati, nella tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti*»

dubbia applicabilità: si allude agli Statuti della Calabria, della Campania, dell'Emilia-Romagna e del Piemonte. Ai sensi dello Statuto calabrese, tra i vari obiettivi la Regione persegue anche «*il pieno rispetto dei diritti naturali ed inviolabili della persona, promuovendo l'effettivo riconoscimento dei diritti sociali ed economici per gli immigrati, i profughi, i rifugiati e gli apolidi, al fine di assicurare il loro pieno inserimento nella comunità regionale*» (art. 2, comma 2, lett. *h*, come recentemente modificato con la legge regionale n. 3 del 2010, di revisione statutaria); ai sensi dello Statuto campano, la Regione promuove ogni utile iniziativa per favorire «*la realizzazione di un elevato livello delle prestazioni concernenti i diritti sociali nonché il godimento dei diritti politici e sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati e degli apolidi, ivi compreso il diritto di voto, per quanto compatibile con la Costituzione*» (art. 8, comma 1, lett. *o*)[9]; in Emilia-Romagna lo Statuto prevede che la Regione ispiri la propria azione prioritariamente ad una serie di obiettivi tra cui «*il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti*» (art. 2, comma 1, lett. *f*)[10]; ed infine il Piemonte, dove è stabilito che «*La Regione riconosce e promuove i diritti di tutti e, in particolare, delle fasce più deboli della popolazione e promuove il rispetto di tutti i diritti riconosciuti dall'ordinamento agli immigrati, agli apolidi, ai profughi e ai rifugiati*» (art. 11, comma 1). Dal tenore delle disposizioni citate, dunque, non esistono dubbi di sorta circa l'applicabilità di quanto disposto non solo, genericamente, agli *immigrati* ma anche ai *profughi*, ai *rifugiati* e agli *apolidi*.

---

[9] Ma lo Statuto, all'articolo 18, comma 1, lett. *c*,) prevede anche «*La consulta degli immigrati, per favorire la loro integrazione nella comunità campana*», istituita e disciplinata con la recente l.r. n. 6 del 2010. Su diritto di voto, v. nota successiva.

[10] Su *diritto di voto* ha già stabilito la Corte costituzionale: dal «*carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa*»; una disposizione statutaria del genere «*non comporta né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fonda esercizio di poteri regionali*» ed è dunque caratterizzata da «*inidoneità lesiva*» della Costituzione (sentenza n. 379 del 2004, punto 2 del *Cons. dir.*).

Tali dodici Statuti sono attualmente in vigore, essendo spirato per ognuno di essi il termine per l'impugnazione governativa davanti alla Corte costituzionale. E, salvo estensione alle disposizioni citate di quell'interpretazione tesa a renderle prive di *alcuna efficacia giuridica*[11], potrebbero costituire parametro interposto in un eventuale giudizio di legittimità costituzionale su una legge regionale[12].

9.1.3. La legislazione regionale

L'analisi della legislazione regionale verterà, per ragioni organizzative e sistematiche, soltanto sulla materia *immigrazione*, rimandando ad altra sede la trattazione della legislazione delle Regioni in materia di *emigrazione*. L'analisi può effettuarsi attraverso un raffronto con la normativa statutaria e l'utilizzazione dello stesso criterio di analisi sopra utilizzato. Anche a livello legislativo, cioè, il tema è in primo luogo quello della individuazione della categoria dei beneficiari degli interventi regionali: in particolare, se nella stessa sono da includervi gli immigrati *irregolari* e, come subito si vedrà, sul punto non sempre vi è corrispondenza, all'interno di una singola Regione, tra normativa statutaria e normativa legislativa[13].

Intanto, va sottolineato come tutte le Regioni ordinarie abbiano una legge in materia di *immigrazione*. In alcuni casi si tratta di leggi approvate al fine di disciplinarla in maniera organica; in altri, di leggi generali su materie diverse ma che, in forza di qualche disposizione, sono da intendersi applicabili anche agli immigrati. Quest'ultimo è, in realtà, il solo caso della Regione Molise[14], dove la l.r. n. 1 del 2000, dal titolo «*Riordino*

---

[11] Cfr. *retro*, nota 1 e nota 10.

[12] L'ultimo caso in cui è stata fatta valere dalla Corte costituzionale la natura di *parametro interposto* dello Statuto (nel caso specifico, dello Statuto abruzzese), e dunque dichiarata l'incostituzionalità di una legge regionale per violazione «dello statuto regionale in relazione all'art. 123 Cost.» è quello trattato nella sentenza n. 68 del 2010 (dove però, si badi, si discuteva di un istituto giuridico, la *prorogatio* dei poteri del Consiglio regionale, oggetto, secondo la Corte, di riserva di statuto).

[13] Ma non mancano difficoltà interpretative anche interne ad una singola legge regionale, laddove in alcuni casi (di cui si darà conto nel testo) le categorie di destinatari individuate a livello *generale* non hanno sempre la stessa ampiezza nei settori specifici di intervento (ad es. nelle *politiche abitative* o negli *interventi sanitari*).

[14] Come si dirà in seguito con riguardo alle autonomie speciali, anche la Sicilia e la Provincia di Bolzano si sono dotate di una legge analoga.

delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza», disciplina tutto il sistema regionale di assistenza sociale. La legge, cioè, nasce più per assolvere un compito regionale istituzionale che per affrontare la tematica specifica dell'*immigrazione*: ma, e qui è il punto, in forza dell'art. 2, ai sensi del quale «*Sono destinatari delle prestazioni sociali i cittadini italiani residenti nella regione, nonché gli stranieri, gli apolidi e le persone occasionalmente o temporaneamente presenti sul territorio regionale qualora si trovino in condizioni di difficoltà tali da non consentire l'intervento da parte dei servizi della Regione o dello Stato di appartenenza, salvo rivalsa in base alla normativa vigente*», essa allarga improvvisamente il suo campo di applicazione (creando, come fra poco si dirà, non pochi problemi interpretativi)[15].

Il caso del Molise può trattarsi insieme al Veneto[16], dove vige la l.r. n. 9 del 1990, dal titolo «*Interventi nel settore dell'immigrazione*», e alla Basilicata[17], dove vige la l.r. n. 21 del 1996, dal titolo «*Interventi a sostegno dei lavoratori extracomunitari in Basilicata ed istituzione della Commissione regionale dell'immigrazione*»: in tutti e tre i casi, infatti, manca un *nuovo* Statuto regionale, e dunque un qualsiasi riferimento *statutario* alla materia *immigrazione*. La legislazione di tali Regioni risulta

---

[15] Il Commissario di Governo, in occasione dell'apposizione del *visto* (previsto dal procedimento legislativo regionale prima della l. cost. n. 3 del 2001), ebbe modo di osservare, proprio «*con riferimento all'art. 2, che l'art. 39 della l. n 40/1998 ai fini della fruizione delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale equipara ai cittadini italiani solo gli stranieri titolari di carta o di permesso di soggiorno non inferiore ad un anno nonché i minori ivi iscritti*», cercando di fornire un criterio interpretativo di tipo restrittivo e comunque in linea con la legislazione nazionale. Da segnalare che in Molise vige anche la l.r. n. 14 del 2003, dal titolo «*Interventi in favore del recupero e del reinserimento del reo nel mondo del lavoro*», previsti «*a favore dei detenuti italiani e stranieri*» (art. 1, comma 2), e la l.r. n. 14 del 2004, dal titolo «*Riconoscimento come soggetto culturale di interesse regionale dell'Osservatorio Permanente per l'Immigrazione afro-asiatica in Italia*», con la quale «*l'individuazione di temi e soggetti di fattori immigratori nel territorio regionale […] assumono rilevanza di interesse regionale*» (art. 1), e vengono affidati all'«*Osservatorio Permanente per l'Immigrazione afro-asiatica in Italia*» che, già «*istituito presso la cattedra di Diritto dell'Antico Oriente Mediterraneo, del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Sociali e dell'Amministrazione, della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi del Molise, viene riconosciuto come soggetto di interesse pubblico regionale*» (art. 2).

[16] Lo Statuto è del 1971: legge (statale) n. 340 del 1971.

[17] Lo Statuto vigente è sempre del 1971: legge (statale) n. 350 del 1971.

abbastanza risalente nel tempo (con parziale eccezione per la legge del Molise che, comunque, è del 2000), maturando in tempi nei quali, da un lato era inferiore il grado di autonomia delle Regioni e, dall'altro, il tema dell'*immigrazione* non aveva quella centralità politica oggi avvertita: il risultato è una legislazione che pretende poca autonomia dallo Stato in materia, e che non si preoccupa di sciogliere i nodi della stessa, primo fra tutti quello della individuazione dei destinatari delle varie disposizioni. È il caso della legge della Basilicata, dove gli interventi previsti «*sono rivolti agli immigrati provenienti da paesi extracomunitari e alle loro famiglie che soggiornano sul territorio regionale e che in esse risiedono in regola con le leggi dello Stato*» (art. 3), con un mero rinvio alla fonte statale per l'individuazione dei destinatari della legge; o della citata legge del Molise sul sistema socio-assistenziale regionale che, non essendo una legge specifica in materia di immigrazione, è di non facile interpretazione là dove stila gli elenchi di beneficiari di specifici servizi regionali non includendo tra le categorie indicate quella degli immigrati[18]; parziale eccezione è invece rappresentata dalla legge veneta, che si applica «*agli immigrati provenienti dai Paesi extracomunitari che dimorano nel territorio della Regione*» (art. 2, comma 1), e che dunque non richiama il requisito della *regolarità del soggiorno*[19].

---

[18] Prevede ad esempio l'art. 5 che «*Gli interventi socio-assistenziali in particolare comprendono: i servizi domiciliari, gli interventi di sostegno economico, i servizi per l'alloggio, i servizi semi residenziali e residenziali, gli interventi di accoglienza, sostegno e tutela sociale dei minori, degli anziani, dei portatori di handicap e dei soggetti con disagio e svantaggio sociale*» (comma 2): sono da intendersi inclusi anche gli *immigrati*? Oppure, l'art. 7, comma 2, specifica che «*Gli interventi domiciliari sono prioritariamente effettuati a favore di persone che vivono in condizione di dipendenza e di famiglie o nuclei di convivenza che provvedono all'assistenza e alla cura di soggetti non autosufficienti*», e così tutte le altre disposizioni in materia di *interventi di diritto allo studio*, di *interventi di sostengo economico* o di *servizi domiciliari*. È sufficiente, insomma, a livello interpretativo, in una legge che risale a 10 anni fa, che istituisce il sistema regionale di assistenza sociale, che non tratta specificamente il tema dell'immigrazione, l'estensione *una tantum* (contenuta nell'art. 2) della disciplina anche agli *immigrati*?

[19] La legge veneta citata, per la parte relativa alle *Provvidenze in materia abitativa* (art. 6), prevedeva la possibilità di essere assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica per «*gli immigrati residenti da almeno due anni nel territorio della Regione*» (art. 6, comma 1): tale disposizione è stata sostituita (e resa pressoché inoperante) dall'art. 2, comma 1, lett. *a*, della l.r. n. 10 del 1996, ai sensi del quale «*Il cittadino di altri Stati è ammesso se tale diritto è riconosciuto, in condizioni di reciprocità da*

Tra le dodici Regioni ordinarie dotatesi invece di un nuovo Statuto, sette hanno una legge in materia di immigrazione *successiva* ad esso, e cinque ne hanno una *precedente*. Le sette Regioni che hanno una legge in materia di immigrazione successiva allo Statuto sono: Liguria, Toscana, Marche, Lazio, Campania, Puglia e Calabria. In queste sette Regioni, le leggi sull'immigrazione sono state approvate in anni molto recenti (dal 2007 al 2010) a dimostrazione di un fenomeno percepito in maniera crescente proprio nell'ultimo periodo. È possibile, per ognuna di queste sette Regioni, valutare la coerenza dell'impianto legislativo con i princìpi statutari, già in vigore al momento della loro adozione: e la valutazione dirà che non esiste sempre piena corrispondenza tra le due fonti, dandosi sia il caso di leggi più "aperte" dello Statuto che il caso contrario.

Colpisce subito la situazione delle Regioni Marche e Lazio, che dispongono, come visto sopra, di due Statuti che poco concedono al tema della *immigrazione*. Nelle Marche vige la l.r. n. 13 del 2009, dal titolo «*Disposizioni a sostegno dei diritti dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati*». Tale legge è molto più aperta dello Statuto, al punto da aver indotto il Governo ad impugnarla davanti alla Corte costituzionale per vari motivi di incostituzionalità, a partire da quello, dirimente, espresso dall'art. 2, comma 1, lett. *c*), che individua tra i destinatari della legge anche i «*cittadini stranieri immigrati in attesa del procedimento di regolarizzazione*» (dunque, anche gli *irregolari*). La Corte tuttavia, nell'ordinanza n. 275 del 2010, non si è pronunciata nel merito in quanto, nelle more del giudizio, la Regione Marche, con legge n. 28 del 2009 (di soli sei mesi successiva alla legge n. 13) ha provveduto all'abrogazione di alcune norme impugnate dal Governo, aprendo la strada ad un accordo tra le parti che si è effettivamente avuto e che si è tradotto nell'estinzione del processo costituzionale.[20] Ma il risultato di tale abrogazione, strumentale probabilmente alla estinzione del processo pendente, ha determinato una situazione non proprio chiara nella legislazione

convenzioni o trattati internazionali e se è iscritto nelle apposite liste degli uffici provinciali del lavoro»

[20] Cfr. ord. n. 275 del 2010.

marchigiana attualmente vigente che, comunque, appare ben più aperta, in tema di *immigrazione*, rispetto allo Statuto regionale.[21]

Molto simile è il caso della Regione Lazio.[22] Permane qui, in realtà, un dubbio su tale maggiore apertura (rispetto allo Statuto) della l.r. n. 10 del 2008, dal titolo «*Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati*», dovuto alla ambivalente formulazione dell'art. 2, comma 1, dove alla lett. *a)* si legge che i destinatari degli interventi previsti dalla legge siano «*i cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, inclusi gli apolidi, i richiedenti asilo ed i rifugiati, regolarmente soggiornanti ai sensi della normativa vigente, che risiedono o sono domiciliati stabilmente nel territorio regionale*»: pare difficile, a livello interpretativo, riscontrare la *regolarità* del soggiorno delle categorie di immigrati elencate. Alla lett. *c)* dello stesso articolo, però, la legge torna ad allargare i confini di quanto stabilito dallo Statuto regionale, includendo nelle garanzie «*i cittadini*

---

[21] La Regione, infatti, con la legge n. 28 del 2009, ha abrogato soltanto due disposizioni, tra quelle impugnate dal Governo, della precedente legge n. 13 del 2009: la prima (art. 2, comma 1, lett. *c*) riguardava (appunto) l'estensione della normativa agli immigrati *irregolari*; la seconda, invece, recitava: «[La Regione] *Ricorre ad ogni strumento riconosciutole dall'ordinamento ed esercita ogni facoltà e potere riservatole dalla Costituzione e dalla legge al fine di evitare la realizzazione nel territorio regionale di centri di identificazione ed espulsione o, comunque, di centri di detenzione per migranti*». Mentre con riguardo a quest'ultima non ci sono più profili degni di rilievo, essendo ormai acquisito, dopo la sentenza n. 134 del 2010 relativa alla vicenda ligure, che le Regioni non possono prendere posizione alcuna riguardo la realizzazione dei C.I.E. nel proprio territorio (cfr. *retro*, nt. 7), con riguardo alla prima (estensione della normativa agli irregolari) rimangono invece delle incongruenze con il resto dell'articolato della legge: ad esempio, all'art. 12, dal titolo «*Assistenza sanitaria*», è stabilito che «*La Regione, nel rispetto della normativa statale vigente, assicura ai soggetti di cui all'articolo 2 e agli immigrati temporaneamente presenti l'assistenza sanitaria e la fruizione delle prestazioni sanitarie ospedaliere, ambulatoriali e riabilitative presso le strutture del servizio sanitario regionale […]*» (comma 1); tale disposizione torna ad estendere l'assistenza sanitaria anche agli immigrati semplicemente *presenti* nel territorio regionale, in conformità al testo originale dell'art. 2 ma in difformità con il testo (vigente) risultante dopo abrogazione.

[22] Il caso del Lazio va segnalato perché qui probabilmente diventano tangibili, più che in altre Regioni, gli effetti che possono derivare dalla diversa paternità politica dello Statuto rispetto alla legge regionale, determinando un altro caso in cui la seconda si pone come nettamente più aperta in tema di garanzie per gli immigrati, rispetto allo Statuto (il quale, come visto sopra, limita la propria copertura ai soli immigrati *regolarmente soggiornanti*). Insieme al Lazio, in tema di incidenza politica sul contenuto degli atti normativi va probabilmente citato il caso del Friuli Venezia Giulia, che riguarda tuttavia fonti dello stesso rango (leggi), succedutesi nel tempo (sul punto, v. oltre).

stranieri immigrati in attesa della conclusione del procedimento di regolarizzazione».

Nessuna particolare difformità, invece, si riscontra tra gli Statuti delle Regioni Toscana, Abruzzo, Calabria, Campania e Puglia e le rispettive leggi in materia di *immigrazione*. La legge della Regione Campania (n. 6 del 2010), dal titolo «*Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*» rappresenta la legge più recente adottata in materia da una Regione. A causa del contenuto particolarmente garantista nei confronti, come si legge già dal titolo, delle persone straniere (semplicemente) *presenti* nel territorio regionale, si mostra pienamente in linea con la disposizione dello Statuto campano sopra ricordata, che estende la copertura di quanto disposto anche agli *immigrati* non in regola col soggiorno.[23]

La legge campana, in ragione del suo contenuto, si affianca alla legge della Regione Puglia, n. 32 del 2009, dal titolo «*Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia*», con la quale in questo momento (ottobre 2010) condivide lo *status* di legge *sub judice*, in quanto impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale[24]. La

---

[23] La legge campana riconosce una mole davvero considerevole di diritti sociali per i «*cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati, presenti sul territorio regionale […]*» (art. 2, comma 1). Si parla dei diritti ad: «*essere assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica disponibili nel territorio della regione Campania; essere destinatari dei contributi erogabili ai locatari dei contratti di locazione [*omissis*]; essere destinatari dei contributi in conto capitale per l'acquisto della prima casa di abitazione, eventualmente disposti dalla Regione; partecipare ai bandi di concorso relativi all'erogazione di ogni altra provvidenza erogata della regione Campania in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, il recupero, la costruzione e la locazione di alloggi*» (art. 17, comma 5). Sono inoltre garantiti, sempre «*alle persone straniere presenti sul territorio regionale*» campano, «*la tutela della gravidanza e della maternità, compreso l'accesso ai consultori familiari; la tutela della salute del minore; le vaccinazioni previste dai piani sanitari; gli interventi di profilassi internazionali; la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive*» (art. 18, comma2).

[24] La legge della Regione Puglia n. 32 del 2009 prova probabilmente ad "allargare", in materia di assistenza sanitaria, quel dato normativo già acquisito, in base al quale l'ordinamento italiano riconosce «*le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio*» (art. 35, comma 3, d.lgs. 286 del 1998) anche agli immigrati irregolari: ai sensi della legge pugliese, tutti gli STP, ovvero (secondo la formulazione della legge) gli *Stranieri Temporaneamente Presenti* nella Regione, dunque anche gli irregolari, «*scelgono il medico di fiducia, o il pediatra di libera scelta per i minori, presso il distretto sociosanitario, il quale provvede alla registrazione nel sistema informativo nonché al*

legge della Campania è stata impugnata sulla base del fatto che, come si legge nel ricorso governativo, le Regioni non possono disporre la «*estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione*».[25] E stesso ragionamento aveva, poco prima, indotto il Governo ad impugnare la legge della Puglia, ovvero il fatto che i destinatari degli interventi in essa previsti «*sono indicati genericamente quali «immigrati» (art. 2 comma 1), o «cittadini immigrati presenti sul territorio regionale» (art. 1 comma 1), o, ancora, […] come gli stranieri «presenti a qualunque titolo sul territorio della regione» (art. 1 comma 3). L'uso di tali formule ampie e generiche, […] comporta che i suddetti interventi siano inequivocabilmente rivolti anche ai cittadini stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno*».[26] Proprio i motivi di tali

---

rilascio del relativo codice STP per sei mesi, rinnovabile» (art. 10, comma 5). L'approccio della Regione, in tutta evidenza, è quello di regolamentare, e dunque garantire in forme ripetibili e certe, quello che poteva interpretarsi come l'occasionale e sbrigativa cura sanitaria a fronte di un caso di emergenza occorso ad un immigrato. Si consideri che, ai sensi della legge pugliese, gli stranieri irregolari (o STP) «*possono rivolgersi sia alla rete dei consultori familiari che a quella degli ambulatori pubblici territoriali e ospedalieri per usufruire di: 1) visite ginecologiche, prestazioni a tutela della gravidanza e della maternità, prevenzione e cura delle malattie sessualmente trasmissibili; 2) screening, contraccezione, tutela della maternità e della paternità responsabile e assistenza per le procedure relative all'interruzione volontaria della gravidanza; 3) prestazioni dei centri vaccinali della ASL per le vaccinazioni consigliate dal servizio sanitario nazionale; 4) prestazioni specifiche erogate dalle strutture del SSR quali servizi per la tossicodipendenza (Ser.T.) e centri di salute mentale, cui hanno accesso diretto; 5) riabilitazione post infortunistica, nonché la riabilitazione intensiva ed estensiva legata alla patologia invalidante; 6) tutte le prestazioni urgenti relative a: pronto soccorso, ricoveri ordinari, in regime di day hospital e day surgery, dialisi*» (art. 10, comma 5). Come si può dedurre dalla lettura di tali disposizioni, si va chiaramente oltre il dato espresso dal d.lgs. 286 del 1998, e spesso richiamato (e confermato) dalla Corte costituzionale, in tema di *cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o essenziali* riconosciute agli immigrati irregolari.

[25] Reg. ric. n. 62 del 2010, pubblicato sulla G.U. del 19 maggio 2010, n. 20. A sostegno di tale posizione l'Avvocatura dello Stato richiama, oltre ovviamente a quanto disposto all'art. 117, comma 2, lett. *a* e lett. *b*, Cost., il fatto che la normativa statale vigente, ovvero il d.lgs. n. 286 del 1998, «*all'art. 3, comma 5, e all'art. 40, comma 1*-bis*, demanda alle Regioni e agli altri enti territoriali le misure di integrazione sociale dei soli immigrati regolarmente soggiornanti sul territorio, e agli artt. 4, 5, 10, 11, 13 e 14, sancisce l'illegittimità e le conseguenze (respingimento, espulsione o detenzione nei centri di identificazione ed espulsione) del soggiorno degli immigrati irregolari, configurandolo, inoltre – ai sensi del nuovo art. 10-bis (aggiunto dalla legge n. 94/2009, art. 1, comma 16, lett. a) – come reato*». In realtà, l'art. 3, comma 5, del T.U., citato nel ricorso governativo, non fa riferimento alcuno alla «regolarità» del soggiorno dell'immigrato nel territorio dello Stato.

[26] Reg. ric. n. 20 del 2010, pubblicato sulla G.U. del 17 marzo 2010, n. 11.

impugnazioni, e quindi ciò che la Corte dovrà dipanare, fanno dei giudizi in questione l'occasione per aggiungere il tassello decisivo mancante: le Regioni possono decidere se un immigrato *irregolare* sia o meno titolare di diritti sociali? O la questione della legittimità della sua *presenza* in territorio italiano, che la Corte ha già ritenuto rientrante nella competenza esclusiva statale,[27] assorbe (e liquida) ogni sua possibile pretesa giuridica all'*eguaglianza sostanziale* (che si realizza invece proprio tramite l'esercizio di competenze riconosciute, anche dalla stessa Corte, alle Regioni).[28]

Da notare che tale questione è già finita due volte sul tavolo della Corte costituzionale. Tuttavia, sia nel caso della recente sentenza n. 269 del 2010, così come già nel caso della legge della Regione Marche (citato poca fa), il giudice delle leggi non ha potuto pronunciarsi sul contestato art. 2, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 29 del 2009 («*Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*»), in quanto la disposizione non era stata menzionata nella delibera del Consiglio dei ministri che aveva disposto l'impugnazione della legge regionale, rendendo così inammissibile la questione sul punto. Anche la legge toscana, dunque, insieme alle già esaminate leggi campana e pugliese, in perfetta linea con lo Statuto dispone che le previsioni della legge si estendano «*a favore di cittadini stranieri comunque dimoranti sul territorio regionale*», ivi compresi, dunque, gli *irregolari*: con in più il fatto che la legge toscana (insieme alla legge ligure, di cui si dirà a breve) non è più *sub judice* come le altre due e che quindi, qualunque sarà il giudizio della Corte su quelle, in Toscana la disciplina dell'immigrazione potrà continuare ad applicarsi anche agli

---

[27] Cost., art. 117, comma 2, lett. *b)*. Ed infatti, la potestà legislativa regionale «non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale»: Corte cost., sentenza n. 134 del 2010 (punto 2, *Cons. dir.*). Per il fatto che ad esempio «quelli dei servizi sociali e dell'istruzione» siano «ambiti materiali regionali» cfr. Corte cost., sentenza n. 50 del 2008 e n. 300 del 2005.

[28] In riferimento all'*eguaglianza sostanziale* non è incongruo, stante l'art. 3, comma 5, del d.lgs. 286 del 1998 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*) che affida a Regioni ed enti locali l'«obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato […]», in chiara assonanza con l'art. 3, comma 2, della Costituzione.

immigrati *irregolari*. Nella stessa sentenza la Corte, inoltre, ha salvato tutte le altre disposizioni impugnate dal Governo: tra esse spicca la possibilità per gli *immigrati irregolari* di beneficiare «*degli interventi socio-assistenziali urgenti ed indifferibili*» (art. 6, comma 35). Nel motivare l'infondatezza delle doglianze erariali, la Corte cita una sua precedente giurisprudenza che però non sembra pienamente congruente al tema che stava affrontando: nel caso trattato si verteva su interventi (urgenti e indifferibili) di natura *socio-assistenziale*; nella giurisprudenza citata[29] si verteva in materia di *tutela della salute* (cfr. punto 4.1, *Cons. dir.*). Pare così che la Corte abbia (inavvertitamente?) ampliato la categoria degli interventi *urgenti e indifferibili* di cui possono beneficiare gli immigrati *irregolari*, includendovi, oltre a quelli in materia di tutela della salute, anche quelli di natura socio-assistenziale.

In Calabria non risultano incompatibilità evidenti tra Statuto (che include nelle garanzie i *profughi* e gli *apolidi*) e la legislazione. La l.r. n. 18 del 2009, dal titolo «*Accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali*», in realtà, più che una legge sull'*immigrazione* incaricata di disciplinare situazioni giuridiche soggettive degli immigrati, è una legge che detta misure di carattere generale: essa assicura sì «*interventi specifici per l'accoglienza, la protezione legale e sociale e l'integrazione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di misure di protezione sussidiaria o umanitaria presenti sul territorio regionale […]*» (art. 1, comma 1) ma, nel prosieguo, non mira ad individuare *situazioni giuridiche soggettive* degli immigrati (come le leggi delle Regioni Campania, Puglia e Toscana), limitandosi a misure di carattere programmatico ed in più mediate dagli «*Enti locali, le Istituzioni scolastiche, le Aziende sanitarie e gli altri soggetti pubblici nonché le Associazioni ed enti senza scopo di lucro operanti nel territorio regionale*» (art. 4, comma 3)[30].

---

[29] Sentenza n. 148 del 2008 e n. 252 del 2001.

[30] Ai sensi della legge, la Regione Calabria:
«*Sostiene con priorità interventi, di durata anche pluriennale, in favore di comunità interessate da un crescente spopolamento o che presentano situazioni di particolare sofferenza socio-economico che intendano intraprendere percorsi di riqualificazione e*

Infine la Liguria. Vige qui la l.r. n. 7 del 2007, dal titolo «*Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*» che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, include tra i suoi destinatari «*le cittadine e i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati, presenti sul territorio regionale*»[31]. Il rapporto con lo Statuto ligure è di maggiore apertura, in quanto lo Statuto parla di immigrati *residenti*; ciò che è più importante sottolineare, tuttavia, è che la legge ligure n. 7 del 2007 non è stata impugnata dal Governo e che dunque, insieme alla legge toscana, è attualmente in vigore: ciò comporta che, a causa dell'ampiezza delle fattispecie disciplinate, presenta gli stessi presunti vizi di costituzionalità per cui è stato richiesto l'annullamento delle leggi delle Regioni Puglia e Campania (attualmente sul tavolo della Corte costituzionale)[32].

---

di rilancio socio-economico e culturale collegati all'accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati, e dei titolari di misure di protezione sussidiaria e umanitaria.
La Regione sostiene inoltre la produzione e la diffusione di eventi culturali volti a sensibilizzare l'opinione pubblica ad una cultura dell'accoglienza e ad una conoscenza del diritto d'asilo, anche allo scopo di prevenire e contrastare situazioni di intolleranza e razzismo, nonché sostiene programmi di formazione rivolti anche agli operatori della pubblica amministrazione nel campo del diritto d'asilo e del diritto dell'immigrazione in generale» (art. 4, comma 1 e 2).

31 Si ricorda che la più recente l.r. n. 4 del 2009 era di un solo articolo, incaricato di modificare l'art. 1, comma 4, lett. *a)*, della vigente l.r. n. 7 del 2007, ai sensi del quale tra gli obiettivi della Regione è incluso quello di «*eliminare ogni forma di razzismo o di discriminazione*». Secondo l'unico articolo della legge del 2009, la citata lett. *a)* della legge del 2007 andava così sostituita: «*eliminare ogni forma di razzismo o discriminazione, anche attraverso la manifesta indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati, al fine di garantire una sinergica e coerente politica di interscambio culturale, economico e sociale con i popoli della terra, nel rispetto della tradizione del popolo ligure e della sua cultura di integrazione multietnica*», ma (come già segnalato *retro*, nt. 6) la Corte cost. lo ha ritenuto illegittimo nella parte in cui afferma tale «*indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati*» (sentenza n. 134 del 2010).

32 Significativo, a proposito del "distacco" dalla legislazione statale, quanto stabilito dalla legge ligure in materia di assistenza sanitaria. Ai sensi dell'art. 18, comma 2, «*Ai cittadini stranieri presenti sul territorio regionale non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno sono assicurate, nei presidi pubblici e accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali*»: solo successivamente a tale affermazione, la legge regionale richiama l'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 e ripete quanto là previsto. L'impressione, cioè, sembra quella di voler garantire di più, andando oltre il dato nazionale, impressione peraltro confermata laddove la legge regionale puntualizza che «*Per cure urgenti si intendono le cure che non*

Le cinque Regioni che invece hanno un nuovo Statuto e una legge ad esso precedente, sono Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Umbria e Abruzzo. In tre casi (Piemonte, Lombardia e Umbria) si tratta di leggi approvate molti anni prima del nuovo Statuto; negli altri due casi (Abruzzo ed Emilia-Romagna), di leggi più recenti, ancorché precedenti lo Statuto.

In Abruzzo, la l.r. n. 46 del 2004 (approvata due anni prima del nuovo Statuto), dal titolo «*Interventi a sostegno degli stranieri immigrati*» non sembra andare oltre l'orizzonte che verrà poi delineato dalla disposizione statutaria (art. 7, comma 7, che individua tra i suoi destinatari le *persone immigrate*). In realtà, la formulazione dell'art. 2 della legge regionale, per la quale «*gli stranieri immigrati sono destinatari degli interventi previsti dalla presente legge a condizione che siano residenti, domiciliati o altrimenti presenti, nel rispetto della normativa vigente, sul territorio della Regione, nelle ipotesi sia di immigrazione definitiva che di permanenza limitata e finalizzata*» non sembra chiarire il raggio di estensione della sua applicabilità per via della formula, abbastanza ambigua, «*altrimenti presenti, nel rispetto della normativa vigente*»[33].

In Piemonte, invece, è più netta la divergenza tra legge e Statuto regionale. La l.r. n. 64 del 1989, approvata ben 16 anni prima dello Statuto (del 2005), dal titolo «*Interventi regionali a favore degli immigrati extra-comunitari residenti in Piemonte*», liquida la questione dei destinatari prevedendo che «*le provvidenze e gli interventi previsti alla presente legge sono riferiti agli extra-comunitari immigrati in Piemonte ed ivi residenti, in regola con il permesso di soggiorno*» (lo Statuto, come sopra evidenziato, parla semplicemente di *immigrati*). In Piemonte, cioè, la legislazione è più restrittiva dello Statuto e, con riguardo al contenuto,

---

possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona. Per cure essenziali si intendono le prestazioni sanitarie diagnostiche e terapeutiche relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita, quali complicanze, cronicizzazioni o aggravamenti» (art. 18, comma 3).

33 Tra le disposizioni della legge abruzzese, per le quali si fa più stringente il dubbio citato nel testo, va segnalato l'art. 9, comma 1, ai sensi del quale «*La Regione assicura agli stranieri immigrati di cui all'art. 2, comma 2, la fruizione delle prestazioni sanitarie presso i presidi del servizio sanitario nazionale nei limiti e con le modalità previste per i cittadini residenti sul territorio abruzzese e conformemente alla normativa nazionale concernente i cittadini italiani*».

definisce (come la legge della Calabria) misure di carattere generale piuttosto che situazioni giuridiche soggettive (in quanto tali, direttamente azionabili) degli immigrati[34].

In Emilia-Romagna, la l.r. n. 5 del 2004, dal titolo «*Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2*» precede di un solo anno lo Statuto ma appare, a differenza di questo, assai più prudente. Se, infatti, lo Statuto parla di veri e propri *diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi* spingendosi perfino, come visto sopra, a riconoscere loro il *diritto di voto* e se, pertanto, netta è la distanza che vuol prendersi dalla legislazione nazionale, la legge regionale opera essenzialmente attraverso la tecnica del rinvio proprio ad essa. Così nell'art. 2, comma 1, ai sensi del quale «*destinatari degli interventi previsti dalla presente legge sono i cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, i rifugiati, nonché gli apolidi, regolarmente soggiornanti ai sensi della vigente normativa […]. La legge si applica anche ai richiedenti asilo, fatte salve le competenze dello Stato*». Al di là di tale disposizione generale, il richiamo persiste anche quando si scende nel dettaglio, come nel settore dell'assistenza sanitaria: «*Ai cittadini stranieri immigrati, che siano nelle condizioni previste agli articoli 34 e 35, comma 1, del Testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, sono garantiti gli interventi riguardanti le attività sanitarie previste dai livelli essenziali di assistenza, nei termini e nelle modalità disciplinati dalle suddette norme nazionali*» (art. 13, comma 1); riguardo le politiche abitative torna il requisito della regolarità del soggiorno: «*I cittadini stranieri immigrati regolarmente soggiornanti nella regione hanno diritto ad accedere in condizioni di parità agli alloggi di edilizia residenziale pubblica […]*» (art. 10, comma 3); tale richiamo, per contro, cessa per l'istruzione e la formazione professionale: «*I cittadini stranieri immigrati, compresi i*

[34] L'art. 10, comma 1, di tale legge impegna la Regione Piemonte a realizzare interventi organici aventi tra gli scopi: *favorire idonea sistemazione abitativa agli immigrati* (lett. *b*); *promuovere interventi socio-assistenziali a favore degli immigrati in condizioni di bisogno* (lett. *h*); *promuovere iniziative volte a rendere effettivo il diritto all'assistenza sanitaria ed ai servizi sociali previsti per i cittadini piemontesi con particolare riferimento all'inserimento sociale delle donne immigrate ed alla tutela della maternità* (lett. *i*).

richiedenti asilo, hanno diritto alla formazione professionale ed all'istruzione in condizioni di parità con gli altri cittadini» (art. 15, comma 1).

In Lombardia vige ancora la l.r. n. 38 del 1988, dal titolo «*Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie*», finalizzata a promuovere «*iniziative per il superamento delle difficoltà specifiche inerenti le condizioni degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie*» (art. 1, comma 1). Come nel caso di altre leggi così risalenti (Piemonte, Veneto, Molise e Basilicata), non si avverte quell'urgenza di rivendicazione di una grado significativo di autonomia regionale in materia: l'art. 1, comma 2, della legge lombarda si limita a stabilire che essa «*opera nei confronti degli immigrati che provengono da paesi extracomunitari e dimorano nel territorio regionale*», peraltro attraverso iniziative «*assunte in collaborazione con i Ministeri competenti, con altre Regioni, enti locali, amministrazioni pubbliche, enti privati, associazioni e consulte locali […]*» (art. 2, comma 3). Impone, comunque, alla Giunta regionale di predisporre ed attuare un programma annuale di iniziative a favore degli immigrati extracomunitari, tra le quali spicca quella dell'art. 2, comma 2, lett. *d)*: ovvero, «*l'estensione dei servizi a favore degli immigrati e delle loro famiglie, al fine di assicurare loro l'effettivo godimento dei diritti civili e sociali, preservandone l'identità nazionale, etnica e linguistica e di rimuovere gli ostacoli che di fatto limitano l'uguaglianza tra gli stranieri ed i cittadini italiani […]*»[35].

In Umbria, infine, vige la l.r. n. 18 del 1990, dal titolo «*Interventi a favore degli immigrati extracomunitari*», approvata ben quindici anni prima dello Statuto. Anche tale legge risente di un clima diverso rispetto a quello attuale: tuttavia, pur non mancando in essa il rinvio alla legislazione statale, laddove individua come destinatari degli interventi «*i cittadini provenienti da Paesi extracomunitari e loro familiari che risiedano o dimorino nel territorio della regione Umbria secondo la normativa vigente*»

[35] Due riferimenti agli *stranieri* e agli *immigrati* sono anche presenti rispettivamente all'art. 13, comma 2, lett. *e)* e all'art. 26, comma 1, lett. *g)* della l.r. n. 22 del 2006, dal titolo «*Il mercato del lavoro in Lombardia*», finalizzati alla mediazione culturale e all'emersione del lavoro nero.

(art. 2, comma 1), già all'epoca tentava una netta fuga in avanti, stabilendo che «*i cittadini della Comunità economica europea, gli apolidi, i rifugiati e i profughi possono beneficiare degli interventi di cui alla presente legge ove non usufruiscano di più favorevoli o di analoghi benefici in forza della normativa comunitaria, statale e regionale*» (art. 2, comma 1). Ma, di più, caso pressoché unico, stabilisce che nell'ammettere gli immigrati ai servizi socio-assistenziali, la Regione ripartisca i fondi tenendo conto dei servizi effettivamente offerti agli stessi e delle «*carenze del servizio sanitario nazionale, con riferimento al diritto alle prestazioni*» (art. 9, comma 2); e lo stesso criterio viene ribadito in materia di servizi sanitari, dove «*la Regione favorisce iniziative rivolte ai cittadini provenienti da Paesi extracomunitari tendenti a colmare carenze dei servizi sanitari*» (art. 10, comma 5). Tale approccio colloca la Regione Umbria, già dal 1990, in quell'ottica che verrà poi ripresa con la riforma costituzionale del 2001, laddove tutto il sistema dei diritti sociali (e civili) viene strutturato assegnando allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e alle Regioni scelte eventualmente incrementali.

Infine, le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome. La premessa è che le autonomie speciali risultano più “prudenti” delle Regioni ordinarie nei confronti della legislazione statale: esse, cioè, quasi mai trasferiscono nei propri testi legislativi la volontà di ampliare le categorie beneficiarie degli interventi oltre i soggetti in regola con la normativa nazionale.

Tutte le autonomie speciali dispongono almeno di una legge che affronta specificamente la materia, ad eccezione della Regione Sicilia e della Provincia di Bolzano. In Sicilia si rintracciano riferimenti al tema dell’immigrazione nella recente l.r. n. 5 del 2009, dal titolo «*Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale*»: stabilisce l’art. 28, dedicato alla «*Assistenza sanitaria a cittadini extracomunitari*», che la Regione «*in applicazione dei princìpi costituzionali di eguaglianza e di diritto alla salute, nonché di gratuità delle cure agli indigenti, garantisce a tutti coloro che si trovino sul territorio regionale, senza alcuna distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali individuate dall'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998,*

n. 286 […]». Tale disposizione non aggiunge nulla di nuovo a quanto già pacificamente ritenuto nella disponibilità delle Regioni in tema di cure sanitarie urgenti o essenziali, da garantire, in forza della legislazione nazionale e della giurisprudenza costituzionale, ad ogni immigrato a prescindere dalla regolarità del suo soggiorno. Colpisce invece la formulazione dell'art. 6, comma 1, lett. *g)*, della stessa legge, ai sensi del quale l'Assessore regionale per la sanità destina risorse per una serie di finalità tra cui il «*soddisfacimento delle necessità derivanti dalla tutela della salute per le emergenze zootecniche, dalla tutela sanitaria per i cittadini immigrati extracomunitari e dalle esigenze di protezione della salute nelle aree industriali a rischio*»: il fatto di una tutela sanitaria degli immigrati, accostata dalla citata disposizione alle altre due finalità ivi indicate, svela un certo grado di marginalità cui la stessa tutela è relegata dalla legge siciliana.

Nella Provincia di Bolzano riferimenti normativi al tema in esame si rintracciano nella l. p. n. 13 del 1991, dal titolo «*Riordino dei servizi sociali in Provincia di Bolzano*», le cui prestazioni sono garantite a tutti coloro (italiani, comunitari o extracomunitari) che hanno stabile dimora nel territorio provinciale. In particolare, le prestazioni sono erogate anche «*ai cittadini stranieri ed agli apolidi residenti e stabilmente dimoranti in provincia*» (art. 5, comma 2), fermo restando che «*in caso di necessità ed urgenza le prestazioni possono essere erogate anche prescindendo dai requisiti di residenza e dimora*» (art. 5, comma 3). Altri riferimenti sono presenti nella l. p. n. 9 del 2007, dal titolo «*Interventi per l'assistenza alle persone non autosufficienti*», incaricata di assicurare «*specifiche prestazioni socio-sanitarie e socio-assistenziali a persone non autosufficienti, al fine di consentire alle stesse la conduzione di una vita dignitosa*» (art. 1, comma 1): sono destinatari delle prestazioni in essa previste «*i cittadini e le cittadine italiani/e e dell'Unione europea (UE), gli apolidi e i cittadini e le cittadine extracomunitari/e in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo […], con residenza ininterrotta e dimora stabile in provincia di Bolzano da almeno cinque anni. In alternativa ai cinque anni di residenza è riconosciuta la residenza storica di 15 anni, di cui almeno uno immediatamente antecedente la richiesta di riconoscimento dello stato di non*

autosufficienza» (art. 1, comma 2). Da segnalare, infine, la l. p. n. 13 del 1998, sull'«*Ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata*», in particolare l'art. 5, comma 7 (così come modificato dall'art. 1, comma 6, della l. p. n. 9 del 2008), che fissa i requisiti necessari per i «*cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi soggiornanti*» ai fini dell'accesso alle politiche abitative.

Le altre autonomie speciali, come sopra anticipato, dispongono di legislazione specifica in materia. In Sardegna vige la l.r. n. 46 del 1990, dal titolo «*Norme di tutela di promozione delle condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna*», incaricata di perseguire «*l'equiparazione del trattamento dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie a quello degli altri abitanti della Regione*» (art. 1, comma 1). In particolare, ai sensi dell'art. 4, la legge è destinata agli «*immigrati provenienti da paesi extracomunitari che dimorino, in conformità alla vigente legislazione, nel territorio della Sardegna per motivi di lavoro o di studio*», con un chiaro rinvio alla legislazione statale in materia, ma anche, continua la disposizione, «*a coloro che di fatto si trovino nella condizione di rifugiati e che per motivi politici o religiosi, per razza o per l'appartenenza ad un gruppo nazionale o etnico nel paese d'origine non possano esercitare i diritti fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione*», con un chiaro tentativo di superamento della stessa. Ma in Sardegna l'analisi deve estendersi anche alla l.r. n. 23 del 2005, dal titolo «*Sistema integrato dei servizi alla persona. Abrogazione della legge regionale n. 4 del 1998. Riordino delle funzioni socio-assistenziali*», che promuove i diritti di cittadinanza, la coesione e l'inclusione sociale delle persone e le pari opportunità; tale legge non prevede difformità rispetto a quanto già acquisito in materia, essendo diretta, ai sensi dell'art. 4, comma 1, oltre che ai cittadini italiani ed europei (lett. *a)* e *b*)), ai «*cittadini extracomunitari residenti ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*» (lett. *c*) e ai «*cittadini stranieri di cui all'articolo 18 del decreto legislativo n. 286 del 1998*» (lett. *e*)[36]: quanto «*gli apolidi ed i*

[36] Si tratta, come noto, degli immigrati in possesso di carta di soggiorno o permesso non inferiore ad un anno (art. 41, T.U.) e dei titolari di permesso di *soggiorno per motivi di protezione sociale*, rilasciato dal questore (art. 18, T. U.).

rifugiati residenti, nel rispetto delle normative statali ed internazionali vigenti» (lett. *e*) il doppio rinvio potrebbe creare problemi interpretativi, data la frequente non coincidenza tra normativa statale e internazionale.

In Valle d'Aosta, la l.r. n. 51 del 1995, dal titolo «*Interventi per la promozione di servizi a favore di cittadini extracomunitari*» prevede come destinatari «*i cittadini extracomunitari residenti, temporaneamente domiciliati ovvero occasionalmente presenti nei comuni della Valle d'Aosta in possesso di regolare permesso di soggiorno*» (art. 2), e anch'essa dunque rinvia alla legislazione nazionale. Agli immigrati *regolari* è riconosciuto nella Valle anche l'accesso ai *programmi di microcredito*, disciplinati dalla recente l.r. n. 52 del 2009, «*Interventi regionali per l'accesso al credito sociale*», nonché la fruizione del «*Sistema integrato di interventi e servizi a favore delle persone con disabilità*», previsto dalla l.r. n. 14 del 2008: in tale ultimo caso, in verità, il servizio prevede la protezione anche per «*gli apolidi, i profughi e i minori stranieri non accompagnati temporaneamente presenti sul territorio regionale, se certificati come persone con disabilità ai sensi degli articoli 3 e 4 della l. 104/1992, e le loro famiglie*» (art. 3, comma 1).

Essendo ben poche le competenze rimaste alla Regione Trentino Alto Adige dopo la l. cost. n. 2 del 2001, per completare il quadro regionale occorre analizzare quanto previsto dalla legislazione della Provincia di Trento. Vige qui la l. p. n. 13 del 1990, dal titolo «*Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria*», che si caratterizza per la notevole "apertura" contenuta all'art. 7, ai sensi del quale «*Gli apolidi, i profughi ed i rifugiati possono beneficiare degli interventi di cui alla presente legge, ove non usufruiscano di più favorevoli o analoghi benefici in forza della normativa comunitaria, statale e provinciale*». Va tenuto tuttavia conto dell'art. 1, comma 1, ai sensi del quale «*la Provincia autonoma di Trento, nell'ambito delle proprie attribuzioni, in armonia con la normativa nazionale e con quella della CEE, promuove adeguate iniziative per il superamento delle difficoltà che ostacolano l'inserimento dei cittadini extracomunitari immigrati nella comunità trentina*». La legge della Provincia di Trento consente comunque la fruizione dei servizi sociali agli *immigrati* (senza specificazione), gli interventi a tutela della salute (tramite

iscrizione al Servizio sanitario nazionale o alle Unità sanitarie dei comuni di effettiva dimora) agli immigrati *regolari*, e le cure urgenti agli *irregolari*.

Infine il Friuli Venezia Giulia. Vigeva qui la l.r. n. 5 del 2005, la più recente legge di una Regione speciale in materia, dal titolo «*Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*», che individuava tra i propri destinatari «*le cittadine e i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati, presenti sul territorio regionale*» (art. 2, comma 1): tale legge è stata totalmente abrogata dall'art. 9, comma 20, lett. *a)* della l.r. n. 9 del 2008, di assestamento del *bilancio 2008* della Regione. Tale abrogazione, tuttavia, non ha investito tutte le disposizioni regionali rilevanti in materia di *immigrazione*, stabilite in altre leggi: il caso più significativo è quello della l.r. n. 6 del 2006, dal titolo «*Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*», per la quale del sistema integrato possono beneficiare, ai sensi dell'art. 4, comma 2, gli «*stranieri legalmente soggiornanti ai sensi del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 […]*» (lett. *b*)), i «*richiedenti asilo, rifugiati e apolidi*» (lett. *c*)) e i «*minori stranieri e donne straniere in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono*» (lett. *d*)). La legge n. 6 del 2006, tuttavia, è stata resa in alcune parti di fatto inoperante, esattamente laddove rinvia alla legge n. 5 del 2005 (abrogata nel 2008): è il caso dell'art. 47 in materia di politiche per l'integrazione, che recita: «*Le politiche per favorire l'integrazione sociale delle cittadine e cittadini stranieri immigrati e la loro tutela sono realizzate secondo quanto previsto dalla legge regionale 5/2005*»; o dell'art. 36, comma 2, che individua tra i soggetti che partecipano alla realizzazione del sistema integrato i *mediatori culturali* elencati alla legge del 2005, che però non è più in vigore. Altre leggi regionali friulane, a causa della stessa tecnica del rinvio, sono state investite e rese inoperanti, come le disposizioni appena citate, dalla abrogazione del 2008: è il caso della l.r. n. 18 del 2005, dal titolo «*Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro*» dove, tra i vari compiti affidati alla Regione, figurano «*gli adempimenti in materia di lavoro previsti dalla legge regionale 4 marzo 2005, n. 5*» (di nuovo, non

è più in vigore)[37]. Da segnalare, infine, la recente l.r. n. 18 del 2009, finalizzata a dettare «*Norme per la valorizzazione della residenza e dell'attività lavorativa in Italia e in regione nell'accesso ai servizi dello stato sociale*»; tale legge, come si evince già dal titolo, pone al centro della possibilità di fruizione dei servizi dello stato sociale il requisito della residenza prolungata nella Regione Friuli Venezia Giulia per chiunque (non solo, cioè, per gli stranieri): così in materia di *servizi per la prima infanzia*, di *diritto allo studio*, di *assistenza a lungo termine* e di *edilizia residenziale pubblica*.

9.2. Regolamenti e atti amministrativi regionali in materia di migrazioni*

9.2.1. Premessa

L'analisi qui condotta sulla produzione di regolamenti ed atti amministrativi in materia di migrazioni è finalizzata ad individuare le principali tendenze che caratterizzano le politiche delle Regioni e delle Province autonome che hanno come destinatari gli immigrati stranieri in Italia e gli emigrati italiani all'estero.

A partire dall'introduzione, nel 2001, del nuovo titolo V della Costituzione e con il contributo determinante della giurisprudenza costituzionale si è andato precisando l'ambito della potestà legislativa regionale in materia di immigrazione. Questo, assieme alla crescente rilevanza dei fenomeni migratori che hanno interessato l'Italia negli ultimi anni, ha comportato non solo un'aumento delle leggi regionali in materia, ma ha stimolato la previsione e la effettiva produzione da parte delle Regioni di numerosi regolamenti ed atti amministrativi rilevanti per gli immigrati stranieri in Italia.

---

[37] Per contrasto, colpisce che sia ancora vigente l'art. 18, comma 3, della l.r. n. 29 del 2007, dal titolo «*Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana*», ai sensi del quale «*La Regione promuove corsi e iniziative specifiche dedicate all'insegnamento della lingua friulana per gli immigrati presenti nelle aree delimitate*».

* Di Carlo Ferrajoli, Progetto Migrazioni CNR.

Parallelamente si assiste ad una crescente attenzione delle Regioni e delle Province autonome nei confronti degli italiani emigrati all'estero, che ha avuto come conseguenza la crescita negli ultimi dieci anni degli interventi e della produzione normativa regionale in questo settore. La particolare attenzione verso il fenomeno dell'emigrazione italiana nel mondo è stata senza dubbio incoraggiata da una altra legge di revisione costituzionale, anche questa approvata nel 2001, sulla rappresentanza degli italiani all'estero in Parlamento[38]. Una legge che, 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.

Il presente studio si propone di analizzare il complesso della produzione di regolamenti ed atti amministrativi delle Regioni e delle Province autonome su materie di rilevanza per i migranti. Ad un'analisi quantitativa dei regolamenti e degli atti amministrativi adottati negli ultimi anni, verrà affiancata una loro classificazione per materia finalizzata a mettere in luce i principali indirizzi e le più evidenti tendenze della produzione normativa delle Regioni e delle Province autonome nel campo delle politiche migratorie.

Infine, nel quadro dei rapporti tra Giunta e Consiglio, si esamineranno i dati degli ultimi cinque anni concernenti l'attività non legislativa dei Consigli regionali di rilevanza specifica per i migranti. A questo proposito l'analisi avrà come scopo la quantificazione degli atti di sindacato ispettivo (interrogazioni ed interpellanze) e dei principali atti di indirizzo (mozioni ed ordini del giorno) relativi ai migranti italiani presentati nei Consigli regionali, il numero delle risposte fornite dalle Giunte ed il numero degli atti di indirizzo effettivamente discussi e che si sono conclusi con una votazione.

---

[38] Si tratta, come è noto, della legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, recante "Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e di senatori in rappresentanza degli italiani all'estero".

9.2.2. Regolamenti regionali

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 ha ricevuto un evidente impulso a partire dal 2001, in coincidenza con il significativo ampliamento della competenza legislativa e regolamentare regionale determinata dall'introduzione del nuovo Titolo V della Costituzione.[39] Oltre il 78,5% della attuale normativa regolamentare regionale di rilevanza per i migranti è posteriore al 2001. Prima del 2001 i regolamenti regionali adottati in questo settore sono stati 3, mentre tra il 2001 e 2010 ne sono stati varati ben 11 con una media di circa un regolamento l'anno. Dei 14 regolamenti attualmente vigenti 11 riguardano gli immigrati stranieri presenti nel nostro paese e 4 concernono gli emigrati italiani nel mondo[40].

La Toscana e la Lombardia sono le Regioni che più si sono avvalse di questa fonte normativa adottando entrambe tre regolamenti di rilevanza specifica per i migranti[41]. Le altre Regioni che hanno prodotto regolamenti relativi ai migranti sono l'Abruzzo, la Basilicata, la Campania, l'Emilia Romagna, la Puglia, l'Umbria, il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento[42].

---

[39] Come è noto la legge costituzionale n. 3 del 2001, con l'introduzione del nuovo articolo 117 comma 6, ha notevolmente ampliato la potestà regolamentare delle Regioni che comprende oltre alle materie di competenza legislativa esclusiva regionale, quella relativa alle materie di legislazione concorrente e nei casi in cui lo Stato decida di delegarla la potestà regolamentare sulle materie di esclusiva competenza statale.

[40] Risalgono a prima del 2001 solo il Regolamento regionale 9 maggio 1980, n. 1, adottato dall'Umbria e concernente il funzionamento Consiglio regionale dell'emigrazione; il Regolamento regionale 31 marzo 1992, n. 10, del Veneto, relativo al funzionamento della Consulta regionale per l'immigrazione; infine il Regolamento della Regione Abruzzo 19 marzo 1996, n. 3, relativo alle modalità di accesso ai finanziamenti a favore dei cittadini abruzzesi che vivono all'estero e dei cittadini extracomunitari che vivono in Abruzzo.

[41] I regolamenti emanati da questi due enti rappresentano assieme il 42,8% della normativa regolamentare complessiva relativa a questa materia ed il 54,5% dei regolamenti regionali concernenti gli immigrati stranieri.

[42] Il regolamento emanato dalla Provincia autonoma di Trento, il d.p.g.p. 29 dicembre 1975, n. 21-52/Leg., attuativo della l.p. 28 luglio 1975, n. 27, riguardava il settore dei servizi sociali ed è stato successivamente abrogato.

Il macrosettore maggiormente disciplinato è quello dei Servizi alla persona e alla comunità che rappresenta oltre il 54% dell'intera produzione regolamentare in materia di migrazioni successiva al 2001 e il 66,6% dei regolamenti regionali concernenti gli immigrati stranieri. Tra le materie disciplinate da questi regolamenti vi sono la tutela della salute, l'accesso ai servizi sociali ed il lavoro, ma la tendenza più comune (oltre il 30% della intera normativa regolamentare concernente gli immigrati stranieri) è quella di regolamenti "multimateria" in diretta attuazione di veri e propri testi unici varati con legge regionale delle prestazioni sociali a favore dei migranti, che comprendono oltre a disposizioni relative alle prestazioni sanitarie, norme in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale, lavoro, ovvero tutte prestazioni sociali che le leggi regionali di Campania e Toscana hanno ricompreso nella denominazione di "diritti di cittadinanza sociale".

Questo dato conferma l'impostazione che del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione ha dato la recente giurisprudenza della Corte costituzionale, affermando – come già segnalato nel Rapporto 2009 sulla legislazione – che in questo settore "*l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente*"[43]. Non è un caso, quindi, che ben due terzi della normativa regolamentare delle Regioni successiva al 2001 in tema di immigrazione – in questi casi sempre direttamente attuativa di specifiche leggi regionali sul tema – sia dedicata alla fruizione di prestazioni relative ai diritti sociali fondamentali. A questo riguardo le Regioni sembrano aver fatto propria l'indicazione della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, indirizzata ad individuare la competenza statale nelle politiche di ingresso e controllo e

[43] Corte cost. sentenza n. 300/2005; si vedano anche le sentenze nn. 379/2004 e 156/2006.

quella regionale nelle politiche di integrazione, riguardanti materie quali l'assistenza sociale, l'istruzione, la salute e l'accoglienza[44].

Circa il 28% della disciplina regolamentare di rilevanza per i migranti attualmente vigente è relativo al macrosettore "ordinamento istituzionale", mentre il 14% riguarda il macrosettore "territorio ambiente e infrastrutture". Nel primo caso si tratta in gran parte di regolamenti che disciplinano il funzionamento di specifici organi consultivi della Regione dedicati ai fenomeni migratori[45]. Nel secondo caso si tratta, invece, di regolamenti relativi alle materie dell'edilizia residenziale e del trasporto pubblico adottati dalla regione Lombardia, che hanno per destinatari tutta la popolazione regionale, ma che contengono specifiche norme rilevanti per i migranti[46].

9.2.3. Atti amministrativi dei Consigli e delle Giunte

Le tendenze che si osservano nella produzione di regolamenti sono confermate dall'analisi degli atti amministrativi di rilievo per i migranti adottati dalle Giunte e dai Consigli. L'esame dei dati degli atti amministrativi è, inoltre, più significativo perché concerne una produzione normativa molto più estesa di quella riguardante i regolamenti. Si tratta di 275 atti approvati dalle Regioni e dalle Province autonome, a partire dal 1977, la cui analisi per materia consente una valutazione complessiva

---

[44] Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2009 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Allegato alla nota di sintesi: analisi di 16 politiche pubbliche tra Stato, autonomie e Unione europea*, XVI Legislatura, 30 ottobre 2009, pp.108-110.

[45] Si pensi alla Consulta regionale per l'immigrazione, istituita dalla Regione Veneto con la legge regionale 30 gennaio 1990, n. 9, al Consiglio regionale dell'emigrazione della Regione Umbria o agli interventi relativi alla Consulta degli emiliano-romagnoli del mondo.

[46] Ad esempio il regolamento regionale 10 febbraio 2004, n. 1, recante criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica della Regione Lombardia, all'art. 8, comma 1, come modificato dal R.R. 5/2006, prevede che "può partecipare al bando per l'assegnazione di un alloggio di ERP o diventare assegnatario il soggetto in possesso, tra gli altri, del seguente requisito: cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione europea o di altro Stato, qualora il diritto di assegnazione di alloggio ERP sia riconosciuto in condizioni di reciprocità da convenzioni o trattati internazionali, ovvero lo straniero sia titolare di carta di soggiorno o in possesso di permesso di soggiorno come previsto dalla vigente normativa". Anche il R.R. 23 luglio, 2002, n. 5, nel disciplinare il nuovo sistema tariffario del trasporto pubblico, prevede specifiche agevolazioni per i migranti.

delle politiche attuate sul tema delle migrazioni da questi enti negli ultimi trenta anni.

La produzione di atti amministrativi da parte delle Giunte e dei Consigli registra un significativo aumento a partire dal 2001, dopo l'introduzione del nuovo Titolo V della Costituzione, con percentuali molto vicine a quelle relative alla produzione di regolamenti: l'81,8% degli atti amministrativi rilevanti per i migranti è, infatti, posteriore al 2001. Si nota a questo proposito – e qui vi è un'importante differenza con la produzione regolamentare – un incremento significativo del numero degli atti approvati proprio negli ultimi anni: dal 2005 ad oggi sono stati deliberati dalle Giunte e dai Consigli regionali ben 190 atti, un numero superiore a quello relativo agli atti approvati da questi stessi organi nei venticinque anni precedenti. Una crescita costante che nel quinquennio 2005-2009 ha raggiunto una media di 38 atti, con specifica rilevanza per i migranti, deliberati ogni anno dagli organi regionali. Una tendenza che non sembra arrestarsi se si considera che il numero più alto di deliberazioni si è avuto nel 2009 con 55 atti approvati, lo stesso numero di atti adottati complessivamente dalle Regioni e dalle Province autonome prima del 2001[47]. Un così evidente aumento della produzione di atti amministrativi non può che testimoniare il crescente ruolo di questi enti nella gestione dei fenomeni migratori e nelle politiche di rilevanza per i migranti italiani.

La Lombardia è la regione che più di ogni altra ha adottato atti amministrativi in queste materie con ben 71 atti approvati tra Giunta e Consiglio, pari ad un quarto dell'intera produzione di atti amministrativi regionali sul tema dei migranti; seguono il Veneto e il Piemonte, rispettivamente con 33 e 22 atti adottati, le due regioni che, assieme alla Lombardia, sono tra quelle maggiormente interessate dal fenomeno dell'immigrazione straniera. Vi sono poi la Basilicata con 17 atti, l'Umbria con 16, il Molise con 14 e l'Abruzzo con 13, tutte Regioni queste ultime dove sono stati deliberati anche numerosi provvedimenti riguardanti gli emigrati italiani all'estero.

---

[47] Per avere un'idea della tendenza in atto si consideri che la produzione di atti amministrativi è così incrementata: 7 atti approvati nel 2004, 14 nel 2005, 20 del 2006, 45 nel 2007, 47 nel 2008 e infine 55 nel 2009.

Gli atti amministrativi riguardanti gli emigrati italiani nel mondo sono 52, pari a circa il 19% del totale. Anche in questo settore la tendenza è quella di un significativo incremento della produzione di atti rivolti agli italiani nel mondo. Una crescita che si rivela del tutto simile ed anzi più accentuata della tendenza complessiva: oltre l'86% degli atti è posteriore al 2001; le 41 deliberazioni delle Giunte e dei Consigli regionali nel quinquennio 2005-2009 rappresentano oltre i tre quarti dell'intera produzione degli atti adottati in questa materia dagli organi regionali; infine, anche con riferimento agli italiani all'estero, il 2009 è stato con 15 atti l'anno di maggiore incremento della produzione di atti amministrativi adottati dagli organi rappresentativi delle Regioni. La Basilicata è la Regione che ha deliberato il maggior numero di atti (11) dedicati al fenomeno dell'emigrazione; seguono il Veneto con 8, il Molise con 7, la Sardegna con 6 e l'Emilia Romagna con 5[48].

Gli atti amministrativi di rilevanza per i migranti complessivamente adottati dalle Giunte e dai Consigli di Regioni e Province autonome riguardano soprattutto i Servizi alla persona e alla comunità, ai quali vengono ricondotte oltre il 45% delle deliberazioni, analogamente a quanto rilevato per i regolamenti regionali. All'interno di questo macrosettore la materia dei servizi sociali è quella nella quale si sono avuti il maggior numero di interventi (42%): si tratta sia di atti a contenuto generale finalizzati a realizzare politiche di inclusione e integrazione sociale, volte a contrastare le condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale 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. In questo macrosettore, quasi interamente rivolto all'immigrazione straniera, la Lombardia è la Regione che può vantare la più alta produzione di atti amministrativi, politiche consolidate già a partire

[48] Le altre Regioni i cui Consigli e le cui Giunte hanno adottato atti amministrativi concernenti l'emigrazione italiana all'estero sono: la Lombardia (4); la Sicilia e il Friuli Venezia Giulia (3); l'Umbria (2); il Lazio, la Puglia, il Piemonte, la Toscana e la Provincia autonoma di Bolzano (1).

dall'inizio degli anni novanta ed interventi specifici, con esclusivi destinatari i migranti, che vanno a toccare tutte le materie: dai servizi sociali all'istruzione scolastica, dalla tutela della salute alla formazione professionale.

La tutela della salute e il lavoro rappresentano assieme circa un quarto 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 e misure per l'integrazione o la reintegrazione nel mercato del lavoro. Vi sono poi 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, così ad esempio il programma regionale annuale di iniziative concernenti l'immigrazione deliberato ogni anno dall'Umbria e dal Veneto o come i programmi ed i piani triennali per l'integrazione dei cittadini migranti adottati da alcuni anni dal Piemonte o più recentemente dalla Campania e dalla Sardegna.

Il 19% circa degli atti amministrativi varati dalle Giunte e dai Consigli regionali riguarda il settore dell'ordinamento istituzionale delle Regioni. Si tratta in gran parte di atti che istituiscono, finanziano o rinnovano la composizione di Consulte regionali per l'immigrazione o similari organi consultivi concernenti il fenomeno dell'emigrazione italiana all'estero. Numerosi sono anche gli atti, circa il 17%, riguardanti più settori di intervento spesso consistenti in piani o programmi finalizzati all'integrazione dei migranti, ma anche singole iniziative indirizzate allo studio ed alla produzione scientifica e culturale sui fenomeni migratori da e nelle regioni italiane. Vi sono poi le altre politiche dedicate all'integrazione sociale, all'apprendimento della lingua italiana, alla mediazione culturale che rappresentano il 5% circa degli atti amministrativi adottati; quelli relativi al settore territorio ambiente e infrastrutture intorno al 4% e, infine, gli atti dedicati allo sviluppo economico ed alle attività produttive – e comprendenti le materie delle professioni e dell'artigianato – intorno al 2,6% del totale delle deliberazioni di Giunte e Consigli regionali.

9.2.4. Le attività di indirizzo e controllo nei rapporti tra Consigli e Giunte

Per quanto riguarda i rapporti tra Giunta e Consiglio nelle politiche di rilevanza specifica per i migranti, è significativo esaminare i dati degli ultimi cinque anni (2005-2009) concernenti l'attività non legislativa dei Consigli regionali di dieci tra Regioni e Province autonome[49]. Gli atti di sindacato ispettivo, quali interrogazioni ed interpellanze, presentati nei Consigli su tematiche e questioni politiche rilevanti per il tema delle migrazioni sono stati 34, di cui 23 hanno dato vita ad una discussione in Consiglio o hanno ricevuto una specifica risposta dalla Giunta. Gli atti di indirizzo, quali mozioni ed ordini del giorno, relativi ai migranti, presentati nei dieci Consigli regionali qui presi in considerazione, sono stati complessivamente 71, mentre il numero degli atti di indirizzo effettivamente discussi e che si sono conclusi con una votazione sono stati 44.

Pur tenendo conto del numero non elevato di atti presentati, se si considera che il periodo esaminato attraversa cinque anni, il tema delle politiche relative ai migranti si è conquistato uno spazio specifico nei rapporti tra Giunta e Consiglio. Va, infatti, sottolineato che gli atti di controllo presentati nei Consigli su queste tematiche hanno ottenuto risposte da parte delle Giunte nel 67,6% dei casi; mentre gli atti di indirizzo, che hanno dato vita a specifici discussioni in Consiglio e si sono conclusi con votazioni, arrivano al 62% circa delle mozioni e degli ordini del giorno presentati. Percentuali, queste, abbastanza elevate rispetto ad una tendenza che vede negli ultimi anni progressivamente ridotta l'efficacia degli strumenti di controllo e di indirizzo in mano ai Consigli regionali.

In questo quadro, il Consiglio della Regione Toscana è quello nel quale sono stati presentati il maggior numero di atti di controllo o indirizzo: 28, seguito da quello della Provincia autonoma di Bolzano con 22, della Liguria con 19, della Lombardia con 19 e dell'Umbria con 10. La Liguria è

---

[49] I dati complessivi indicati per il periodo 2005-2009 si riferiscono a quelli indicati dalle regioni Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto e dalle province autonome di Trento e Bolzano.

tra queste la Regione che può vantare il maggior numero di atti conclusi, con quasi il 90% degli atti presentati. L'impressione è che le tematiche relative ai migranti stimolino, per la loro importanza politica e per il crescente rilievo nell'opinione pubblica, una maggiore attenzione da parte di Giunta e Consiglio, rendendo più efficace o comunque più produttive le attività di indirizzo e di controllo poste in essere dai Consigli regionali.

10. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI PER IL 2010*

10.1. Introduzione

L'esigenza di dare rapida attuazione alla legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale può forse rappresentare una delle cause del momento difficile che attualmente stanno attraversando le Regioni. L'importanza che in tale provvedimento giustamente riveste la definizione dei costi *standard* in sanità, ha generato una crescita esponenziale dell'attenzione dei *media* non solo sulle spese per questo settore e sugli ingenti risparmi ottenibili se i più bassi costi *pro capite* rilevati in alcune Regioni divenissero i costi *standard* per tutte, ma anche sull'importanza straordinaria della sanità nei bilanci di questo livello di governo. Ciò ha favorito il consolidarsi dell'opinione che, negli altri settori, il ruolo delle Regioni sia del tutto secondario, soprattutto se messo a confronto con quello degli enti locali e, in particolare, dei comuni. Anche così si spiega la pesantezza dei recenti tagli sui trasferimenti dello Stato alle Regioni destinati alle materie extra sanità – previsti dal decreto-legge n. 78 del 2010 – e la precedenza data alla ristrutturazione della fiscalità dei comuni in attuazione della legge n. 42, in modo da permettere ad essi di fronteggiare meglio i sacrifici, pure ingenti, posti a loro carico con il decreto-legge già citato.

La lettura di questo capitolo – finalizzato ad offrire uno spaccato, necessariamente sintetico, delle leggi finanziarie regionali e dei relativi collegati, ove presenti – può essere utile per recuperare una visione oggettiva della poliedricità e dell'importanza del ruolo delle Regioni in tutti gli ambiti dell'intervento pubblico e non solo in quello della sanità.

Tali provvedimenti, infatti, sono tradizionalmente utilizzati dalla maggior parte delle Regioni non solo per definire la manovra di bilancio necessaria a garantire il rispetto del patto di stabilità, ma anche per adeguare, innovare e finalizzare meglio le loro politiche di intervento rispetto

---

* Di Enrico Buglione.

all'evolversi delle esigenze della società civile, tra le quali in primo luogo, quella di aiutare i cittadini, le imprese e gli enti locali a sostenere gli effetti della crisi economica.

L'analisi delle finanziarie regionali per il 2010 conferma quanto appena affermato. Nel capitolo, i primi quattro paragrafi sono dedicati ad un esame tecnico delle leggi dal punto di vista della tempestività della loro adozione rispetto all'inizio dell'esercizio nel quale dovrebbero essere applicate – un aspetto in netto miglioramento – e da quello della loro leggibilità, in genere nettamente superiore rispetto agli analoghi provvedimenti dello Stato attinenti alla manovra di bilancio. Utilizzando le informazioni fornite dalle Regioni, vengono poi presentati un'ampia sintesi dei contenuti delle leggi finanziarie e alcuni approfondimenti sugli interventi per il contenimento della spesa pubblica, sugli interventi in materia di finanza locale e sulle politiche tributarie. Un riepilogo dei risultati conclude il lavoro.

10.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie

Nel corso del 2009 innovazioni circa la disciplina della legge finanziaria sono state introdotte dalla Lombardia e dalla Valle d'Aosta.

Per la Lombardia, bisogna fare riferimento al capo IX del nuovo regolamento interno del Consiglio regionale approvato il 9 giugno 2010. Tale capo, intitolato "Sessioni di bilancio – Procedimenti speciali per l'approvazione degli atti di programmazione economico-finanziaria", si compone di 5 articoli (dal 97 al 101). Come si legge nella relazione di accompagnamento, la parte dedicata alle sessioni di bilancio è stata parzialmente modificata rispetto al vecchio regolamento, anche alla luce delle determinazioni adottate dall'Ufficio di presidenza del Consiglio nel corso degli ultimi anni. In particolare, vengono introdotte due norme specifiche per la trattazione del DPEFR e per la legge collegata alla manovra finanziaria (collegato di sessione). Inoltre, viene attribuito al Presidente del Consiglio sia il compito di verificare che il collegato di sessione non rechi disposizioni estranee al suo oggetto, così come definito nella legge regionale di contabilità, sia la facoltà di stralciare le parti ritenute estranee.

Per la Valle d'Aosta, invece, interviene in materia la l.r. n. 30/2009 "Nuove disposizioni in materia di bilancio e di contabilità generale della Regione Autonoma… e princìpi in materia di controllo strategico e di gestione". Di particolare interesse risultano gli articoli 24, 25 e 30. Con l'art. 24, al fine di adeguare le spese agli obiettivi di politica economica e, comunque, di consentire l'equilibrio del bilancio, si autorizza la Giunta a presentare al Consiglio regionale, contemporaneamente al disegno di legge di bilancio o di assestamento del medesimo, un disegno di legge finanziaria con il quale si possono apportare modificazioni e integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio. Nello stesso articolo si precisa che "La legge finanziaria è volta a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio e non può contenere disposizioni di riforma organica di un settore". L'art. 25 autorizza la Giunta a presentare al Consiglio regionale, "anche contemporaneamente al disegno di legge di bilancio o di assestamento del medesimo e al disegno di legge finanziaria, uno o più disegni di legge collegati alle linee della pianificazione strategica, con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio". L'art. 30, infine, prevede che con la legge finanziaria possa essere iscritto in bilancio, nelle partite di giro, un fondo per le entrate e le spese "relative al concorso della Regione al riequilibrio della finanza pubblica". Lo stesso articolo precisa, al comma 2 che, subordinatamente al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, tali poste possano essere trasformate in entrate e spese effettive, ove necessario anche previa istituzione in bilancio di apposite unità previsionali di base e capitoli di entrata e di spesa.

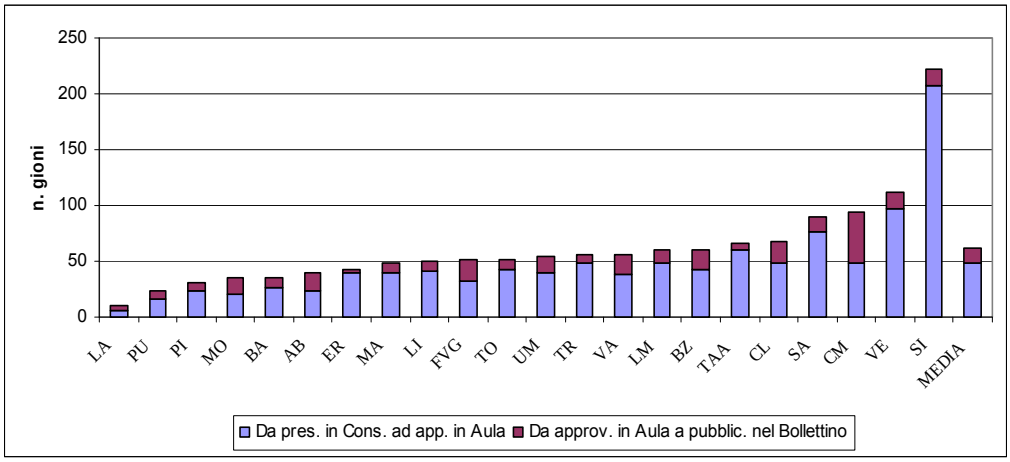
10.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria 2009

Per quanto riguarda il processo di bilancio relativo alla manovra per il 2010, 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 finanziaria dello Stato per il 2010 sui contenuti delle leggi finanziarie regionali per lo stesso esercizio.

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 proposta di legge 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 proposta di legge finanziaria e la sua approvazione in aula sono intercorsi mediamente 48 giorni, 3 in meno di quelli rilevati per le finanziarie relative al 2009 (cfr. grafico 1). Questo dato scende, tuttavia, a 41 giorni se non si considera la Sicilia, dove i tempi per l'approvazione in aula della legge finanziaria sono particolarmente lunghi (208 giorni per la finanziaria 2010 e 200 per la precedente). In tutti i casi, poi, è molto contenuto il tempo intercorrente tra l'approvazione e la pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale: mediamente, 13 giorni, come per la finanziaria 2009.

Grafico 1
Leggi finanziarie regionali 2010 – Durata dell'*iter* legislativo dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione.



Rispetto alla precedente manovra, appare in aumento il numero delle Regioni nelle quali il disegno di legge finanziaria ha subito modifiche nel corso dell'esame in aula. In Sardegna il numero degli emendamenti è

stato abbastanza ridotto, in Commissione ed in Aula, anche a causa – come sottolineato dalla Regione nel questionario – della semplificazione del testo rispetto al progetto iniziale, della coincidenza con la fase iniziale della legislatura e del clima di emergenza che ha accompagnato il dibattito. Alcuni emendamenti, inoltre, sono stati dichiarati inammissibili rispetto ai vincoli posti dalla legge di contabilità circa i contenuti della finanziaria. In Toscana al testo presentato dalla Giunta sono stati aggiunti due articoli (il 16 ed il 17). In Sicilia in Commissione Bilancio sono stati presentati dal governo ed approvati emendamenti parzialmente modificativi del testo. In Umbria, gli articoli che vanno dal 12 al 20 rappresentano una integrazione realizzata in I Commissione consiliare e definitivamente approvata in Consiglio regionale. In Veneto, dove i tempi per l'approvazione in Aula del d.d.l. presentato dalla Giunta sono stati indubbiamente lunghi (97 giorni), si sono registrati moltissimi emendamenti presentati dall'opposizione volti a integrare le voci di spesa soprattutto in campo sociale (non autosufficienza e scuole d'infanzia paritarie) e ad introdurre una serie di contributi straordinari per microinterventi. Ciò ha comportato l'aumento del numero degli articoli dai 14 del testo iniziale agli 84 di quello approvato e la necessità di intervenire sulla legge di bilancio con un maxiemendamento al fine di garantire la copertura delle nuove spese. Infine, veri e propri maxiemendamenti, proposti dalla Giunta, si riscontrano nei casi di Basilicata, Marche e Molise.

Per quanto riguarda l'influenza della manovra dello Stato volta a garantire il rispetto del Patto europeo di stabilità e crescita, essa risulta ampiamente confermata. Dalle risposte delle Regioni emerge pure che l'impatto maggiore sui contenuti degli strumenti della programmazione regionale è derivato da una serie di provvedimenti tra i quali, in particolare, il decreto-legge n. 112/2008 (l. n. 133/2008),[1] il decreto-legge n. 78/2009 (l. n. 102/2009), il decreto-legge n. 103/2009 (l. n. 141/2009), la finanziaria

[1] Per quanto riguarda questo provvedimento, da alcune Regioni è stato segnalato il recepimento dell'art. 72 in materia di esonero dal servizio del personale prossimo al collocamento a riposo e di risoluzione del rapporto di lavoro per il personale che abbia raggiunto i 40 anni di anzianità contributiva (cfr. ad esempio, l'art. 23 della legge finanziaria 2010 dell'Abruzzo).

per il 2010 (l. n. 191/2009, modificata con il decreto-legge n. 2/2010) e, soprattutto, il Patto per la salute per gli anni 2010-2012, sottoscritto il 23 ottobre 2009 dallo Stato e dalle Regioni e recepito nella finanziaria.

10.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2010

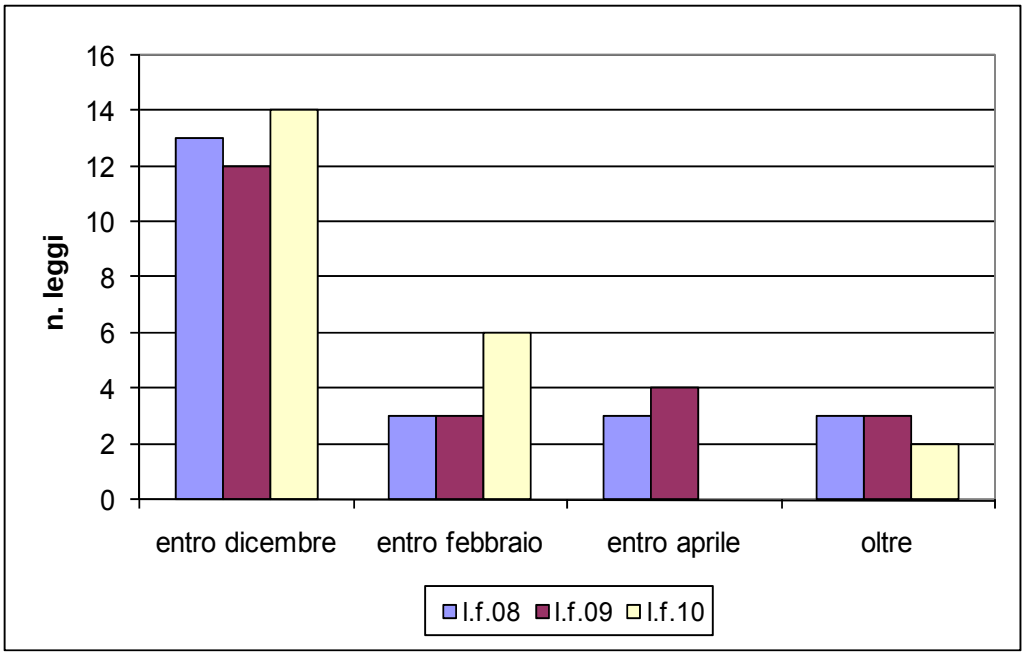
Rispetto alle leggi finanziarie 2009, per quelle relative al 2010 aumenta da 12 a 14 il numero di Regioni che sono riuscite ad approvarle prima dell'esercizio di riferimento (cfr. tab. 1 e grafico 2). Inoltre si riduce da 6 a 2 (Sicilia e Piemonte) il numero delle Regioni che hanno provveduto a tale adempimento oltre il mese di febbraio. Data l'importanza della tempestiva approvazione di questo strumento di programmazione – più volte sottolineata nelle precedenti edizioni del Rapporto e recentemente richiamata anche dalla Corte dei conti[2] – tali dati sono indubbiamente positivi.

[2] Corte dei conti – Sezione Autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni – Esercizi 2008 e 2009*, deliberazione 17/SEZAUT/2010/FRG, p. 123.

Tab. 1 Leggi finanziarie regionali per il 2010

Regioni e Province Autonome	Estremi della legge	n. articoli	n. commi	Allegati
Abruzzo	9/1/2010 n.1	47	149	tab. rifinanz.
Basilicata	30/12/2009 n. 42	86	180	tab. rifinanz.
Calabria	26/2/2010 n. 9	5	8	tab. rifinanz.
Campania	21/1/2010 n. 2	1	97	No
Emilia-Romagna	22/12/2009 n. 24	58	112	No
Friuli Venezia G.	30/12/2009 n. 24	16	540	tab. rifinanz.
Lazio	24/12/2009 n. 31	3	4	tab. rifinanz.
Liguria	28/12/2009 n. 62	14	30	tab. rifinanz.
Lombardia	28/12/2009 N. 31	2	13	tab. rifinanz.
Marche	2/12/2009 n. 31	60	157	tab. rifinanz.
Molise	22/1/2010 n. 3	22	101	tab. rifinanz.
P.A. Bolzano	22/12/2009 n. 11	26	60	tab. rifinanz.
P.A. Trento	28/12/2009 n. 19	73	234	tab. rifinanz.
Piemonte	1/6/2010 n. 14	15	37	tab. rifinanz. e altro
Puglia	31/12/2009 n. 34	44	91	tab. rifinanz.
Sardegna	28/12/2009 n. 5	10	78	tab. rifinanz.
Sicilia	12/5/2010 n. 11	131	437	tab. rifinanz. e altro
Toscana	23/12/2009 n. 77	23	47	tab. rifinanz.
Trentino A.A.	11/12/2009 n. 9	9	11	No
Umbria	11/2/2010 n. 8	12	19	tab. rifinanz.
Valle d'Aosta	11/12/2009 n. 47	43	126	tab. rifinanz.
Veneto	16/2/2010 n. 11	84	253	tab. rifinanz.

Grafico 2
Finanziarie regionali per il 2010
Distribuzione in base alla data delle leggi



Per quanto riguarda la struttura, con riferimento al complesso delle leggi, il numero dei commi aumenta del 10% rispetto alle finanziarie per il 2009 (da 2.514 a 2.784). Nell'ambito delle singole Regioni (cfr. grafico 3) le maggiori diminuzioni del numero di commi, sempre rispetto alle finanziarie 2009, si manifestano per: il Lazio (da 192 a 4, meno 188) dove, tuttavia, la legge è stata approvata in situazione di crisi della Giunta; il Friuli Venezia Giulia (da 692 a 540, meno 152), che, ciononostante, conserva il primato della legge finanziaria più complessa dal punto di vista in esame; la Campania (da 168 a 97, meno 71); la Provincia autonoma di Bolzano (da 126 a 60, meno 66); la Sardegna (da 138 a 78, meno 60). I maggiori incrementi si manifestano, invece, per: le Marche (da 94 a 157, più 63); il Veneto (da 100 a 253, più 158); la Sicilia (da 270 a 437, più 167); la Provincia autonoma di Trento (da 6 a 234, più 228). In quest'ultimo caso, va tuttavia osservato che la finanziaria per il 2009 era

stata strutturata in modo particolarmente snello, per l'anticipazione del provvedimento in vista delle elezioni del novembre 2008[3].

Infine, hanno meno di 20 commi le finanziarie delle Regioni Lazio (4), Calabria (8), Trentino Alto Adige (11), Lombardia (13) e Umbria (19). Va tuttavia osservato che in tre di queste Regioni – Calabria, Lombardia ed Umbria – la manovra di bilancio comprende anche dei provvedimenti collegati[4].

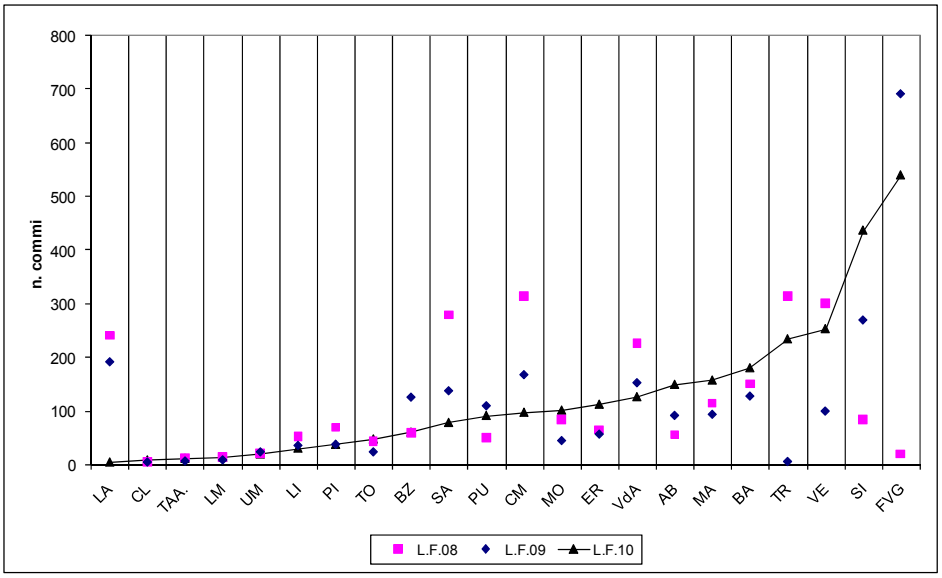
Sempre per quanto riguarda la struttura delle leggi finanziarie, come nel precedente annuario sono stati considerati altri due aspetti che sicuramente incidono sulla leggibilità di tali provvedimenti. In primo luogo, il numero di caratteri per comma (al netto degli spazi). In secondo luogo, la presenza o meno delle caratteristiche seguenti: una rubricazione degli articoli significativa del loro contenuto; la suddivisione in Titoli o Capi; la presenza di un indice.

---

[3] Osserva la Provincia nel questionario che la legge finanziaria interviene quasi sempre modificando un gran numero di leggi in vigore (come negli anni scorsi) soprattutto a fini di manutenzione normativa e con misure che hanno risvolti finanziari. Spesso si tratta di interventi minuti, talora di maggior complessità (es.: art. 46 e soprattutto 61) ma sempre lontani dalle soglie di una riforma attuata per via di modificazioni. Queste caratteristiche, d'altronde, rispondono alla configurazione della legge finanziaria, adottata dalla Provincia, anche come legge di manutenzione normativa. Come s'è detto negli anni scorsi, il presupposto è che fosse preferibile ridurre il numero dei provvedimenti a contenuto intrinsecamente disomogeneo, dopo aver preso atto dell'impossibilità di ricondurre la legge finanziaria a contenuti di semplice autorizzazione di nuove spese. Questa scelta non è priva di criticità, specie sul versante della trattazione in assemblea della manovra: ma si è ritenuto che gli elementi critici pesassero comunque di meno, in un quadro complessivo di vantaggi e svantaggi derivanti dall'una o dall'altra decisione.

[4] I collegati in questione sono: Calabria, l.r. n. 8/2010, (51 articoli e 146 commi); Lombardia, l.r. n. 30/2009, (7 articoli e 10 commi); Umbria, l.r. n. 9/2010, (22 articoli e 71 commi). In base alle risposte al questionario, si registra un ulteriore provvedimento collegato per la Regione Liguria (l.r. n. 63/2009, 33 artt. e 75 commi). Infine, va menzionata, per la Sardegna, la l.r. n. 3/2009 "Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale" (15 articoli e 210 commi) che, di fatto rappresenta un collegato alla finanziaria, come sottolineato dalla Regione nelle risposte al questionario.

Grafico 3
Leggi finanziarie regionali 2010 per numero di commi

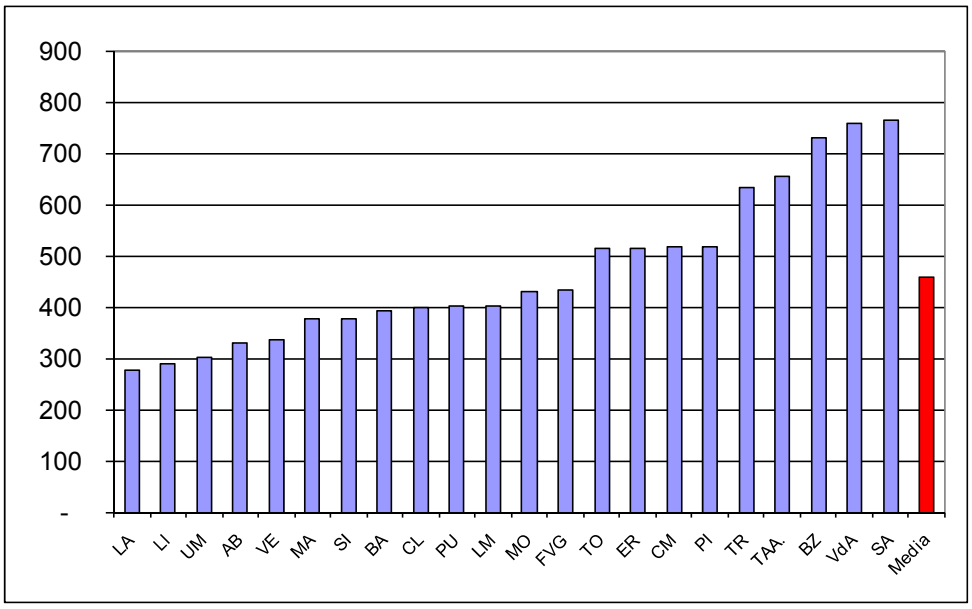


Il numero medio di caratteri per comma, con riferimento al complesso delle finanziarie per il 2010, è pari a 458, contro i 494 per quelle relative al 2009. Considerando le singole Regioni e Province autonome, in 8 casi non si superano i 400 caratteri per comma e in altri 5 i 500 caratteri. Al di sopra di questo livello, tuttavia, rispetto ai soli due casi rilevati per le finanziarie 2009, si collocano: Toscana, Emilia Romagna, Campania, Piemonte, Trento, Trentino-Alto Adige e soprattutto Bolzano (731), Valle d'Aosta (760) e Sardegna (765) (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 quella della Campania, pur essendo la sua legge finanziaria sicuramente complessa sia per numero di commi (97), che per numero di caratteri per comma (518). La suddivisione in Titoli o Capi è invece presente in nove leggi e in

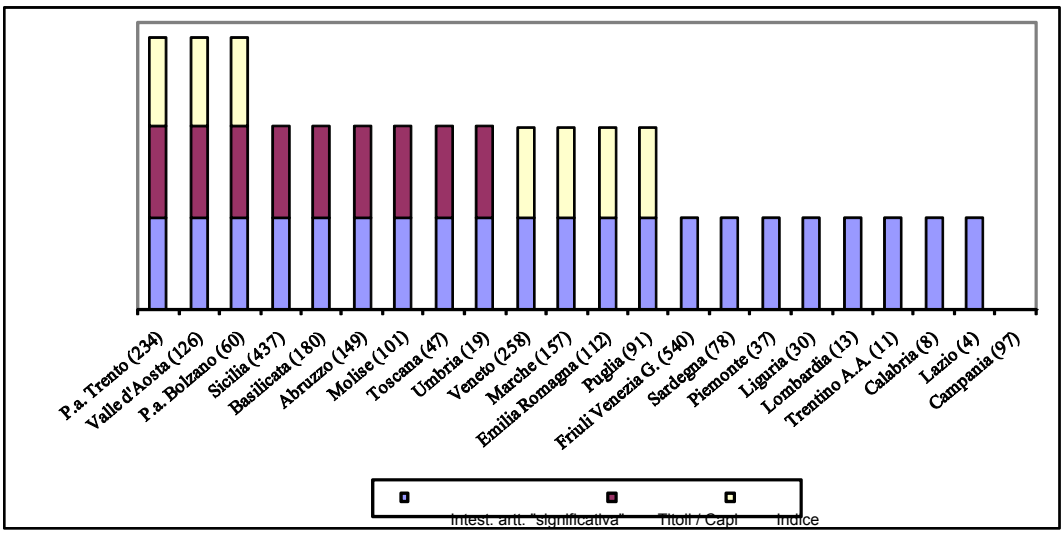
tre di queste si riscontra anche un indice del provvedimento (cfr. grafico 5)[5].

Grafico 4
Leggi finanziarie regionali 2010 – Numero di caratteri per comma



[5] Va osservato che le finanziarie di Emilia Romagna, Marche, Puglia 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 2010 per presenza di elementi di leggibilità

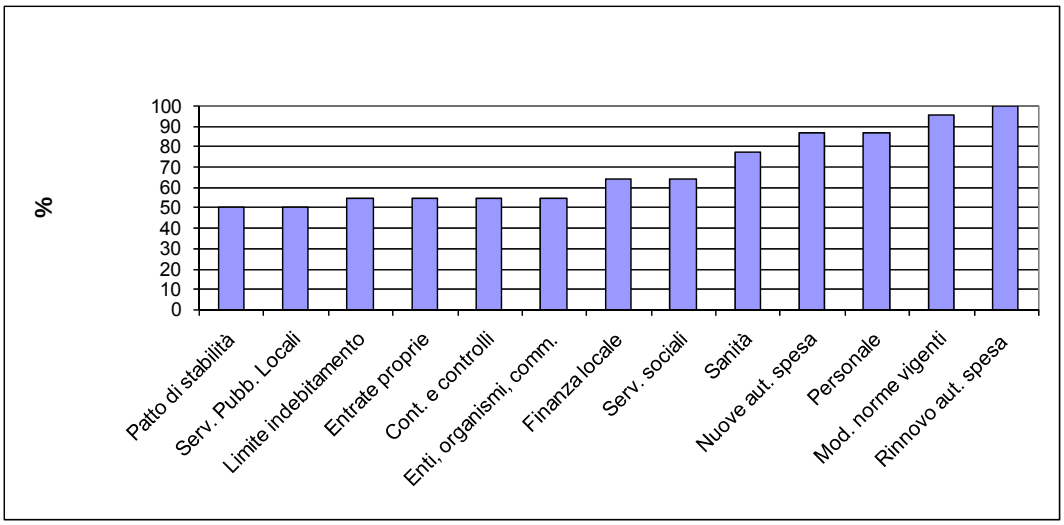


10.5. Contenuti delle leggi finanziarie

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 2010 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% di tali provvedimenti viene modificata la normativa vigente, si introducono nuove autorizzazioni di spesa e si interviene in materia di personale. Almeno nel 60% dei casi si trovano norme in materia di finanza locale, servizi sociali e sanità. Infine, almeno nel 50% delle leggi vengono introdotte innovazioni in materia di contabilità e controlli, nuovi enti e/o società dipendenti dalla Regione, entrate proprie, servizi pubblici locali, limiti all'indebitamento e patto di stabilità. Trattandosi di finanziarie, i valori relativi alle due ultime voci possono apparire modesti, ma va ricordato che

disposizioni in materia sono in molti casi contenute nelle leggi di approvazione dei bilanci di previsione, qui non considerate.

Grafico 6
Leggi finanziarie regionali 2010 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 gli interventi più significativi delle leggi finanziarie e relativi collegati, ove presenti. Di seguito viene presentata una sintesi delle risposte pervenute.

Abruzzo. La finanziaria 2010, come la precedente, contiene disposizioni connesse all'emergenza causata dal terremoto dell'aprile 2009. In particolare si tratta degli articoli 18, 19 e 25. Con il primo viene assicurata la pubblicità dei dati sull'emergenza e la ricostruzione, attraverso l'apertura di un'apposita sezione nel sito istituzionale[6]. Con il secondo viene creata, presso la Direzione Politiche della salute, una struttura temporanea a supporto del Commissario straordinario. Con il terzo si autorizza l'Azienda per il diritto allo studio dell'Aquila ad utilizzare l'eventuale avanzo di amministrazione per le proprie finalità istituzionali. Le altre disposizione della legge riguardano i settori seguenti: bilancio e

[6] www.regione.abruzzo.it/gestioneterremoto/

tributi (articoli da 1 a 16; 34, 40, 43 e 45); personale (articoli 17, 21, 22, 23 e 24); cultura (articoli 30 a 33); ordinamento istituzionale (articoli 26, 27 e 29); sanità, (articoli 35, 39, 42); trasporti (art. 38); commercio (art. 36); urbanistica (art. 20); ambiente (art. 28); lavoro (art. 41); sociale (art. 44).

Basilicata. La legge finanziaria contiene norme in materia di sostegno all'economia e alle famiglie, di cooperazione territoriale, di sanità, di assistenza sociale, più una serie di "disposizioni varie". Per il primo ambito le norme prevedono misure dirette alla riduzione del costo dell'energia, il fondo di prevenzione e solidarietà per le vittime dell'usura e dell'estorsione, un contributo per la stabilizzazione dei lavoratori ASU Autofinanziati, un sostegno alla qualificazione e innovazione dei servizi educativi nelle scuole del primo ciclo di istruzione. Inoltre, si favorisce la pratica delle attività sportive sul territorio regionale ai maestri di sci. Di rilevanza è la disposizione relativa ai Consorzi di Bonifica in cui la Regione concede agli stessi una somma allo scopo di contenere il costo dell'acqua nel settore agricolo e, altresì, per consentire la definizione dei rapporti insorti negli anni precedenti per le forniture di acqua da parte del gestore del Servizio Idrico Integrato. Altra disposizione riguarda la tutela delle biodiversità nelle foreste regionali attraverso il finanziamento di specifici progetti tesi all'individuazione e alla salvaguardia delle particolari specie vegetali che caratterizzano le aree forestali a gestione diretta regionale. In materia sanitaria, socio-sanitaria e sociale vi sono azioni a sostegno degli alunni disabili e misure in materia di sanità. In quest'ultimo settore l'obiettivo è migliorare la qualità dell'assistenza, della prevenzione, della diagnosi, della cura e della riabilitazione, anche al fine di semplificare l'esercizio del diritto alla salute da parte dell'interessato, istituendo il fascicolo sanitario elettronico e il dossier sanitario elettronico. Viene creato, inoltre, un Centro regionale di educazione permanente e di sperimentazione per le attività lavorative ed occupazionali allo scopo di promuovere l'inserimento sociale, scolastico e lavorativo delle persone ipovedenti e prive della vista. Sono, altresì, previste disposizioni per il rimborso spese di trasporto ai neuropatici sottoposti a trattamento di dialisi. Nelle disposizioni varie vi sono sostegni alle Province e agli Enti locali che svolgono funzioni di rilievo sovracomunale e regionale oltre a contributi per la gestione dei canili. Al fine, poi, di valorizzare il patrimonio

regionale, ambientale, architettonico e naturalistico è costituita una unità interdipartimentale (*Film Commission*) quale struttura speciale con il compito di promuovere il territorio lucano attraverso il sostegno alla realizzazione di opere di produzione di audiovisivi regionali, film, *fiction*, e ogni altra forma di produzione audiovisiva che incrementi la visibilità della Basilicata. Si istituisce, altresì, presso l'Ufficio regionale di Protezione Civile, l'Albo regionale delle organizzazioni di volontariato di protezione civile aperto alle iscrizioni delle organizzazioni che operano nel settore.

Calabria. La legge finanziaria individua gli importi da iscrivere nei fondi speciali (art. 1), provvede al rifinanziamento di leggi regionali (art. 2), introduce alcune disposizioni in materia di spesa (art. 3) e indica la copertura degli oneri derivanti dalla legge stessa. La legge collegata (l.r. n. 8/2010) interviene, invece, nei settori di seguito indicati: agricoltura (articoli 2, 12, 11, 44, 45); attività economiche (articoli 2, 10, 47); personale (articoli 3, da 13 a 18, più alcune disposizioni del titolo III); sviluppo sostenibile (articoli 40-42); politiche sociali (articoli 4 e 6); sanità (titolo IV), tasse automobilistiche (articoli 37 e 49); territorio e urbanistica (art. 8); trasporti (art. 43).

Emilia-Romagna. I principali settori oggetto di intervento e di specifica autorizzazione di spesa con la legge finanziaria regionale 2010, per le finalità previste dalle leggi regionali di settore, si articolano nel seguente modo: sistema informativo regionale; promozione e commercializzazione turistica; 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 è così strutturata: disposizioni di carattere finanziario e in materia di entrate (art. 1); sostegno alle attività economiche (art. 2); tutela dell'ambiente e difesa del territorio (art. 3); gestione del territorio (art. 4); infrastrutture, trasporti e telecomunicazioni (art. 5); attività culturali, ricreative e sportive (art. 6); istruzione, formazione e ricerca (art. 7); sanità (art. 8); protezione sociale (art. 9); sussidiarietà e devoluzione (art. 10); coordinamento della finanza pubblica per gli enti

locali della Regione e altre norme contabili (art. 11); affari istituzionali, economici e fiscali generali (art. 12); funzionamento della Regione (art. 13); partite di giro, norme finanziarie intersettoriali e norme contabili (art. 14).

Liguria. La legge finanziaria interviene in materia di viabilità e trasporto pubblico locale su gomma, nonché in materia di Comunità Montane. La legge collegata (l.r. n. 63/2009,), invece, dispone in materia di personale, di pagamento di fondi perenti, di organismi di garanzia statutari e di organizzazione e funzionamento del Consiglio.

Lombardia. Con la legge finanziaria, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 9-*ter* della l.r. n. 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. Si provvede inoltre a rifinanziare le leggi regionali di settore e ad autorizzare le spese previste nel collegato. Quest'ultimo (l.r. n. 30/2009) introduce modifiche alla legislazione vigente e prevede nuove norme per alcuni settori. L'art. 1 introduce due modifiche alla l.r. n. 24/2006: la prima istituisce un fondo di garanzia a favore delle società di servizi energetici (cd. ESCO), affidandone la gestione a Cestec s.p.a., la società che fornisce alla Regione supporto tecnico in materia di programmazione energetica e di valutazione impiantistica (i criteri per l'utilizzo del fondo saranno definiti dalla Giunta regionale); la seconda riguarda la disciplina regionale per l'efficienza energetica in edilizia e per la certificazione energetica degli edifici.[7] L'art. 2 include gli enti gestori di aree protette e i siti di Rete Natura 2000 (che, al pari delle comunità montane, hanno valenza sovra-comunale e spesso sono costituiti da comuni poco popolati

[7] Con l'articolo 27, comma 17-*nonies*, della l.r. n. 24/2006, si è affidato a Cestec s.p.a. l'accertamento delle infrazioni e l'irrogazione delle sanzioni amministrative (di competenza della Regione) relative all'irregolare redazione dell'attestato di certificazione e alla mancata consegna dell'attestato in caso di compravendita o di locazione immobiliare, mentre si sono mantenute direttamente in capo alla Regione le attività di riscossione e di introito delle sanzioni medesime. Anche queste ultime attività sono affidate al Cestec s.p.a. (che potrà avvalersi di altro soggetto del sistema regionale, *ex* l.r. n. 30/2006), che si assumerà le spese relative allo svolgimento delle suddette attività, remunerandosi con l'introito delle sanzioni accertate/riscosse, a seguito dei controlli effettuati (con conseguente superamento delle disposizioni finanziarie di cui alla l.r. n. 10/2009).

e con territori montani) tra gli enti che possono beneficiare di contributi a fondo perduto della Regione ed estende la misura dei contributi fino al 90% della spesa ritenuta ammissibile.[8] L'art. 3 modifica l'art. 9 della l.r. n. 27/2007, permettendo anche ai comuni di minori dimensioni di derogare al limite di vendita del 20% del proprio patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) e consentendo la vendita degli alloggi ERP all'interno dei condomini senza l'obbligo di attivare la procedura di alienazione dell'intero immobile e i piani di mobilità forzosa.[9] L'art. 4 prevede interventi della Regione per favorire il superamento del divario digitale; l'articolo 5 contiene una serie di previsioni di carattere finanziario in materia di infrastrutture[10];

---

[8] La norma contiene anche un aggiornamento dei rinvii legislativi, sostituito con un richiamo ad azioni di rinaturalizzazione e miglioramento della biodiversità.

[9] Con tale norma a partire dal 2010: a) le ALER, enti del sistema regionale, hanno l'opportunità di introitare più risorse mediante la vendita di alloggi, per un ingente importo, che l'attuale normativa non consente; b) grazie ai proventi delle vendite, destinate per legge anche alla manutenzione straordinaria, la programmazione pluriennale del bilancio regionale potrà essere concentrata su nuove costruzioni e riqualificazione dei quartieri, ottimizzando la spesa regionale.

[10] La prima deriva dall'impegno assunto dalla Regione col Protocollo per lo sviluppo progettuale e realizzativo dei nodi di Morbegno e Tirano, sottoscritto dal Presidente della Giunta il 5 novembre 2007, che prevede un cofinanziamento regionale a fronte di impegni di entità simile assunti dal Governo e dal sistema degli Enti Locali. In tal modo sarà possibile procedere alla realizzazione completa della variante di Morbegno, opera prioritaria per l'accessibilità alla Valtellina, il cui progetto definitivo è ora all'esame del CIPE, ma che potrà essere approvato solo a fronte della garanzia dell'intera copertura finanziaria cui il contributo regionale concorre. Le necessità di cassa relative a tale finanziamento verranno poi a maturare a seguito dell'approvazione e successivo appalto e avvio dei lavori previsti per l'anno 2011. La seconda previsione finanziaria discende dall'impegno assunto dalla Regione con la sottoscrizione dell'accordo di programma per la definizione e il coordinamento degli interventi conseguenti alla realizzazione degli insediamenti commerciali previsti nel comune di Segrate ed al connesso adeguamento del sistema di mobilità della zona «Linate – Idroscalo» con la definizione e il coordinamento degli interventi infrastrutturali connessi alla localizzazione dell'insediamento polifunzionale all'interno delle aree *ex* dogana. L'accordo, approvato con DPGR 22 maggio 2009, n. 5095, prevede un cofinanziamento regionale per il potenziamento delle strade Rivoltana e Cassanese dalla zona Segrate/Linate fino ai margini delle opere infrastrutturali attinenti il collegamento autostradale diretto Milano – Brescia (Bre.Be.Mi.), per il quale costituiscono il necessario compendio per una adeguata accessibilità all'area metropolitana milanese. La terza previsione finanziaria discende dagli impegni assunti dalla Regione con la sottoscrizione degli accordi di programma per la realizzazione del collegamento autostradale di connessione tra le città di Milano e Brescia e per la realizzazione della Tangenziale Est Esterna di Milano e il potenziamento del sistema della mobilità dell'est milanese e del nord lodigiano. Gli accordi, approvati rispettivamente con DPGR 18 maggio 2007, n. 5129 e con DPGR 13 novembre 2007, n. 13599 prevedono cofinanziamenti regionali per interventi di carattere infrastrutturale complementari ai nuovi assi autostradali da realizzarsi ad opera degli Enti Locali

l'art. 6 interviene sulla l.r. n. 16/2004 al fine di abbreviare l'*iter* dei rimborsi a datori di lavoro e associazioni di volontariato per la partecipazione dei volontari ad attività di protezione civile.[11]

Marche. Sono previsti interventi: a favore dell'Appennino marchigiano (anche attraverso il sostegno all'occupazione), in materia di sanità (adeguamento al regolamento regionale dei regolamenti delle Aziende sanitarie per l'acquisizione in economia di beni e servizi); edilizia scolastica (fondo per la messa in sicurezza del patrimonio pubblico scolastico con particolare riferimento al rischio sismico); contabilità ambientale (sperimentazione in collaborazione con l'ISTAT della riclassificazione della spesa in senso ambientale da allegare al rendiconto); interventi anticrisi, con un fondo a favore delle PMI e a sostegno delle politiche sociali e dell'occupazione.

Molise. Gli articoli 2 e 4 della legge finanziaria prevedono interventi in materia di: attività produttive (smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese verso la Regione in attuazione del piano anticrisi e pieno riconoscimento del ruolo delle società partecipate nell'ambito del tessuto produttivo regionale). L'art. 5 interviene in materia sanitaria disponendo la ricognizione del patrimonio dell'Azienda sanitaria regionale. Gli articoli 10 e 11, in materia di trasporti, intervengono per la razionalizzazione della rete e per la definizione dei servizi minimi. L'art. 18 contiene disposizioni varie in materia di personale (contrazione dell'organico regionale, trattamento giuridico ed economico).

Bolzano. La legge finanziaria prevede, tra l'altro: la riduzione dell'Irap; il finanziamento dell'impianto sportivo del Comune di Laives; l'istituzione

---

territorialmente competenti. La quarta previsione di carattere finanziario deriva dall'impegno assunto dalla Regione col protocollo di intesa per la riqualificazione e il potenziamento del sistema viabilistico delle province di Cremona e Mantova, sottoscritto il 13 febbraio 2003. Il protocollo prevede un cofinanziamento regionale a fronte di impegni di entità simile assunti dal sistema degli Enti Locali e dai concedenti/concessionari dell'autostrada TIBRE e dell'autostrada regionale Cremona-Mantova. In tal modo sarà possibile procedere alla realizzazione di interventi di carattere infrastrutturale complementari ai nuovi assi autostradali da realizzarsi ad opera degli enti competenti.

[11] Previsti anche contributi per il ripristino dei danni conseguenti agli eventi calamitosi classificati di livello regionale, ai sensi della legge 225/1992: i contributi in questione venivano erogati utilizzando il Fondo Regionale di Protezione Civile, trasferito dallo Stato alle Regioni; tale fondo però, a partire dal 2009, non è più stato finanziato.

della Fondazione Dolomiti e dell'Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico; l'istituzione del Consorzio di garanzia unico; la riduzione delle indennità dei consiglieri provinciali.

Trento. La legge finanziaria interviene sui seguenti settori: personale, organizzazione e attività amministrativa (articoli 1 – 6, 18 e 19); finanza provinciale e locale (articoli 7 – 17); tributi e contabilità (articoli 20 – 27); programmazione (articoli 28 – 31); governo del territorio e ambiente (articoli 32 – 38); attività economiche (articoli 39 – 54); politiche sociali, abitative, sanitarie (articoli 55 – 66); scuola e cultura (articoli 67 – 71).

Puglia. La finanziaria interviene soprattutto in agricoltura e in sanità. Per il primo settore, l'art. 7 prevede anticipazioni ai consorzi di bonifica al fine di ridurre l'esposizione debitoria e l'art. 8 introduce contributi alle imprese agricole sugli interessi da corrispondere a banche, anche al fine di contenere la crisi del settore. Per la sanità l'art. 19 definisce la tabella di corrispondenza delle tariffe dei ricoveri ospedalieri per il 2009 alla nuova classificazione degli stessi.

Sardegna. Come sottolineato dalla Regione, obiettivi dichiarati della legge finanziaria sono la riduzione del disavanzo di bilancio e la destinazione degli incrementi di entrata – legati all'operatività del nuovo titolo III dello Statuto – al risanamento dei bilanci delle ASL ed a tre principali strategie: infrastrutture per le attività produttive; politiche del lavoro e contrasto delle povertà; istruzione, formazione e ricerca. Sono in particolare previsti contributi sotto forma di crediti di imposta per le piccole e medie imprese che mantengano o incrementino l'occupazione nei settori costruzioni, commercio, lavorazione metalli, tessile, chimico e metallurgico e un programma di infrastrutture, da realizzare in quattro anni mediante la programmazione integrata, per opere e servizi correlati all'attività di impresa. In materia sociale sono previsti interventi per contrasto della povertà, cantieri comunali per utilizzo di disoccupati o inoccupati, sussidi per lavoratori che non beneficiano di ammortizzatori sociali. E' previsto, inoltre, l'incremento del fondo per la non autosufficienza (assistenza domiciliare, programmi integrati per cure domiciliari progetti personalizzati per gravi disabilità) e del fondo di garanzia etica. In materia di istruzione e formazione si rinvia ad una successiva proposta della Giunta. E' integrata

ed estesa la disciplina dei controlli sugli enti e le agenzie regionali. Sono previste, infine, autorizzazioni alla contrazione di mutui, stanziamenti per i contratti del personale regionale, norme per il patto di stabilità degli enti locali, per il completamento della liquidazione di società a partecipazione regionale, per il ricorso al *leasing* immobiliare.

Come ancora sottolineato dalla Regione, di grande importanza è pure la l.r. n. 3/2009 "Disposizioni urgenti nel settore economico e sociale". Tale provvedimento, infatti, recupera i contenuti tradizionali della finanziaria, esclusi per il 2009 per il ritardo con cui la stessa è stata discussa a seguito dell'anticipato rinnovo della legislatura. Contiene interventi in tutti i settori, per lo più rivolti ad integrare stanziamenti, in taluni casi a prevedere nuove autorizzazioni di spesa, in altri ad introdurre integrazioni e modifiche per oggetto, finalità, criteri, destinatari, di interventi già previsti, ad adeguare le norme a sopravvenute modifiche della normativa UE. Provvede alla cancellazione dei residui attivi, effetto delle anticipazioni di future entrate dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale. Apporta modifiche alla legge di contabilità in materia di residui passivi. In generale tende ad accelerare la spesa e a favorire interventi a sostegno delle imprese nei settori agricolo, industriale, artigiano, turistico (art. 2). Interventi di carattere emergenziale sono previsti in materia di lavoro per il superamento del precariato anche negli enti locali e nella sanità (art. 3, oggetto di ricorso da parte del Governo) e per l'incremento degli ammortizzatori sociali (art. 4). Altre disposizioni riguardano l'ambiente ed il territorio (art. 5) con norme correttive per la definizione di procedure autorizzative, il finanziamento dei parchi, il completamento di programmi in corso. E' ridisciplinato integralmente il rilascio di autorizzazioni per impianti di energie rinnovabili (art. 6). In materia edilizia si incrementano i fondi per l'edilizia abitativa da destinare alla locazione a canone moderato e si favorisce il recupero, la costruzione o l'acquisto della prima casa, rispetto ad altri contributi (art. 7). In materia di trasporti si dettano norme per la razionalizzazione di beni e personale delle gestioni commissariali trasferite dallo Stato. Altre previsioni riguardano la realizzazione o il completamento di singole infrastrutture. In materia di sanità, oltre a singole misure di spesa, è previsto l'avvio del riordino del sistema sanitario regionale con la creazione di macroaree per la gestione del patrimonio, del personale e

della relativa formazione, degli appalti. E' prevista, inoltre, l'istituzione di aziende ospedaliere regionali (art. 12). Altri interventi riguardano la cultura, l'istruzione e lo sport (articoli 9 e 10). Si disciplina l'utilizzo del personale precario della scuola e la gestione della rete scolastica. In materia di organizzazione si ha la soppressione di una direzione generale (struttura del più elevato livello della organizzazione regionale) e la creazione di due nuove: una per la protezione civile, l'altra per la programmazione unitaria (art 11).

Sicilia. I principali settori di intervento della legge finanziaria possono essere così individuati: razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica; nuove autorizzazioni di spesa; modifiche alla normativa vigente; finanza degli Enti locali; personale; servizi pubblici locali; attività produttive, compresa la disciplina di un credito d'imposta regionale per l'incremento dell'occupazione; interventi in campo sociale, tra i quali l'istituzione e il finanziamento di zone franche urbane.

Toscana. La legge finanziaria 2010 ha introdotto l'istituto della partecipazione dei comuni all'accertamento dei tributi regionali come previsto dalla Legge n. 248/2005, ed è intervenuta sulle modalità di riversamento dell'addizionale IRPEF, per le somme dovute in seguito ad accertamento fiscale. E' stata inoltre autorizzata la spesa per l'erogazione degli incentivi per le attività di pianificazione e project financing, così come previsto dal decreto-legge n. 163/2006, disciplinate con Delibera n. 23/09/2002, n. 989. Altre disposizioni della legge riguardano: il finanziamento per il triennio 2009/2011 del Giorno della memoria in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico (in attuazione della Legge n. 11/2000); la proroga a tutto il 2010 dell'erogazione del fondo di rotazione per le fondazioni regionali operanti nel settore dello spettacolo; la rideterminazione del fondo di rotazione previsto dalla l.r. n. 21/1998, "Promozione dell'imprenditoria giovanile" (ridotto a 3 milioni per i negativi effetti della congiuntura economica sulla nascita di nuove imprese); la previsione di un contributo aggiuntivo per sostenere il processo di costituzione di unioni di comuni, tenuto conto della soppressione delle Comunità montane e della diminuzione dei fondi statali.

Trentino Alto Adige. Nella legge finanziaria: l'art. 2 amplia la possibilità di scelta in merito al modello di gestione del fondo regionale di garanzia relativo alla pensione volontaria per le persone casalinghe; l'art. 3, tenendo conto delle esigenze emerse, mira a garantire che le previsioni di spesa siano compatibili con l'obbligo del rispetto dei limiti di spesa posti dal patto di stabilità; l'art. 4 è volto ad evitare l'insorgere di iniquità per i percettori dell'indennità di mobilità regionale; l'art. 5 interviene in materia di elezione del Presidente e dell'Assemblea delle forme collaborative intercomunali; l'art. 6 sopprime l'aggiornamento annuale delle indennità di carica degli amministratori comunali.

Umbria. La legge finanziaria, oltre a ribadire le finalità della legge quale strumento operativo principale per la realizzazione della manovra di finanza regionale per il periodo 2010/2012 (art. 1), prevede: il limite del ricorso al mercato (art. 2); un vincolo di finanziamento della Funzione Obiettivo "Agricoltura, foreste ed economia montana", da destinare alla Società di gestione del Parco tecnologico agroalimentare dell'Umbria (art. 3); uno stanziamento per far fronte agli oneri contributivi verso gli istituti previdenziali ed assicurativi per l'assicurazione degli apprendisti artigiani, nel rispetto della normativa nazionale di riferimento (art. 48, comma 9, legge 27/12/1997, n. 449) (art. 4); finanziamenti agli enti dipendenti regionali (Tabella C), ai quali si dà autonoma evidenza con l'estensione agli stessi di alcune disposizioni previste per la Regione ed in particolare la possibilità di conservare in bilancio, fino alla loro totale estinzione, i residui passivi correlati a spese con vincolo di destinazione (art. 5); la riproposizione, anche per il 2010, per l'importo di un milione di euro, del finanziamento regionale aggiuntivo per il sostegno finanziario all'accesso alle abitazioni in locazione ai sensi della legge n. 431/1998 (art. 6); il cofinanziamento con risorse proprie dei programmi comunitari nel triennio considerato (art. 7); l'autorizzazione della quota di cofinanziamento regionale, per l'anno 2010, del progetto interregionale denominato "Promozione di servizi orientati allo sviluppo rurale" di cui alla delibera Cipe 18/12/1996 (art. 8); l'autorizzazione della spesa di 2,5 milioni a titolo di cofinanziamento regionale dell'annualità 2010 del Piano di Sviluppo Rurale 2007/2013 (art. 9); l'approvazione delle tabelle allegate alla legge finanziaria (art. 10); la conservazione, fino alla loro totale estinzione, dei

residui passivi, correlati a somme con vincolo di destinazione, per un periodo superiore ai sette anni successivi all'assunzione dell'impegno, evitando così la procedura della riassegnazione dei fondi conseguenti all'applicazione dell'istituto della perenzione amministrativa (art. 11); l'indicazione delle modalità di copertura degli interventi effettuati con la legge finanziaria regionale (art. 12).

Il collegato (l.r. n. 9/2010) prevede invece: ulteriori misure di contrasto alla crisi finanziaria ed economica (art. 1);[12] interventi per l'implementazione dei programmi e progetti dell'Obiettivo 3 – Cooperazione territoriale europea allo scopo di consentire le funzioni di coordinamento ed assistenza tecnica (art. 2); modifiche alla l.r. n. 2/2000 al fine di snellire i procedimenti di accertamento dei giacimenti di cava (art. 3); una proroga ulteriore nelle autorizzazioni vigenti della citata l.r. n. 2/2000 e la conferma di una norma transitoria già contenuta nella suddetta legge (art. 4); modifiche alla l.r. n. 11/2009 "Norme per la gestione integrata dei rifiuti e la bonifica delle aree inquinate" allo scopo di evitare un contenzioso con inevitabili ripercussioni di spese sul bilancio regionale (art. 5); modifiche alla l.r. n. 46/1997 "Norme per la riqualificazione della rete di trasporto e viaria nel territorio regionale e procedure per l'attuazione dei relativi interventi" (art. 6);[13] modifiche alla l.r. n. 30/2005 "Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia" (art. 7);

---

[12] A tal fine la legge stabilisce che: i contributi ai fondi rischi siano destinati ai soggetti definiti dalla normativa nazionale, quindi a consorzi, fidi e cooperative di garanzia con sede legale ed operativa sul territorio regionale; il riparto delle risorse disponibili sia effettuato con modalità criteri e procedure definite con atto amministrativo dalla Giunta Regionale, tenuto conto delle specifiche assegnazioni previste da specifiche norme regionali di settore; in coerenza con la normativa comunitaria, le garanzie rilasciate a valere sui fondi costituiti con le assegnazioni regionali assumano carattere di aiuti di stato e pertanto devono essere concesse ai sensi del regolamento CE n. 1998/2006 della Commissione Europea del 15 dicembre 2006, relativo agli aiuti di importanza minore (*de minimis*) e siano concesse esclusivamente a favore delle imprese operanti sul territorio regionale e per le attività realizzate nello stesso. Per il finanziamento dei suddetti interventi la legge stanzia un milione di euro.

[13] Le integrazioni proposte riguardano in particolare: l'estensione dell'ambito della legge a tutte le infrastrutture e non solo a quelle stradali, a quelle per la mobilità ecologica e alternativa; l'estensione dei soggetti destinatari degli interventi: anche ai gestori delle reti ferroviarie; l'estensione della possibilità di cofinanziamento regionale, destinato alle strade statali, anche alla realizzazione delle opere. Ampliando l'ambito delle infrastrutture finanziabili con la legge, si pone il problema conseguente di ampliare anche l'ambito dei soggetti beneficiari, che la legge finora aveva individuato esplicitamente soltanto nelle Province e Comuni.

al fine di ridurre le spese di funzionamento degli ATI, il divieto di assunzione di nuovo personale ad eccezione della deroga riguardante i servizi sociali (art. 8); il riordino istituzionale organizzativo dell'ADISU e dell'ARUSIA, estendendo a queste due Agenzie l'assetto già individuato e sperimentato all'APT, attraverso l'individuazione di una sola figura di vertice in entrambe le Agenzie (articoli 9-11); modifiche alla l.r. n. 33/2004 in particolare per quanto riguarda le scadenze per il pagamento dei canoni del demanio idrico inerenti le autorizzazioni (art. 12); modifiche alla l.r. n. 4/2009 "Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2009 in materia di entrate e di spese" (art. 13),[14] in applicazione dell'articolo 8 del decreto-legge n. 112/2008, la conclusione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari entro il 30 luglio 2010 (art. 14); la costituzione della Fondazione di partecipazione "Villa Fabri" quale sede dell'Osservatorio su "Biodiversità e Paesaggio" (art. 15); previa autorizzazione della Regione, che fissa criteri e tempi certi, l'obbligo per le ASL di procedere direttamente all'alienazione delle strutture ospedaliere e la possibilità per la Regione di trasferire alle stesse ASL le strutture ospedaliere dismesse e già acquisite al patrimonio regionale per le quali non sono state attivate procedure di valorizzazione (art. 16); modifiche alla l.r. n. 13/2000 in materia di contabilità per adeguare gli istituti operativi che hanno evidenziato limiti o difficoltà gestionali, ma riconfermando la validità dell'impianto normativo vigente (art. 17); modifiche alla l.r. n. 1/2003 "Costituzione del Centro Studi Giuridici e politici", consistenti nell'introduzione di un gettone di presenza per allineare la disciplina degli organi sociali a quella di altri organismi regionali (articoli 18 e 19); integrazioni alla l.r. n. 3/2010 e n. 4/2010 (art. 20).

Valle d'Aosta. La legge finanziaria interviene soprattutto in materia di finanza locale, sanità e personale.

---

[14] In particolare è stata prorogata l'operatività delle norme che prevedono la garanzia di un apposito fondo regionale a favore delle banche che concedono sospensioni o postergazioni dei mutui immobiliari per l'acquisto e/o la ristrutturazione della prima casa a favore dei lavoratori che a far data dal 1 gennaio 2009 hanno perso il posto di lavoro ovvero siano beneficiari dell'intervento di ammortizzatori sociali. Tale proroga del termine consente la piena efficacia della norma rispetto al limite massimo di 24 mesi fissato per l'intervento del fondo di garanzia regionale.

Veneto. La finanziaria è arrivata in Consiglio con 13 articoli con un valore complessivo di spesa di 180 milioni di euro e ne è uscita con 64 articoli e nuove voci di spesa per 83 milioni (lo 0,6% dell'intero bilancio, pari a circa 17 miliardi, di cui quasi 8 assorbiti dalla spesa sanitaria). Per quanto riguarda la spesa sociale la finanziaria stanzia 15 milioni per i non autosufficienti, di cui 11,5 per aumentare di duemila posti letto le disponibilità di accoglienza nelle strutture residenziali assistite e per aggiornare del 2,5% il contributo regionale per il pagamento delle rette. I restanti 3,5 milioni vanno a implementare il fondo regionale per la non autosufficienza istituito dalla l.r. n. 30/2009. Sono poi previsti 10 milioni per attivare capillarmente le Unità territoriali di assistenza primaria (UTAP) nelle case delle salute, se istituite, o in altre sedi distrettuali in cui si attua l'assistenza territoriale. Sono, poi, finanziati servizi innovativi per l'infanzia per 2 milioni, cui si aggiunge un contributo di 2,5 milioni per le scuole paritarie dell'infanzia. Oltre a specifici ulteriori interventi per la sanità, si deve segnalare, in materia di occupazione e lavoro, la costituzione di un fondo speciale di 150 milioni da assegnare ai comuni per lavori pubblici di interesse locale di importo non superiore a 500.000 euro. E' stato anche previsto un fondo di 5 milioni per interventi straordinari a sostegno del reddito di lavoratori in mobilità e un analogo fondo di 5 milioni a sostegno del lavoro autonomo.

10.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica

10.6.1. Interventi previsti nelle finanziarie 2009 e in altri provvedimenti

Il decreto-legge n. 78/2010 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" (l. n. 122/2010) ha reso ineludibile il contenimento delle spese di organizzazione e funzionamento delle Regioni e degli enti locali, essendo questa l'unica possibilità per cercare di far fronte agli ingenti tagli previsti nel provvedimento citato, evitando di dover ricorrere soltanto alla riduzione delle spese per interventi in settori sensibili come quelli del trasporto pubblico locale, della tutela dell'ambiente, degli interventi a sostegno delle famiglie e delle attività produttive. Il problema del contenimento della spesa pubblica – centrale e

locale – è tuttavia sul tappeto da decenni e, come si è cercato di documentare ormai da diverse edizioni del Rapporto, le Regioni, ogni anno, hanno introdotto misure *ad hoc* sia con le leggi finanziarie, sia con altri provvedimenti.

Circa questi ultimi, in base alle risposte ad una specifica domanda del questionario, per il 2009 possono essere citati, a titolo di esempio, i casi seguenti:

Abruzzo. Con la l.r. n. 9/2009 la regione ha dettato princìpi generali in materia di riordino degli enti regionali, disciplinando, tra l'altro: le tipologie e le fattispecie nelle quali è possibile farvi ricorso (art. 3); gli organi di governo, la loro composizione e i casi di scioglimento (articoli 4, 5 e 6); le modalità per l'esercizio del controllo da parte del Consiglio regionale (art. 7); il controllo interno di gestione, da strutturare in base a direttive della Giunta (art. 8); la partecipazione dell'utenza ad organismi di monitoraggio della domanda sociale di servizi e del grado di soddisfacimento della stessa. Con la l.r. n. 17/2009, invece, è stata modificata la previgente normativa in materia di programmazione, contabilità, gestione e controllo delle Asl, disciplinando tra l'altro: le tipologie degli strumenti di programmazione e le procedure per la loro approvazione (articoli 1-4); la decadenza degli attuali direttori generali e la loro sostituzione con due commissari straordinari e quattro vicecommissari; l'adozione del *budget* articolato per centri di responsabilità; le procedure per la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi in economia.

Calabria. Con la l.r. n. 11/2009 sono state dettate norme per il ripiano del disavanzo d'esercizio nel settore sanitario. Per il disavanzo 2008 si dovrà provvedere alla copertura con maggiori entrate di natura tributaria e non, mentre per quello relativo ai precedenti esercizi è prevista una complessa manovra sia sulle entrate che sul versante della razionalizzazione e del contenimento delle spese, conformemente ai contenuti dell'accordo stipulato tra lo Stato e la Regione (articoli 1 e 2). Inoltre la legge: prevede l'adozione del Regolamento di Ospedale al fine di garantire l'appropriatezza delle prestazioni (art. 3); provvede al contenimento delle spese di personale (art. 4); disciplina la liquidazione della Fondazione per la ricerca e cura dei tumori Tommaso Campanella,

qualora non si addivenga al suo riconoscimento quale IRCS entro il 31.12.2010 (art. 5, come modificato dalla l.r. n. 48/2009); istituisce l'Autorità per il sistema sanitario, al fine di ottimizzare e potenziare l'attività di controllo, vigilanza e ispezione sulle Aziende pubbliche e private accreditate che erogano prestazioni di assistenza sanitaria.

Emilia Romagna. Con la l.r. n. 12/2009 è stato ridotto da 67 a 50 il numero dei componenti dell'Assemblea legislativa.

Marche. Nel corso del 2009, la Giunta ha adottato una delibera per il contenimento delle spese di personale.

Trento. Con la l.p. n. 1/2009 è stata eliminata la figura del garante dell'infanzia (istituito nella precedente legislatura, ma non ancora nominato), riportando le relative competenze al difensore civico.

Sardegna. Con l'art. 12 della l.r. n. 3/2009 è stata avviata una profonda riforma del sistema sanitario regionale volta a migliorare i servizi e ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse umane e economiche.

Passando alle norme sul contenimento delle spese inserite nelle leggi finanziarie, le risposte al questionario indicano che esse si concentrano su alcuni aspetti:

Sistemi di monitoraggio sulla gestione delle spese, al fine di garantire il rispetto dei vincoli previsti dal Patto di stabilità interno, ma anche per consentire una più razionale utilizzazione delle risorse disponibili, ad esempio attraverso una tempestiva riallocazione delle economie e rendendo più rispondenti alla realtà l'ammontare dei residui iscritti in bilancio. In questo ambito possono essere fatti rientrare anche i programmi di monitoraggio dell'attività dell'amministrazione, promossi da alcune Regioni[15].

---

[15] A titolo di esempio, si possono citare i casi seguenti (con l.f. si intende la legge finanziaria per il 2010) : Basilicata, obbligo per i dirigenti di porre in essere tutte le misure organizzative necessarie all'attuazione del sistema di monitoraggio e verifica delle autorizzazioni di spesa che devono comunque rientrare nei limiti degli stanziamenti di competenza e di cassa delle singole UPB (l.f., art. 6); Calabria, istituzione del prezzario regionale per le opere pubbliche (collegato alla l.f., art. 47); Friuli Venezia Giulia, previsione di un nucleo di valutazione per i dirigenti regionali (l.f., art. 13, c. 43); Liguria, quantificazione dei fondi residui perenti (collegato alla l.f., art.

Contenimento delle spese di amministrazione generale. Oltre al contenimento e alla razionalizzazione delle spese di funzionamento, rientrano in questo ambito anche gli interventi per la riduzione dei costi degli organi istituzionali e quelli volti ad impedire la costituzione di nuovi organismi[16].

Contenimento delle spese per il personale, compresa la riduzione delle indennità di trasferta, delle indennità dirigenziali, del trattamento economico per malattia ed i limiti all'assunzione di personale a tempo indeterminato[17].

Controlli sui bilanci degli enti e società dipendenti dalla Regione. Rientrano in questo ambito vari tipi di interventi: l'estensione dei vincoli del patto di stabilità; il rafforzamento dei sistemi di controllo e l'obbligo di

---

11); Sicilia, revisione dei residui passivi per eliminazione di quelli inesistenti (l.f., art. 3); relazione annuale dell'Assessore per l'economia sulla consistenza dei residui passivi (l.f., art. 13); obbligo di informazione preventiva alla Giunta per provvedimenti che comportino oneri diretti o indiretti a carico della Regione non coperti dal bilancio o da altra normativa e decadenza dei dirigenti inadempienti (l.f., art. 14); procedure per la razionalizzazione delle fasi procedurali di fornitura e gestione di beni e servizi (l.f., art. 19); programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza della Regione, al fine della loro riduzione del 25% (l.f., art. 25); Umbria, relazione dei dirigenti dei centri di responsabilità su attività svolta e risultati conseguiti (collegato alla l.f., art. 18); Veneto, direttive per la gestione del bilancio 2010, emanate dalla Giunta al fine di consentire il rispetto del patto di stabilità.

16 Come esempi in proposito possono essere citati i seguenti: Basilicata, divieto di istituire nuovi comitati, commissioni, consulte, consigli, gruppi di lavoro a carattere permanente e altri organismi collegiali (l.f., art. 6); Emilia-Romagna, rivalutazione delle risorse per la riorganizzazione dell'amministrazione e delle funzioni (l.f., art. 50); Liguria, riduzione delle indennità per i Consiglieri regionali (collegato alla l.f., art. 24); Molise, centralizzazione degli acquisti di beni e servizi (l.f., art. 15); Trento, riduzione prestabilita delle spese per consulenze (l.f., art. 2); Piemonte, riduzione delle indennità ai Consiglieri regionali, con destinazione delle risorse risparmiate al finanziamento delle politiche anticrisi (l.f., art. 2);

17 Esempi in materia sono: Abruzzo, interventi per favorire l'esodo volontario e per il blocco di nuove assunzioni (l.f., articoli 23, 24 e 29); Friuli Venezia Giulia: previsione dell'esonero dal servizio nel quinquennio antecedente la maturazione dell'anzianità massima contributiva di 40 anni (l.f., art. 13, c. 10); copertura carenze di organico prioritariamente attraverso il ricorso alla mobilità (l.f., art. 13, c. 14); introduzione di un limite temporale per i contratti di lavoro a tempo determinato e per le collaborazioni (l.f., art. 13, c. 17); proroga della validità delle graduatorie di pubblici concorsi (l.f., art. 13, c. 23); Marche, interventi per la riduzione del contingente numerico del personale dirigenziale (l.f., art. 11); Molise, riduzione della pianta organica (l.f., art. 18); Valle d'Aosta, limitazioni a nuove assunzioni per il personale regionale (l.f., art. 2); Veneto, risoluzione di diritto del rapporto di lavoro al raggiungimento di 40 ani di contributi (l.f., art. 43).

trasmettere i bilanci alla Regione; interventi di razionalizzazione della gestione; vincoli alla dinamica delle spese di personale[18].

Altri interventi. Nelle finanziarie per il 2010 si riscontrano anche interventi volti alla razionalizzazione delle spese per servizi pubblici (in ambito diverso dalla sanità, settore esaminato in altro capitolo del Rapporto) e per la valorizzazione dei beni patrimoniali[19].

10.6.2. Effetti finanziari delle pregresse politiche di contenimento delle spese del Consiglio

Anche alcune delle disposizioni richiamate nel precedente paragrafo mettono in evidenza che, nell'ambito delle politiche per la riduzione dei costi della politica, gli interventi per il contenimento dei costi degli organi istituzionali hanno un loro specifico rilievo. Sono quindi di particolare interesse le risposte fornite da alcune Regioni – delle quali di seguito si riporta una sintesi – ad una specifica domanda del questionario volta a accertare, in termini quantitativi, gli effetti dei provvedimenti adottati sulla dinamica delle spese del Consiglio.

---

[18] Tra gli altri si possono segnalare i casi seguenti: Basilicata, estensione degli obblighi del Patto di stabilità interno (PSI) agli enti strumentali e aziende regionali, nonché obbligo a loro carico di trasmettere trimestralmente le informazioni riguardanti la gestione di competenza e di cassa con modalità definite dalla Giunta; Campania, riduzione di 1/3 dei compensi degli amministratori di società partecipate e sostituzione degli organi di amministrazione in caso di perdite per tre anni consecutivi (l.f., art. 1, c. 45); Friuli Venezia Giulia, sostituzione dei collegi di controllo degli enti parco con un solo revisore (art. 3, c. 35); possibilità per i consorzi di sviluppo industriale e per l'EZIT di effettuare le comunicazioni mediante raccomandata anziché a mezzo notifica (l.f., art. 4 c. 34); Sardegna, estensione e rafforzamento dei controlli su enti, istituti e aziende regionali (l.f., art. 1, c. 23); Sicilia: relazione annuale dell'Assessore per l'economia sulla eventuale situazione debitoria di ciascun organismo sottoposto a tutela e vigilanza dell'amministrazione regionale, nonché di una relazione annuale sulla loro situazione economico-finanziaria (l.f., art. 14); estensione ai medesimi organismi degli obblighi del PSI; limite ai compensi ai componenti degli organismi di amministrazione e controllo (l.f., art. 17); limite all'ammontare complessivo dei fondi per il trattamento accessorio del personale (l.f., art. 18); obbligo di adottare i parametri di qualità e di prezzo fissati dalla Consip, per l'acquisto di beni e servizi (l.f., art. 19); il riordino delle società a partecipazione regionale (l.f., art. 20); limiti alla spesa per relazioni pubbliche, convegni mostre, pubblicità, rappresentanza e sponsorizzazioni (l.f., art. 23).

[19] A titolo di esempio si possono citare: in materia di trasporti pubblici l'art. 43 del collegato alla l.f. della Calabria e gli articoli 10 e 11 della l.f. del Molise; in materia di valorizzazione del patrimonio, l'art. 48 sempre del collegato alla l.f. della Calabria, l'art. 41 della l.f. delle Marche, l'art. 15 del collegato alla l.f. dell'Umbria e l'art. 35 della l.f. del Veneto.

Calabria. Nel corso del 2009 sono state adottate politiche di contenimento della spesa che hanno interessato il trattamento del personale addetto al Consiglio e le spese di rappresentanza del suo Presidente. In termini numerici, per quanto riguarda il personale del Consiglio, si è avuta una riduzione di € 773.363, pari in percentuale a –3,1%; più consistente, invece, è la riduzione riferita alle spese di rappresentanza che, per l'esercizio 2008, avevano fatto registrare una spesa pari a 539.059 €, mentre nel corso dell'esercizio 2009, con 470.502 €, hanno subito una riduzione di 68.557 € (- 12,7%). Tuttavia, le anzidette riduzioni non hanno avuto effetto sulla spesa complessiva.

Emilia-Romagna. Nel corso del 2009 le spese hanno fatto registrare, complessivamente, una riduzione di 2.998.625 euro, così ripartita: supporto al processo legislativo 105.657 (- 39,7% rispetto al 2008); attività organi assembleari 1.800.127 (- 8,2%); istituti di garanzia 22.222 (- 8,6%); COMMARE.COM 179.807 (- 22,1%); informazione 104.140 (- 7,2%); comunicazione, relazioni esterne, cerimoniale 253.674 (- 10,8%); risorse umane 172.887 (- 2,0%); logistica 360.113 (- 7,1%).

Friuli Venezia Giulia. Nel 2009 lo stanziamento a carico del bilancio regionale per il funzionamento del Consiglio è stato ridotto di 4,1 milioni di euro rispetto all'anno precedente; tuttavia va tenuto presente che nel 2008, anno di cambio di legislatura, si era dovuto far fronte alla liquidazione delle indennità di fine mandato e alla restituzione di contributi ai consiglieri per un importo di 2,9 milioni circa. Complessivamente, rispetto all'anno precedente, la spesa effettiva del Consiglio si è ridotta nel 2009, al netto delle spese per le richiamate indennità e restituzione dei contributi, di circa 80.000 euro.

Lombardia. Le previsioni di spesa del Consiglio per l'anno 2010 prevedono un incremento dello 0,2% rispetto allo scorso anno. Si precisa, tuttavia, che negli ultimi anni (VIII leg.) l'incremento percentuale della spesa è stato: 0,2% nell'anno 2006; 0,8% nell'anno 2008 e 0,1% nell'anno 2009; non ha avuto incremento nell'anno 2007.

Trento. Il conto consuntivo del Consiglio per l'esercizio finanziario 2009 evidenzia un incremento della spesa di 389.555 euro, conseguente al pagamento del trattamento di fine rapporto a favore del personale cessato

dal servizio nel corso dell'anno. L'onere sostenuto dal Consiglio per questa finalità è di 658.052 euro, a fronte del quale vi è stato un rimborso da parte del competente istituto previdenziale per un importo complessivo di 634.891 euro, in parte liquidato sull'esercizio 2009 e in parte su quello del 2010. Escludendo pertanto le uscite di "giro conto" registrate sul capitolo del TFR, la gestione delle spese effettivamente sostenute dal Consiglio nel 2009 rispetto all'esercizio precedente mette in luce una contrazione della spesa di 245.336 euro. Nel corso dell'esercizio finanziario 2009 sono stati posti in atto interventi di contenimento della spesa riguardanti alcuni capitoli classificati nel bilancio fra le spese per i servizi generali. Fra questi interventi, un risultato particolarmente positivo è stato raggiunto per effetto della razionalizzazione delle spese riferite all'attività di informazione e comunicazione, che ha consentito un risparmio di 157.222 euro. Un altro settore che evidenzia una significativa contrazione della spesa è quello delle utenze, che – grazie all'introduzione di un nuovo sistema di telefonia – ha determinato un risparmio di 76.751 euro. Degna di nota, infine, la riduzione della spesa riservata ai comitati ed agli organismi costituiti presso il consiglio (61.100 euro) e quella riferita ai contributi assegnati ai gruppi consiliari (47.160 euro).

Toscana. La riduzione del numero dei consiglieri da 65 a 55 porterà ad un risparmio di spesa di circa 1,5 milioni di euro annui nel 2010. Il bilancio 2009 del Consiglio ha subito un aumento delle spese rispetto al 2008, derivato dal contributo alla Regione Abruzzo per i danni del terremoto e dall'istituzione dell'Autorità per la partecipazione (l.r. n. 69/2007), che ha iniziato l'attività nel 2009.

Trentino Alto Adige. In base alla Relazione al bilancio di previsione del Consiglio regionale per l'esercizio finanziario 2010 (delibera n. 9 – B. U. n. 53/I-II del 2009), la flessione complessiva della spesa 2010, rispetto alle previsioni assestate 2009, risulta di euro 874.000. Il decremento è comunque di gran lunga maggiore e corrisponde ad euro 1.274.000 se riferito alle sole spese correnti.

10.7. Interventi in materia di finanza locale

Come sottolineato nel precedente Rapporto, la legge n. 42/2009, attribuisce alle Regioni ordinarie nuovi ed importanti compiti in materia di finanza degli enti locali, in questo modo prefigurando un avvicinamento alle competenze in questo ambito già spettanti da tempo alle Regioni a statuto speciale[20]. A prescindere dalle norme di legge, appare tuttavia opportuno che le Regioni a statuto ordinario, si attivino comunque da subito per dimostrare in concreto la vantaggiosità per gli enti locali di un loro intervento in materia e, da questo punto di vista, la perdurante situazione di crisi della finanza pubblica, può rappresentare un'occasione da sfruttare, come del resto indicano le risposte di alcune Regioni. Tra queste, risultano di particolare interesse quelle di Lombardia e Piemonte che hanno disciplinato la regionalizzazione del patto di stabilità interno, in attuazione dell'articolo 77-*ter*, comma 11, del decreto-legge n. 112/2008 (l. n. 133/2008) e dell'articolo 7-*quater*, comma 7, del decreto-legge n. 5/2009 (l. n. 33/2009).[21] La Lombardia è intervenuta in materia con l'art. 4 della l.r. n. 23/2009 "Variazioni al bilancio per l'esercizio finanziario 2009 e bilancio pluriennale 2009/2011 a legislazione vigente e programmatico – II provvedimento di variazione", e il Piemonte con l'art. 4 della l.f. per il 2010.

---

[20] In particolare ci si riferisce: alla possibilità di istituire "nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali" (art. 12, c.1, lett. g); al compito di ripartire tra gli enti locali i fondi perequativi dello Stato – che, in base all'art. 13, c.1, lett. a) dovranno transitare per i bilanci delle Regioni – con possibilità di intervenire sui criteri di riparto, a condizione che in materia si raggiungano appositi accordi con le autonomie; in relazione al Patto di stabilità, alla possibilità di differenziare le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti (ovviamente facendo in modo che la sommatoria dei saldi dei singoli enti corrisponda, a livello regionale, a quanto inizialmente previsto dallo Stato (art. 17, c. 1, lett. c).

[21] Sempre con riferimento alle Regioni ordinarie, altri interventi segnalati nel questionario sono i seguenti. La Calabria ha autorizzato l'ulteriore limite di impegno di 3,3 milioni per favorire l'accesso degli enti locali alla concessione di mutui della cassa depositi e prestiti o di altri istituti di credito abilitati al finanziamento di opere di interesse regionale (art. 7, c. 5, del collegato alla l.f.). L'Emilia-Romagna, con l'art. 46 della l.f., ha modificato la l.r. n. 41/1995 "Contributi per la promozione del coordinamento delle associazioni per le autonomie locali". La Toscana, con l'art. 2 della l.r. n. 12/2010, ha stanziato risorse per le comunità montane e per le unioni di comuni costituite per trasformazione delle comunità montane.

Le due disposizioni citate presentano molti punti in comune – come del resto è logico dovendo esse dare attuazione a norme dello Stato – ma anche alcune differenze. Tra i punti in comune rientrano:

- la finalità delle disposizioni, che è quella di consentire alla Regione di adattare le regole e i vincoli previsti per gli enti locali dalla normativa nazionale, fermo restando il rispetto dell'obiettivo complessivamente determinato (per il complesso degli enti locali della Regione soggetti al Patto) in attuazione della stessa normativa;
- l'impegno della Regione di comunicare ai propri enti locali tale obiettivo, nonché a comunicare contestualmente al Ministro dell'economia e delle finanze gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento degli equilibri di finanza pubblica;
- il rinvio ad una successiva deliberazione di Giunta della definizione delle modalità applicative.

Sono invece diversi, nelle due disposizioni in esame:

- le modalità per la partecipazione degli enti locali alla definizione della delibera applicativa. In Piemonte è prevista esplicitamente la previa intesa con il Cal ovvero, nelle more di costituzione di quest'ultimo, con la Conferenza Regione – Autonomie locali. In Lombardia è previsto solo che la Giunta "coinvolga" il Cal e, in attesa della sua costituzione, l'Anci Lombardia e l'UPL;
- i criteri in base ai quali la Giunta dovrà definire la delibera applicativa, specificati solo nella legge della Lombardia, secondo la quale la Giunta dovrà rispettare i princìpi della flessibilizzazione delle spese di investimento e dovrà introdurre "meccanismi orientati a premiare gli enti virtuosi e gli interventi coerenti con la programmazione regionale";
- i tempi entro i quali le province ed i comuni soggetti al Patto e, quindi, interessati dalle disposizioni in esame, dovranno approvare i bilanci di previsione, essendo previsto solo dal Piemonte il termine di 30 giorni dalla comunicazione, da parte della Regione, dell'obiettivo del Patto.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, nelle risposte al questionario sono stati segnalati come interventi innovativi quelli di seguito indicati.

La Provincia autonoma di Trento con l'art. 14 della l.f. ha disposto una "revisione straordinaria degli interventi dei comuni" al fine di assicurare un più efficiente utilizzo delle risorse, anche con riferimento alla loro spendibilità. Inoltre, con l'art. 21 sempre della l.f., ha previsto che la Giunta possa autorizzare i comuni a trattenere una quota dei tributi speciali catastali incassati dai comuni stessi. Infine, con l'art. 11 della l.p. n. 2/2009, ha istituito un apposito fondo straordinario destinato a consentire il concorso della Provincia al finanziamento delle opere e degli interventi anticongiunturali dei comuni.

La Sardegna, con l'art. 1, comma 27, della l.f., ha fissato un nuovo termine (90 giorni dall'entrata in vigore della legge stessa) per la definizione di una proposta di riordino dei rapporti finanziari tra Regione ed enti locali da parte della Commissione di cui all'art. 10, c. 5, della legge finanziaria 2007 ed ha altresì disposto, in attesa del riordino, un incremento del fondo unico per la finanza locale di ammontare inferiore a quello risultante dall'applicazione dei meccanismi automatici previsti nella stessa l.f. 2007. Inoltre, con l'art. 2, ha definito le norme per il concorso degli enti locali al riequilibrio della finanza pubblica.

In materia di concorso degli enti locali al riequilibrio della finanza pubblica è pure intervenuta, infine, la Valle d'Aosta, con l'art. 3 della l.f. 2010.

10.8. La politica fiscale

Dei provvedimenti segnalati dalle Regioni, alcuni riguardano, in generale, la gestione delle imposte, altri modifiche di specifici tributi.

Tra i primi, rilevano gli interventi di Lazio, Toscana, Veneto e Friuli Venezia Giulia.

Per il Lazio, l'art. 5 della l.r. n. 22 del 2009 "Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2009-2011" prevede la rinuncia alla riscossione dei

crediti relativi ai tributi regionali qualora l'ammontare dovuto per ciascun credito e per ciascun periodo tributario non superi l'importo di euro 16,53.

Per la Toscana, l'art. 1 della l.f. ha introdotto l'istituto della partecipazione dei comuni all'accertamento dei tributi regionali, attribuendo ad essi il 50% "delle maggiori somme riscosse a titolo definitivo" (comma 1). La partecipazione "si sostanzia nella trasmissione, alla Regione Toscana o ai soggetti incaricati della gestione dei tributi regionali, di segnalazioni qualificate di atti, fatti e negozi che manifestino immediatamente, senza la necessità di ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi da parte di soggetti passivi di tributi regionali" (comma 2). Per rendere operativa la partecipazione, i comuni interessati dovranno aderire ad una apposita convenzione con la Regione, i contenuti della quale saranno definiti con apposita deliberazione della Giunta regionale.

Per il Veneto, l'art. 11 della l.f. ha introdotto una norma simile a quella già vista per il Lazio (rinuncia all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione per i crediti uguali o inferiori a 16,53 euro).

Per il Friuli Venezia Giulia, infine, deve essere segnalata la deliberazione della Giunta del n. 1790/2009, con la quale, in materia di Irap e di addizionale regionale all'Irpef, è stato attribuito all'amministrazione regionale il compito di definire le strategie generali che devono ispirare l'attività di assistenza e di controllo ed i criteri informatori da seguire ai fini della decisione di agire o resistere in giudizio ovvero rinunciare al proseguimento del contenzioso.

Circa gli interventi su singole imposte, essi riguardano l'Irap, l'addizionale Irpef, la tassa automobilistica e alcuni tributi minori (compresi canoni e tariffe).

Irap

Oltre al Molise ed alla Sicilia – che hanno provveduto all'istituzione dell'imposta come tributo proprio della Regione, per altro rinviando ad un successivo regolamento la modifica della disciplina del tributo prevista

dalle norme regionali vigenti[22] – sono intervenute in materia le Province autonome di Bolzano e Trento, nonché le Regioni Puglia, Sardegna, e Valle d'Aosta.

Bolzano, con l'art. 1, comma 2, della l.f. l'aliquota IRAP ordinaria è fissata, a decorrere dal 2010, al minimo consentito dalla normativa statale (2,98%)**.** Sono escluse da questa riduzione le banche, gli altri enti e società finanziari e le imprese di assicurazione, che possono beneficiare comunque di un'aliquota ridotta al 3,4%. L'applicazione dell'aliquota del 2,98% non è più subordinata alla rinuncia alle agevolazioni provinciali: ciò significa che, a partire dal periodo d'imposta 2010, i soggetti che nel 2008 e nel 2009 hanno optato per l'applicazione dell'aliquota Irap al 2,98%, non hanno più preclusa la possibilità di presentare domanda di agevolazioni provinciali.

Trento. Con l'art. 20 della l.f. l'aliquota dell'imposta per le nuove iniziative produttive intraprese nel 2010 è fissata al 2,98% per il periodo 2010-2012. L'agevolazione non è applicabile alle iniziative derivanti da trasformazione, fusione o scissione, nonché da altre operazioni che determinano la mera prosecuzione di un'attività già esercitata sul territorio.

Puglia. Con l'art. 3 della l.f. è stata confermata per il 2010 l'applicazione dell'Irap all'aliquota massima (4,82%) al fine di assicurare la copertura dei disavanzi di gestione in materia sanitaria. Con l'art. 4 della stessa legge è stata, inoltre, disposta l'esenzione dall'imposta per le Aziende pubbliche di servizi alla persona succedute alle Ipab.

Sardegna. Con l'art. 1, comma 10, della l.r. n. 3 del 2009 è stata disposta l'applicazione dell'aliquota minima, per il triennio 2010-2012, a favore delle piccole e medie imprese operanti nella Regione con insediamenti stabili, nonché l'esenzione dall'imposta per le associazioni di promozione sociale e per le Ipa*b.*

---

[22] Per il Molise cfr. art. 12 della l.f., per la Sicilia, l'art. 10 della l.f.. L'istituzione dell'imposta è avvenuta in attuazione di norme statali (legge finanziaria del 2008, art. 1, c. 43, e d.l. n. 207/2008, art. 42, c. 7). Va comunque osservato che l'Irap resta, a tutti gli effetti, un tributo regionale derivato dalla legislazione statale e quindi soggetto alle modificazioni che con essa vengano introdotte.

Valle d'Aosta. Con l'art. 1 della l.f. è stata prorogata al 2010 la riduzione al 2,98% dell'aliquota ordinaria dell'Irap, introdotta nel 2009 dalla l.r. n. 15/2009 al fine di contrastare gli effetti della crisi economica.

Addizionale Irpef

In materia sono stati segnalati interventi da parte delle Regioni Puglia e Toscana.

Puglia. Per il 2009, la Regione aveva introdotto due aliquote: lo 0,9% per i redditi fino a 28.000 euro e, per quelli superiori, l'1,5% (applicato sull'intero ammontare del reddito). Con l'art. 2, c.1, della l.f., la seconda aliquota viene soppressa per cui, a partire dal 2010, per tutti i redditi verrà applicata l'aliquota base.

Toscana. L'art. 2 della l.f. dispone in merito alle modalità di riversamento dell'addizionale regionale all'Irpef, limitatamente alle somme dovute dai contribuenti a seguito delle attività di controllo fiscale svolte dagli uffici dell'Agenzia delle entrate in base alla convenzione con la Regione. In particolare, tali somme dovranno essere versate dall'Agenzia in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale e dovranno comprendere gli importi dovuti a titolo di addizionale, interessi e sanzioni.

Tassa automobilistica

Sulla tassa automobilistica sono stati segnalati provvedimenti da parte della Regione Calabria e della Provincia autonoma di Bolzano. La prima con l'articolo 49 del collegato alla l.f. è intervenuta in materia di regolarizzazione delle pendenze relative alla tassa di possesso. La seconda, invece, con l'art. 1 della l.f. ha introdotto il diritto al rimborso della tassa automobilistica in caso di perdita di possesso del veicolo per furto o di radiazione dal PRA, per un importo proporzionale ai mesi interi successivi agli eventi interruttivi del possesso, secondo modalità da definire con regolamento.

Attinente a questo ambito impositivo è anche la l.r. della Valle d'Aosta n. 40 del 2009. Con questo provvedimento la Regione, in conformità all'art. 56 del d.lgs. n. 446 del 1997, ha dettato disposizioni in merito

all'Imposta regionale sulle formalità di trascrizione, iscrizione ed annotazione (IRT) di veicoli richieste al pubblico registro automobilistico (PRA) competente per territorio, contemporaneamente abrogando il regolamento n. 7/1998 che aveva istituito il tributo. Nel resto d'Italia l'imposta di trascrizione è un'imposta provinciale (IPT), ma in Valle d'Aosta è applicata dalla Regione in base all'art. 10 della legge n. 690/1981 "Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta". La l.r. n. 40 in 17 articoli disciplina i presupposti del tributo ed i soggetti passivi, le modalità di applicazione e di gestione, nonché i rimborsi, i recuperi e le sanzioni.

Altri tributi, canoni e tariffe

Gli interventi in materia sono diversi e riguardano non solo alcuni dei tributi minori propriamente detti – come quello sul deposito di rifiuti in discarica e la tassa per il diritto allo studio universitario – ma anche le tariffe, i canoni e i contributi[23].

---

[23] Per ogni Regione, si riportano in nota gli estremi dei provvedimenti e la tipologia di entrata sulla quale incidono (la legge finanziaria 2010 è indicata con la sigla l.f.).
Abruzzo: l.f., art. 40, in materia di canoni a carico dei concessionari di acque minerali e termali.
Calabria: collegato alla l.f., art. 31, cc. 2-3, in materia di tassa per il diritto allo studio universitario.
Campania: l.f., art. 1, c. 65, in materia di tassa per il diritto allo studio universitario.
Emilia-Romagna: l.f., art. 43, in materia di contributo dovuto dai certificatori energetici e art. 51 in materia di entrate derivanti dalla gestione del demanio idrico.
Marche: l.f., art. 24, in materia di permessi per la raccolta funghi e relativi importi per la loro concessione.
Molise: l.f., art. 20, in materia di canoni di locazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica.
Trento: l.f., art. 22, in materia di tariffe di depurazione e artt. 24 e 25 in materia di canoni di concessione; l.p. n. 2/2009, art. 9, in materia di congelamento di tariffe, contributi, diritti, canoni o altri costi comunque denominati, al fine di contenere i costi a carico dei cittadini e di soggetti pubblici e art. 56 in materia di tariffe di depurazione.
Sardegna: l.r. n. 3/2009, art. 1, cc. 1 e 24, in materia canoni di concessione regionali;
Sicilia: l.f., art 35, in materia di tariffe del servizio idrico; l.f., articoli 7 e 38, in materia di canoni di concessione del demanio marittimo; l.f., art. 48, in materia di tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti.
Toscana: l.f., art. 3, in materia di tassa per il diritto allo studio universitario.
Umbria: collegato alla l.f., articoli 3 e 13, in materia di canoni di concessione.
Veneto: l.f., articoli 24 e 27, in materia di canoni di concessione.

10.9. Sintesi dei risultati

L'analisi delle leggi finanziarie per il 2010 conferma che, dal punto di vista tecnico, nella maggior parte dei casi si tratta di provvedimenti complessi, ricchi di norme a carattere organizzatorio e ordinamentale, ma anche costruiti in modo da facilitarne la lettura e la comprensione, soprattutto per la presenza di una rubricazione significativa del contenuto dei singoli articoli e, in diversi casi, di indici. Si accentua, inoltre, l'interesse delle Regioni a valorizzare concretamente l'aspetto programmatorio di questi provvedimenti, vista la chiara tendenza all'aumento del numero di quelli approvati tempestivamente rispetto all'inizio dell'esercizio di riferimento (delle finanziarie 2010, 64% è stato approvato entro dicembre 2009 ed un ulteriore 26% entro il successivo mese di febbraio).

Passando ai contenuti delle leggi finanziarie emerge, in primo luogo, la costante attenzione delle Regioni al contenimento delle spese, con interventi su fronti diversi: il riordino e la razionalizzazione degli enti e società dipendenti, nonché il rafforzamento dei controlli sulla loro gestione; la riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e la riduzione delle indennità; il rafforzamento dei sistemi di monitoraggio sui risultati della gestione e sull'attività dei dirigenti; il contenimento dei costi di amministrazione generale attraverso la razionalizzazione delle procedure di spesa, l'adozione di prezzari regionali, il contenimento degli oneri per consulenze ed organismi vari; il contenimento dei costi del personale attraverso il blocco delle assunzioni e l'esodo dei dipendenti che abbiano raggiunto il massimo dell'anzianità contributiva, in linea con quanto previsto per i dipendenti delle amministrazioni centrali. Interessante, infine, sempre dal punto di vista del miglioramento della gestione delle risorse, sono i vari interventi volti alla valorizzazione del patrimonio della Regione, degli enti da essa dipendenti (Asl comprese) e di comuni e province.

Nel capitolo, il *focus* sul contenimento delle spese è accompagnato da quelli sugli interventi in materia di finanza locale e sulle politiche tributarie.

Per il primo, il dato forse più interessante è rappresentato dai provvedimenti, adottati da alcune Regioni, volti a dimostrare nei fatti la vantaggiosità per gli enti locali di un coordinamento regionale della finanza

locale, a partire dalla maggiore flessibilizzazione delle regole del patto di stabilità.

Per le politiche fiscali – permanendo i vincoli all'incremento delle aliquote dei tributi regionali, salvo che nelle Regioni in situazione di pesante *deficit* sanitario – l'attività delle Regioni si è concentrata soprattutto su meritori interventi sia di razionalizzazione della gestione delle imposte, sia di lotta all'evasione, in un caso con il coinvolgimento degli enti locali. Sono stati però evidenziati anche alcuni provvedimenti di riduzione dell'aliquota di base dell'Irap, in materia di tributi minori (esentati dal blocco delle aliquote), nonché di canoni e tariffe.

Infine, di notevole interesse è la sintesi dei contenuti delle finanziarie (e dei relativi collegati, ove presenti), basate sulle informazioni fornite dalle stesse Regioni. Oltre all'adozione di provvedimenti volti ad attenuare gli effetti della crisi ancora in atto sulle famiglie e sulle imprese, presenti in quasi tutte le leggi esaminate, sono molto frequenti interventi in materia socio-sanitaria, di istruzione (compresa la messa in sicurezza degli edifici), di tutela dell'ambiente e del territorio, di servizi pubblici locali, di edilizia pubblica, di certificazione energetica e di sicurezza degli impianti. Come già sottolineato nella premessa al capitolo, la lettura di queste leggi può, quindi, risultare molto utile per rendersi conto, ove ve ne fosse bisogno, dell'importanza dell'operare delle Regioni non solo nella sanità ma in tutti i campi dell'intervento pubblico.

11. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA*

11.1. Premessa

E' ben noto che il rapporto fra Regioni ed Unione europea si snoda su due binari comunemente denominati con le locuzioni "fase ascendente" e "fase discendente", indicandosi con la prima la partecipazione delle Regioni ai processi decisionali europei, la quale è declinabile tanto in senso diretto, quanto in senso indiretto, e con la seconda la competenza delle Regioni ad attuare il diritto comunitario. A tal proposito, la legge costituzionale n. 3/2001, nell'innovare il testo dell'art. 117 della Costituzione, da un lato, ha inserito la materia dei rapporti fra l'Unione europea e le Regioni nell'ambito delle materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, 3° comma, Cost.); dall'altro, ha ulteriormente dato svolgimento alla predetta norma attributiva di competenza per il tramite dell'art. 117, 5° comma, Cost., che, nel riferirsi ad entrambe le "fasi", dispone che "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, *partecipano alle decisioni* dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e *provvedono all'attuazione e all'esecuzione* degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea".

La fase che si presenta maggiormente densa di problematiche è stata, e continua ad essere, quella ascendente, atteso il persistente atteggiamento dello Stato centrale, restio a concedere spazi alle Regioni e alle Province autonome nella formazione degli atti comunitari: per questo motivo ad essa si concederà ampio spazio nell'ambito di questo contributo.

Esaurita l'analisi dei principali aspetti teorici e pratici della fase ascendente e dei relativi dati statistici, ci si soffermerà poi sulla fase discendente e sull'attuazione regionale del diritto comunitario, per poi – infine – tentare, da un lato, di formulare un giudizio circa lo "stato dell'arte" e, dall'altro, provare a suggerire prospettive di sviluppo.

---

* Di Paolo Colasante.

11.2. La fase ascendente. La partecipazione diretta delle Regioni al processo decisionale europeo

Il percorso di partecipazione regionale alla fase ascendente di formazione del diritto europeo comincia con la c.d. Legge La Pergola[1], al cui varo era soprattutto sottesa la *ratio* di una efficiente e tempestiva attuazione del diritto comunitario attraverso la *legge comunitaria annuale*, e che, pertanto, sembrava coinvolgere esclusivamente la fase discendente del rapporto UE - Regioni. Se questa considerazione può essere considerata esatta in relazione al testo originario della legge, va però tenuto in conto che l'art. 6 della legge n. 422/2000 vi aggiungeva l'articolo 1-*bis*, poi ulteriormente modificato dall'art. 6 della legge n. 39/2002, che per la prima volta prevedeva un coinvolgimento (invero ancora di tipo indiretto) delle Regioni nella fase ascendente di formazione degli atti comunitari[2].

In questo quadro interveniva, in maniera forse più incisiva, la legge n. 131/2003,[3], il cui art. 5 persegue l'intento di dar vita ad una partecipazione *diretta* delle Regioni al processo normativo comunitario sulla base di due tecniche: la presenza di esperti regionali nelle delegazioni del Governo e la possibilità che capo di delegazione sia un Presidente di Giunta[4].

---

1 Legge n. 86/1989, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

2 Art. 1-*bis*, 1° comma, legge n. 86/1989: "I progetti degli atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sono trasmessi, contestualmente alla loro ricezione, alle Camere per l'assegnazione alle Commissioni parlamentari competenti, nonché alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini dell'inoltro alle regioni anche a statuto speciale e alle province autonome, dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro competente per le politiche comunitarie, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione da parte degli organi predetti". E, in relazione a tali atti, ai sensi del 3° comma del medesimo articolo, "[…] le Regioni e le Province autonome possono inviare al Governo osservazioni".

3 Legge n. 131/2003, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3".

4 Art. 5 della legge n. 131/2003: "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. Nelle delegazioni del Governo

Tuttavia, la concreta attuazione di entrambe le possibilità di intervento delle Regioni era subordinata ad un'intesa da concludersi in sede di Conferenza Stato-Regioni, la quale è stata raggiunta solo nel 2006 (quasi tre anni dopo rispetto all'entrata in vigore della legge n. 131).

Tale intesa è contenuta nell'Accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006 e, se da un lato sembrerebbe rendere concretamente operativa la possibilità che la Regione abbia nelle delegazioni governative un suo rappresentante[5], dall'altro sul secondo punto, e cioè la possibilità che capo della delegazione sia un Presidente di Giunta, la decisione viene in qualche modo rinviata. L'art. 4 dell'Accordo citato, infatti, stabilisce che la funzione di Capo delegazione sia attribuita ad un rappresentante del Governo, facendo sì salva un'eventuale diversa determinazione assunta su istanza delle Regioni o delle Province autonome, ma subordinandone l'adozione ad una "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 Bolzano".

Da questa successione di atti intervenuti in materia si trae una linea di tendenza, caratterizzata dall'indebolimento della previsione costituzionale di partenza ad ogni passaggio di successiva specificazione e puntualizzazione, sicché l'atto a più bassa formalizzazione, ma ad alto tasso politico e "cooperativo", nella sostanza, condiziona (negativamente) l'effettiva realizzazione del disegno costituzionale.

A conferma di questa tendenza basti rilevare come nessuna Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni dal 2007 ad oggi abbia recato

---

deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni […]".

5 Art. 3 dell'Accordo: "Nelle delegazioni del Governo che partecipano alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, sono rappresentate:
- da un esperto regionale nominato dalle Regioni a statuto ordinario;
- da un esperto delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, individuato dai Presidenti delle stesse […]".

all'ordine del giorno la questione dell'attuazione dell'art. 4 dell'Accordo del 2006 per la nomina del Capo delegazione regionale.

Inoltre non può essere sottovalutata l'ulteriore circostanza che pure il meccanismo delineato dall'art. 3 dell'Accordo generale di cooperazione del 2006 per la designazione dei membri regionali delle delegazioni governative è piuttosto farraginoso e di difficile applicazione concreta.

Secondo lo schema delineato dall'Accordo, dapprima le Regioni devono far pervenire un primo elenco di esperti regionali designati per partecipare all'attività di gruppi di lavoro e dei comitati in sede europea. Questo elenco è poi destinato ad essere acquisito dalla Conferenza Stato-Regioni e, per una effettiva applicazione, è infine necessario predisporre un elenco dei gruppi di lavoro e dei comitati in cui è prevista la partecipazione regionale, nonché un testo relativo alle modalità pratiche di attuazione dell'accordo generale.

Ad oggi, tuttavia, non sembra esservi stata alcuna seduta della Conferenza Stato-Regioni nel cui ordine del giorno vi fosse l'acquisizione dell'elenco dei rappresentanti regionali per i gruppi di lavoro ed i comitati in sede europea; dunque, allo stato attuale, non solo la possibilità di avere un Capo delegazione regionale è del tutto inoperante, ma anche la possibilità di integrare la composizione delle delegazioni governative con esperti di nomina regionale, sebbene astrattamente prevista, non risulta concretamente esercitata.

Pertanto, la risposta negativa data dalle Regioni al quesito se le Assemblee legislative abbiano formulato indirizzi al Presidente della Regione, con riguardo alla partecipazione diretta di esperti regionali in delegazioni del Governo, può essere considerata conseguenza del fatto che le Regioni, in sostanza, non partecipano in via diretta al processo decisionale europeo tramite propri rappresentanti. Ed è anche per tale ragione che la quasi totalità delle Regioni non risulta essersi dotata di norme specifiche, secondo le quali il Presidente sia chiamato a riferire al Consiglio sul seguito dato agli indirizzi[6].

---

[6] Può ritenersi che una eccezione sia costituita dall'art. 4, 4° comma, della l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008, in base al quale: "nei casi previsti dalla legge, la Giunta individua gli esperti della Regione Emilia-Romagna che partecipano nelle delegazioni del Governo alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio UE e della

Infatti, ove si osservi che la partecipazione regionale alle delegazioni governative è mancante, da un lato non vi è ragione per deliberare indirizzi per un esperto regionale non nominato; né, dall'altro, ve ne è per dotarsi di una normativa idonea a rendere concretamente esercitabile, da parte del Consiglio, una responsabilità politica del Presidente in materia.

11.3. La partecipazione indiretta delle Regioni al processo decisionale europeo

Oltre che in forma diretta, attraverso propri rappresentanti all'interno delle delegazioni, le Regioni hanno la possibilità di partecipare anche indirettamente al processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea. Questo secondo percorso – che completa l'attuazione dell'art. 117, 5° comma, Cost. per quanto riguarda la fase ascendente – è delineato dalla legge n. 11/2005[7], la cui disciplina sostituisce quella, ancora "embrionale", dettata dall'art. 1-*bis* della legge n. 86/1989 in materia di partecipazione regionale indiretta.

Con la legge 11, il legislatore ha tracciato un quadro unitario ed organico al fine di determinare un coinvolgimento attivo di Parlamento, Regioni, enti locali, parti sociali e categorie produttive nel processo normativo europeo, cercando di realizzare una certa simmetria nei rapporti fra Parlamento e Governo e fra Giunta e Consiglio.

La disposizione di riferimento è l'art. 5, che delinea un procedimento per la partecipazione regionale alla formazione della posizione italiana in sede europea e che viene qui brevemente esposto.

In primo luogo, è previsto che i progetti di atti comunitari e dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, nonché i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, siano trasmessi dal Governo alla Conferenza dei

---

Commissione, *tenendo conto delle buone pratiche di collaborazione tecnica Giunta-Assemblea legislativa*. I nominativi degli esperti sono comunicati all'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa".

7 Legge n. 11/2005, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle Province autonome, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione.

Successivamente all'avvenuta comunicazione, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti, possono trasmettere osservazioni al Governo, per il tramite della due Conferenze.

Qualora, poi, un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni o delle Province autonome e una o più Regioni o Province autonome ne facciano richiesta, il Governo convoca la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del raggiungimento dell'intesa ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs n. 281/1997, entro il termine di venti giorni (il cui infruttuoso decorso lascia libero il Governo di procedere senza dar luogo all'intesa). Se essa lo richiede, il Governo appone una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea e lo comunica alla Conferenza permanente al fine di giungere ad un'intesa entro 20 giorni.

Come si accennava in precedenza, il procedimento delineato dall'art. 5 della legge n. 11/2005 cerca, quindi, di porre in parallelo gli esecutivi e le assemblee regionali, attivando e mettendo in contatto i circuiti di auto-coordinamento degli organi di vertice regionali (la Conferenza delle Regioni e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee)[8].

---

[8] Se questo parallelismo fra esecutivi e legislativi regionali risulta essere, *rebus sic stantibus*, il tratto caratterizzante la legge n. 11/2005, nella parte in cui disciplina la partecipazione indiretta delle Regioni e delle Province autonome al processo normativo comunitario, va, tuttavia, precisato che le cose potrebbero ben presto cambiare. Infatti, il 18 giugno 2010 il Consiglio dei Ministri, al fine di adeguare la normativa recata dalla legge n. 11/2005 alle conseguenze derivanti dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (si pensi, ad esempio, alla necessità di approvare normative idonee a coordinare l'azione dei Parlamenti con la procedura di revisione semplificata di cui all'art. 48, § 7, TUE), ha approvato uno schema di disegno di legge sostitutivo della legge 11 e proprio recentissimamente (il 7 ottobre 2010) la Conferenza Unificata ha espresso parere favorevole sullo stesso. La nuova disciplina, qualora venisse poi approvata dal Parlamento e divenisse legge nel testo risultante a seguito del suddetto parere, innova in più punti rispetto alla legge n. 11/2005. Ad esempio, i Consigli e le Giunte regionali non dovrebbero più attendere la trasmissione,

11.3.1. Le leggi regionali di procedura per la partecipazione

La legge n. 11/2005 contiene anche delle implicite potenzialità non marginali che, se adeguatamente sviluppate, potrebbero portare ad un recupero del ruolo dei Consigli regionali rispetto agli Esecutivi.

In primo luogo, però, dovrebbero essere proprio le Assemblee a dotarsi di adeguati strumenti al fine di poter efficacemente esercitare la loro funzione di indirizzo e controllo, visto che la tendenza alla concentrazione delle funzioni relative alla materia comunitaria in capo agli esecutivi è riscontrabile non solo a livello statale, bensì anche nell'ambito dei rapporti fra Consigli e Giunte regionali.

La via più facilmente praticabile in questo senso, e cioè al fine di tutelare le prerogative dei Consigli regionali, è quella della predisposizione di una cosiddetta legge regionale di procedura per la partecipazione, sebbene non manchino casi in cui tale funzione è assolta dai regolamenti interni dei Consigli regionali e casi in cui, all'interno di una stessa Regione, pur essendovi un'apposita normativa di rango legislativo, esistono anche disposizioni statutarie o regolamentari di procedura per la partecipazione.

In quest'ottica, ormai sono numerose le Regioni che hanno apprestato una propria disciplina in materia, così adeguando il proprio ordinamento interno al nuovo quadro costituzionale e legislativo. Ai rari e limitati interventi degli anni '90[9], adottati in un contesto ormai superato, fanno seguito diverse leggi regionali "di seconda generazione".

---

da parte della Conferenza dei Presidenti di Regione e della Conferenza dei Presidenti di Assemblea, dei progetti di atti comunitari che il Governo ha l'obbligo di comunicare, perché l'art. 15, 1° comma, stabilisce che essi sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri direttamente alle Regioni ed alle Province autonome senza passaggi intermedi. Inoltre, le due Conferenze verrebbero escluse anche dalla trasmissione delle osservazioni al Governo, poiché anche tale competenza diverrebbe della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Questa normativa porterebbe, quindi, ad un ridimensionamento del ruolo della Conferenza dei Presidenti di Regione e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, attenuando il circuito di collegamento fra legislativi ed esecutivi regionali, che si è rilevato.

9 Fra queste possono essere citate la l.r. Veneto n. 30/ 1996, recante "Norme generali sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e di attuazione dei programmi comunitari"; la l.r. Sardegna n. 20/1998, recante "Norme sulla partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari e sull'esecuzione degli atti dell'Unione europea e abrogazione della legge regionale 3 novembre 1995, n. 25"; la l.r. Liguria n. 44/ 1995, recante "Norme per la

Le prime di esse furono emanate nel 2004[10] dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia, attualmente sostituite con nuove normative.

Il Friuli Venezia Giulia, con l'art. 17 della l.r. n. 17/2007, recante norme per la "Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia", ha provveduto a dare una compiuta disciplina della partecipazione regionale alla fase ascendente e, se si guarda alla intitolazione della normativa del 2007, può notarsi che il Friuli Venezia Giulia ha correttamente inquadrato queste norme in quelle che influiscono sulla forma di governo regionale. Esse, infatti, nella parte in cui cercano di riaffermare il primato dell'Assemblea legislativa[11], muovono verso una "riespansione" del circuito di responsabilità politica Consiglio-Giunta-Presidente anche per quanto concerne la materia comunitaria, nella quale altrimenti gli esecutivi assumerebbero un ruolo preponderante.

---

partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario"; la l.r. Toscana n. 38/ 1994, ora sostituita con normativa del 2009, su cui *infra*.

[10] Si trattava della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 10/2004, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regioni Friuli Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", e della l.r. Emilia-Romagna n. 6/2004, dall'oggetto più ampio, visto che concerne la "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con le Università". Entrambe le leggi erano, altresì, regolatrici anche della c.d. fase discendente.

[11] Il tentativo di riaffermare il primato dell'Assemblea emerge con chiarezza in più passaggi dell'art. 17: "1. Il Presidente della Regione promuove, nel quadro degli indirizzi stabiliti dal Consiglio regionale, la più ampia partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e di indirizzo comunitari. 2. I progetti di atti comunitari e dell'Unione europea di interesse regionale, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sui quali la Giunta regionale intende esprimersi, sono trasmessi al Consiglio regionale dal Presidente della Regione. […] 4. Il Presidente della Regione informa tempestivamente il Consiglio regionale sulle proposte e sulle materie relative alla formazione del diritto comunitario che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri della Repubblica e del Consiglio dei ministri dell'Unione europea alle quali egli prenda parte. 5. Il Presidente della Regione riferisce annualmente al Consiglio regionale illustrando i temi di maggiore interesse regionale decisi o in discussione in ambito comunitario e informa sulle risultanze delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse. 6. Sui progetti e sugli atti di cui ai commi 2 e 3 e nei casi previsti dal comma 4, il Consiglio regionale può formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo alla Giunta".

Si sono, altresì, dotate di una legge regionale di procedura per la partecipazione, in ordine cronologico: la Valle D'Aosta[12] e le Marche[13] (entrambe nel 2006), cui hanno fatto seguito le leggi, emanate nel 2007, della Calabria[14], dell'Umbria[15] e quella – già citata – del Friuli Venezia Giulia, che sono state oggetto di approfondita analisi nelle precedenti edizioni del presente Rapporto.

In particolare, dal 2008 ad oggi si sono dotate di una legge regionale di procedura per la partecipazione ben sette Regioni. Come si accennava, l'Emilia-Romagna ha sostituito la sua precedente normativa del 2004 con gli articoli 4 - 7 della l.r. n. 16/2008, regolando i rapporti Giunta - Assemblea, la sessione comunitaria dell'Assemblea, la partecipazione alla fase ascendente (anche diretta, ove si guardi il 4° comma dell'art. 6) ed il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà.

In quello stesso anno hanno legiferato sul punto la Campania[16] ed il Molise[17]. La legge campana, tuttavia, non sembra voler incentrare la partecipazione regionale al processo comunitario sulla valorizzazione dell'Assemblea legislativa, poiché la normativa si limita semplicemente a stabilire degli obblighi informativi in capo alla Giunta. Quest'ultima deve informare entro un mese il Consiglio sulle decisioni e deliberazioni adottate in sede di Giunta in sessione comunitaria. La legge, tuttavia, non fa alcuna menzione di un potere di indirizzo dell'Assemblea, né, in un contesto normativo come quello descritto, avrebbe alcun senso prevederlo: se, infatti, il Consiglio si limita a prendere atto e ad esser informato del lavoro svolto dalla Giunta in sessione comunitaria ed è

---

[12] L.r. n. 8/2006, recante "Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d'Aosta". La legge disciplina anche la fase c.d. discendente.

[13] L.r. n. 14/2006, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie".

[14] L.r. n. 3/2007, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie".

[15] L.r. n. 23/2007, concernente "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale – Unione europea e relazioni internazionali – Innovazione e semplificazione".

[16] Legge comunitaria regionale n. 18/2008.

[17] L.r. n. 32/2008, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e sulle procedure di attuazione delle politiche comunitarie".

quindi coinvolto "a posteriori", nessun valore potrebbe avere l'attribuzione di un potere di indirizzo che, per poter essere efficace, dovrebbe precedere l'operato dell'esecutivo e, quindi, legarsi ad un obbligo informativo non successivo, bensì preventivo.

Si sono, infine, dotate di leggi di procedura per la partecipazione la Basilicata[18], la Toscana[19], la Sicilia[20] e l'Abruzzo[21], che prevedono tutte un adeguato coinvolgimento dei Consigli regionali alla fase ascendente di formazione del diritto europeo.

Altre Regioni, invece, hanno preferito inserire la disciplina della procedura per la partecipazione alla fase ascendente all'interno dei regolamenti consiliari.

11.3.2. I regolamenti interni dei Consigli e le procedure per la partecipazione

Per consentire alla Regione di dare una pronta risposta ai nuovi compiti acquisiti e dotare le Assemblee di adeguate soluzioni sul piano organizzativo, è disponibile anche lo strumento del regolamento interno del Consiglio. In alcune occasioni, questa è parsa la sede più opportuna per scelte altrimenti difficili da collocare, anche se gli spazi a disposizione di questa fonte sono tanto minori quanto più lo Statuto disciplini compiutamente la forma di governo regionale e, in particolare, i rapporti fra esecutivo e legislativo.

Negli spazi lasciati aperti dalla legislazione statale in materia di partecipazione regionale alla fase ascendente è affidato all'ordinamento di ciascuna Regione il compito di trovare il punto di equilibrio tra Consiglio, Giunta e Presidente ed è, altresì, nella sua discrezionalità la scelta della

---

[18] L.r. n. 31/2009, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Basilicata al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie".

[19] L.r. n. 26/2009, recante "Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana", che sostituisce la normativa degli anni '90 su citata.

[20] L.r. n. 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".

[21] L.r. n. 22/2009, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi comunitari".

sedes materiae più idonea (regolamento interno consiliare o legge regionale).

Su di un piano statistico, può subito essere rilevato che 10 Regioni[22] e la Provincia autonoma di Bolzano non si sono dotate di disposizioni del regolamento interno per la disciplina dei rapporti fra organi regionali in merito alla partecipazione alla fase ascendente. Da questa osservazione di carattere quantitativo emerge, dunque, che la fonte regolamentare non è di certo quella prediletta dalle Regioni a questo fine.

Per quanto riguarda, invece, le Regioni che utilizzano tale fonte, si rileva come alcune di esse si siano dotate di leggi regionali di procedura per la partecipazione. In particolare, risulta il concorso di entrambe le fonti nelle Regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria ed Umbria.

L'Emilia-Romagna, assieme alla legge di procedura del 2008, dedica l'art. 38 del regolamento interno dell'Assemblea legislativa alla "partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario"; esso delinea i compiti della Commissione per i rapporti con l'UE, disciplina i rapporti fra Giunta e Consiglio in ordine ai documenti trasmessi dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e dalla Conferenza dei Presidenti di regione ai sensi dell'art. 5 della legge n. 11/2005 ed introduce un controllo, facente sempre capo alla Commissione per i rapporti con l'UE, sul rispetto dei princìpi di sussidiarietà e proporzionalità.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, l'art. 191 del regolamento interno, approvato con delibera di Consiglio del 6 ottobre 2005, disciplina la materia della fase ascendente assieme alla già menzionata legge di procedura per la partecipazione, n. 17/2007. Lo stesso vale per la Regione Umbria, ove la materia è disciplinata sia dalla legge n. 23/2007, sia dal regolamento interno (art. 32), adottato con deliberazione del Consiglio regionale 8 maggio 2007, n. 141, e per la Regione Liguria, nella quale l'attempata legge di procedura n. 44/1995 si spartisce il campo con la scarna previsione dell'articolo 131, 4° comma, del regolamento interno (deliberazione di Consiglio regionale 9 giugno 2006, n. 18).

---

[22] Si tratta di Basilicata, Calabria, Campania, Marche, Molise, Sardegna, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto.

Dovrebbe presto seguire la stessa strada di "concorrenza" fra le fonti disciplinanti la partecipazione regionale alla fase ascendente di formazione del diritto europeo anche la Regione Abruzzo che, vista la recente emanazione di una legge di procedura per la partecipazione (n. 22/2009) e la conseguente necessità di adeguare la disciplina regolamentare interna, sta predisponendo la riforma di quest'ultima.

Le Regioni Lazio, Lombardia, Piemonte e Puglia e la Provincia autonoma di Trento, invece, hanno ritenuto opportuno disciplinare la partecipazione alla fase ascendente esclusivamente nei regolamenti interni dei Consigli.

Così il Lazio, con deliberazione consiliare 9 giugno 2005, n. 1, ha inserito l'art. 14-*ter* nel regolamento interno. Esso regola le competenze della Commissione permanente per gli affari comunitari ed internazionali ed incentra proprio su tale istituzione la partecipazione regionale alla fase ascendente, visto che, tra l'altro, è dalla sua attività di impulso al Consiglio che dipende l'eventuale presentazione di osservazioni di quest'ultimo ai sensi dell'art. 5 della legge n. 11/2005.

In modo altrettanto sintetico, e con la stessa tendenza ad incentrare le funzioni della partecipazione regionale nelle mani della competente commissione permanente, si muovono il regolamento interno piemontese[23] ed il Capo X di quello lombardo[24].

Il regolamento interno della Puglia, invece, istituisce la Commissione per le Politiche comunitarie, senza, tuttavia, attribuirle compiti specifici nell'ambito della fase ascendente. Essa si limita, infatti, a partecipare al procedimento legislativo qualora siano coinvolti temi inerenti l'attuazione del diritto comunitario.

Infine, anche la Provincia autonoma di Trento è intervenuta per mezzo del regolamento interno, il cui art. 147-*bis* – introdotto nel 2005 – disciplina, in particolare, l'informazione in materia comunitaria trasmessa dal Presidente della Provincia al Consiglio e prevede un'intesa tra i due organi per stabilire contenuti, modalità e periodicità delle informazioni.

---

[23] Approvato con deliberazione di Consiglio regionale 24 luglio 2009, n. 269-33786.
[24] Approvato il 9 giugno 2009 con deliberazione n. VIII/0840.

11.3.3. Brevi cenni alle norme di procedura concernenti il ruolo del Consiglio nella fase ascendente in relazione ai rapporti con il Parlamento

Con riguardo alla fase ascendente, non può essere omesso un riferimento ai rapporti fra Consigli regionali e Parlamento.

Sul versante interno, la posizione del Parlamento nazionale nei confronti della produzione comunitaria del diritto è tutelata con la previsione dell'art. 4 della legge n. 11/2005, che disciplina la possibilità di apporre la c.d. riserva di esame parlamentare per i progetti di atti comunitari.

Sul versante europeo, i protocolli annessi al Trattato di Lisbona, relativi al "ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea" ed alla "applicazione dei princìpi di sussidiarietà e proporzionalità", ed il coinvolgimento che le Assemblee legislative nazionali avranno nell'ambito della procedura di revisione semplificata, dovrebbero comportare un rafforzamento del ruolo delle Camere.

In questo quadro, non è inutile effettuare un'analisi sull'eventuale predisposizione, da parte delle Regioni, di norme idonee a coordinare, in fase ascendente, i Consigli regionali ed il Parlamento nazionale.

Tuttavia, è appena il caso di sedare ogni ottimismo sul punto, posto che le Regioni e le Province autonome, interrogate sull'esistenza di una siffatta normativa, hanno prevalentemente risposto in maniera negativa. Le uniche che forniscono dati in merito sono l'Emilia-Romagna, il Friuli Venezia Giulia ed il Molise, ma, in realtà, le normative che esse citano sono del tutto vaghe nel delineare il rapporto Consigli regionali-Parlamento oppure, ove adeguatamente analizzate, ci si rende conto che non stabiliscono alcun effettivo collegamento con le Camere.

E infatti l'art. 38, 4° comma, del regolamento interno dell'Emilia-Romagna si limita a stabilire che "con risoluzione, la commissione competente in materia di rapporti con l'Unione europea […] si esprime […] anche nell'ambito delle iniziative di cooperazione interistituzionale e interparlamentare": è palese come una tale generica prescrizione, incapace di delineare alcuna specifica procedura di collegamento, si risolva nell'essere una mera affermazione di principio. Tuttavia, non può essere sottaciuto come la menzionata disposizione, accompagnata –

evidentemente – da un'idonea volontà politica, abbia, in realtà, dato vita al primo esempio di collaborazione fra Parlamento e Consiglio regionale (v. *infra*, § 11.3.4).

Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, vige la disposizione dell'art. 170, 5° comma,[25] del regolamento interno, che, riferendosi genericamente ai "competenti organi statali" quali destinatari dell'inoltro delle osservazioni, parrebbe da intendersi nel senso di ricomprendervi anche il Parlamento nazionale, ma non sembra essere questa l'interpretazione più giusta: poiché la formazione del diritto europeo è sostanzialmente prerogativa dell'Esecutivo nazionale, appare essere il Governo nazionale il destinatario delle osservazioni formulate da parte delle Regioni, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 11/2005,.

Il Molise, poi, cita l'art. 2, 4° comma, della sua legge regionale di procedura per la partecipazione, la n. 32/2008, ma tale richiamo risulta improprio perché, seppur è vero che essa fa riferimento agli atti di cui all'art. 3, 1° e 2° comma, della legge n. 11/2005 e, quindi, a quegli atti che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le Politiche comunitarie deve trasmettere alle Camere, deve essere altresì rilevato che a quella stessa elencazione di atti contenuta nell'art. 3, 1° e 2° comma, fa riferimento anche l'art. 5 della legge n. 11/2005, al fine di stabilire per quali atti le Regioni debbano essere coinvolte nel procedimento di formazione. Se, quindi, la legge molisana n. 32/2008 fa riferimento all'art. 3 della legge 11, disciplinante la partecipazione del Parlamento alla formazione delle decisioni dell'UE, non lo fa per stabilire un collegamento degli organi regionali con le Assemblee legislative nazionali, ma solo perché a quegli stessi atti fa riferimento anche il 1° comma dell'art. 5 della legge n. 11/2005 al fine di determinare per quali atti o progetti di atti comunitari le Regioni possono far sentire la loro voce. E' verosimile, quindi, che la ragione per cui nell'art. 2, 4° comma, della l.r. Molise n. 32/2008 si sia fatto riferimento all'art. 3 della legge n. 11/2005, piuttosto che all'art. 5, risieda

[25] Art. 170, 5° comma: "i progetti di atti comunitari e dell'Unione europea […] inoltrati al Consiglio dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 11/2005, sono trasmessi alla V Commissione permanente, che, entro sette giorni dall'assegnazione, può deliberare la trasmissione di osservazioni ai competenti organi statali".

in una considerazione di natura tecnica. Si è, infatti, giustamente evitato il rinvio ad una norma anch'essa di rinvio (l'art. 5).

In sostanza, le Regioni e le Province autonome non si sono finora dotate di alcuna adeguata norma di procedura (statutaria, legislativa o regolamentare) concernente il ruolo del Consiglio con riguardo ai rapporti con il Parlamento.

11.3.4. Casi di effettiva partecipazione

Quello sopra disegnato è il quadro normativo di partenza circa la possibilità di partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari; resta ora da esaminare se tale astratta possibilità si sia fatta concreta, in quali occasioni, con quale frequenza e con quale livello di coinvolgimento dei Consigli regionali.

Il dato, tuttavia, appare sconfortante. Risulta, in primo luogo, che le Assemblee regionali, nel corso dell'anno 2009 e nel primo scorcio del 2010, non abbiano mai votato alcun atto di indirizzo alla Giunta per guidarla nelle successive fasi procedurali di confronto e trattativa nelle sedi nazionali. Per ritrovare un tale atto di indirizzo bisogna risalire fino al 2008, in cui la Regione Emilia-Romagna, per mezzo della I Commissione assembleare, il 16 ottobre 2008 ne votava uno sulla proposta di Direttiva CE in materia di servizi sanitari transfrontalieri.

Un'altra modalità di partecipazione consiste, ai sensi dell'art. 5, 3° comma, nella possibilità per la Giunta e per il Consiglio di formulare osservazioni sui progetti di atti comunitari, di cui all'art. 3, 1° e 2° comma, e nella trasmissione delle medesime al Presidente del Consiglio o al Ministro per le politiche europee, tramite il doppio canale delle Conferenze dei Presidenti.

I Consigli, tuttavia, non segnalano, per l'anno 2009 e per il primo scorcio del 2010, casi di effettiva formulazione e trasmissione di proprie osservazioni al Governo ai fini della formazione della posizione italiana a livello europeo.

Né risulta che vi sia stata alcuna richiesta di convocazione, da parte regionale, della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento di un'intesa (ai sensi dell'art. 5, 4° comma, legge n. 11/2005).

Richiesto, poi, alle Regioni e alle Province autonome di riferire sui casi di partecipazione ai tavoli di coordinamento nazionali convocati dal Dipartimento Politiche comunitarie (art. 5, 7° comma, legge n. 11/2005), solo l'Emilia-Romagna fornisce dati sul punto, precisando, peraltro, che il tavolo di coordinamento cui la stessa ha partecipato riguardava la fase discendente e non quella ascendente[26].

Da uno sguardo d'insieme su tali dati statistici concernenti la concreta applicazione della legge n. 11/2005, è lecito rilevare che il sostanziale mancato utilizzo degli strumenti predisposti per la partecipazione regionale potrebbe dipendere dalla complessità del meccanismo previsto in fase ascendente. Se si guarda, infatti, all'aspetto pratico, si nota come la fitta rete di adempimenti, le strette sequenze temporali assegnate ed il copioso flusso di documenti da produrre per decidere se proporre osservazioni o richiedere la convocazione della Conferenza Stato-Regioni certamente costituiscano un ostacolo per una reale partecipazione regionale.

Alle Regioni ed alle Province autonome, infine, sono stati posti tre quesiti concernenti la loro partecipazione al controllo sull'effettiva applicazione del principio di sussidiarietà.

In primo luogo, si chiedeva loro di riferire in quali casi (1) le Assemblee regionali fossero state consultate dalla Camere, ovvero (2) i Consigli regionali avessero trasmesso osservazioni al Parlamento ai sensi dell'art. 6 del Protocollo "sull'applicazione dei princìpi di sussidiarietà e di proporzionalità" allegato al Trattato di Lisbona; (3) veniva richiesto se le Regioni o le Province autonome fossero coinvolte in altre forme di partecipazione in fase ascendente, per esempio nell'ambito della rete per il monitoraggio del rispetto del principio di sussidiarietà del Comitato delle Regioni.

Nessuna Regione è stata in grado di fornire dati in relazione ai primi due quesiti, salvo – anche stavolta – l'Emilia-Romagna, la quale ha citato

---

[26] "Tavolo tecnico di confronto per l'attuazione della Direttiva 2006/123/CE" (istituito con d.m. 23 settembre 2009). Gli uffici dell'Assemblea legislativa venivano informati della partecipazione in occasione delle riunioni del gruppo di lavoro Giunta-Assemblea istituito per l'attuazione e l'applicazione della l.r. n. 16/2008.

un caso in cui la XIV Commissione della Camera dei Deputati ha consultato il Presidente della I Commissione assembleare regionale[27].

In ordine al terzo quesito, l'Abruzzo ed il Friuli Venezia Giulia segnalano di aver recentemente inviato la richiesta di adesione alla rete di monitoraggio del rispetto del principio di sussidiarietà del Comitato delle Regioni e la Sardegna riferisce di far già parte della rete, ma nessuna delle tre riporta casi concreti di attività effettivamente esercitata in questo senso.

Al contrario, il Consiglio regionale della Calabria ha ricevuto l'invito del Comitato delle Regioni a partecipare alla consultazione generale in materia di Libro Bianco sulla *Governance* multilivello e, per il tramite delle Commissione Politiche comunitarie, ha formulato le proprie osservazioni, che sono state trasmesse al Comitato nel novembre 2009. Alla stessa consultazione generale sono stati invitati i Consigli regionali delle Marche e dell'Emilia-Romagna, i quali pure hanno formulato le proprie osservazioni. Va precisato, inoltre, che nel 2010 queste ultime due Regioni risultano essere state coinvolte, altresì, nella consultazione sul Libro Verde della Commissione europea sul "Diritto di iniziativa dei cittadini europei".

11.4. Regioni: l'attuazione delle politiche comunitarie

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

A differenza di quanto può dirsi con riferimento alla fase ascendente, l'art. 117, 5° comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede una competenza regionale in ordine "all'attuazione e all'esecuzione […] degli

[27] Più nel dettaglio, nel mese di febbraio 2009, la XIV Commissione della Camera dei Deputati ascoltava il Presidente della I Commissione assembleare in riferimento agli esiti dell'esame, presso l'Assemblea legislativa regionale, della Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera – COM (2008) 414 def. Questo caso ha costituito, di fatto, un primo esempio in Italia di cooperazione tra il Parlamento e un'Assemblea legislativa regionale nella fase ascendente, in relazione all'esame di una proposta legislativa dell'Unione europea che incide sulle competenze regionali. Il suddetto esame, sollecitato dal *network* Sussidiarietà del Comitato delle Regioni, di cui l'Assemblea legislativa fa parte, si è svolto in applicazione dell'art. 7 della l.r. n. 16/2008, concernente proprio il principio di sussidiarietà.

atti dell'Unione europea", non rappresenta una novità e conferma una attribuzione già da tempo consolidata.

Oltre alla fase ascendente, la legge n. 11/2005 (art. 16) regola la materia dell'attuazione ed esecuzione regionale del diritto europeo. Così come a livello nazionale la stessa normativa si occupa di entrambe le "fasi", pure a livello regionale può essere osservato che le leggi che disciplinano la partecipazione alla formazione del diritto europeo contengono anche le norme di procedura per l'attuazione del medesimo; queste spesso prevedono il ricorso a leggi comunitarie regionali come veicolo attuativo privilegiato[28].

Vi sono poi le fonti secondarie, che in alcuni casi vengono richiamate proprio dalla stessa legge di procedura, quando inserisce, tra i contenuti della legge comunitaria, anche l'individuazione delle direttive attuabili in via regolamentare (autorizzando a tal fine la Giunta), oppure l'individuazione degli atti europei che la Giunta è autorizzata ad attuare o applicare in via amministrativa nel rispetto dei criteri individuati di volta in volta. Un tale quadro di fonti è, ad esempio, espressamente previsto dalla nuova legge abruzzese di procedura (n. 22/2009), anche se, più in generale, può dirsi che si tratta di strumenti amministrativi e normativi di recepimento utilizzati in buona parte delle Regioni e delle Province autonome.

11.4.2. I casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo

Nel 2009, le uniche Regioni in cui non risulta che siano stati adottati provvedimenti in attuazione degli obblighi europei sono l'Abruzzo, il Molise e la Valle d'Aosta. Neppure la Regione Liguria ha effettivamente adottato alcun provvedimento in attuazione di obblighi europei, pur essendovi in corso di esame, da parte del Consiglio Regionale, il d.d.l. n. 522/2009, attuativo della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa ai servizi del mercato interno.

Dal dato appena riportato e dalla marginalità dei casi di totale inattività regionale in fase discendente, si evince che, tendenzialmente, le Regioni

---

[28] E' prevista la predisposizione di una legge comunitaria regionale nelle seguenti Regioni: Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta.

e le Province autonome sono attive nel recepimento e nell'attuazione delle direttive comunitarie.

In un'analisi quantitativa di questa attività normativa ed amministrativa, per l'anno 2009 può essere osservato che hanno fatto ricorso esclusivamente a fonti di rango primario (leggi regionali comunitarie o di settore) nell'attuazione del diritto comunitario le Regioni Calabria, Marche, Piemonte e Sicilia; si sono servite tanto della fonte legislativa quanto di quella regolamentare, nonché dello strumento amministrativo della delibera di Giunta o del decreto del Presidente, le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Umbria. Citano, invece, l'utilizzo della sola fonte regolamentare le Regioni Campania e Puglia, mentre le Regioni Basilicata, Friuli Venezia Giulia e Veneto hanno privilegiato gli strumenti amministrativi della Delibera di Giunta e del Decreto del Presidente della Regione.

La totalità delle Regioni non risulta, però, aver adottato alcun atto sostitutivo dell'eventuale disciplina statale cedevole. Solo la Lombardia e l'Emilia-Romagna hanno emanato tale genere di provvedimenti, ma non recentemente. Entrambi si riferivano al d.lgs. 192/2005, recante norme per l'attuazione della direttiva 2002/91/CE, relativa al rendimento energetico nell'edilizia, il cui art. 17 contiene – per l'appunto – la c.d. clausola di cedevolezza. La Lombardia adottava, a tal fine, la deliberazione di Giunta Regionale 27 dicembre 2006, n. 3938, e l'Emilia-Romagna la delibera di Assemblea legislativa 4 marzo 2008, n. 156.

Nell'ambito della fase discendente, è poi prevista una partecipazione regionale anche per quel che concerne la legge comunitaria nazionale, visto che la norma che regola tale strumento, l'art. 8 della legge n. 11/2005, dispone che "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". La maggior parte delle Regioni, tuttavia, non fornisce dati circa l'esistenza di normative di procedura regionali idonee a regolare il contributo che la Regione dovrebbe dare alla elaborazione della legge comunitaria nazionale. Sul punto, solo l'Emilia-

Romagna, il Friuli Venezia Giulia ed il Molise menzionano disposizioni di legge appositamente rivolte alla verifica dello stato di conformità dell'ordinamento della Regione da parte del Consiglio (che, però, in Emilia-Romagna è di competenza della Giunta) e al conseguente invio delle osservazioni alla Presidenza del Consiglio.

Infine, a proposito del disposto di cui all'art. 16-*bis* della legge n. 11/2005 (aggiunto dalla legge n. 34/2008), che prevede il diritto di rivalsa da parte dello Stato per violazioni del diritto comunitario, e che, dunque, viene in rilievo nel momento in cui si crei un momento "patologico" nei rapporti fra Stato e Regioni in fase discendente, non risulta che lo Stato abbia mai concretamente esercitato tale diritto.

11.5. Profili organizzativi interni

Un ultimo tema, relativo ai profili organizzativi interni, è indice del grado di sensibilità regionale nei confronti della tematica europea. Tale grado di sensibilità, infatti, è tanto più elevato quanto più la Regione risulta aver sviluppato un'organizzazione interna il più possibile funzionale ad una sua effettiva partecipazione sia alla fase ascendente, sia alla fase discendente.

A questo riguardo, il dato che emerge è piuttosto soddisfacente, posto che la quasi totalità delle Regioni ha organi consiliari espressamente competenti per i profili comunitari, eccetto la Basilicata, la Calabria, la Campania, la Valle d'Aosta ed il Veneto, che, interrogate sul punto, non hanno fornito risposta; in tali Regioni, quindi, le questioni comunitarie seguono necessariamente la materia.

Anche in merito all'attività consiliare dedicata espressamente alla materia europea, risulta che quasi tutte le Regioni abbiano tenuto sedute specifiche nel corso dell'anno e ciò anche laddove non è prevista una specifica sessione comunitaria dell'Assemblea.

11.6. Conclusioni

Dall'analisi sin qui svolta appare chiaro che nelle Regioni aumenta la consapevolezza del ruolo acquisito nel campo dell'integrazione europea e,

segnatamente, in quel particolare aspetto costituito dalla produzione giuridica dell'ordinamento sovranazionale.

La "dotazione" europea delle Regioni aumenta senza sosta per mezzo dell'emanazione di nuove norme di procedura (sia per la fase ascendente, che per quella discendente). Gli organi preposti (Consiglio, Giunta e Presidente) si mostrano sempre più attivi in materia e vi sono casi di Regioni particolarmente virtuose, come ad esempio l'Emilia-Romagna, che si dimostrano estremamente solerti nell'entrare nel circuito di creazione-attuazione del diritto comunitario non da semplici spettatori.

Ma questo va considerato solo un punto di partenza per continuare sulla strada intrapresa, soprattutto per quanto concerne la partecipazione regionale al processo decisionale europeo, la fase ascendente, ove vi è una pressoché totale assenza delle autonomie per quanto concerne la partecipazione diretta, oltre ad un basso livello di partecipazione indiretta dovuto alla defatigante procedura a tal uopo prevista dalla legge n. 11/2005.

Risulterebbe, infine, auspicabile la predisposizione di un più pregnante e fruttuoso collegamento fra i Consigli regionali e le Camere, soprattutto in considerazione del ruolo che, in virtù delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, dovrebbero andare a ricoprire le Assemblee legislative nazionali nell'ambito del processo di integrazione europea.

PARTE III

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2009

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 2009 in tema di rapporti Stato-Regioni si sviluppa lungo una linea di sostanziale continuità con quella degli anni precedenti. Si confermano sia la progressiva quiescenza verso cui pare sostanzialmente avviarsi, in base al rilevamento dei dati statistici, il contenzioso Stato-Regioni sia il sempre minor grado di innovatività del merito delle sentenze costituzionali, che si muovono ormai all'interno di una giurisprudenza sotto molti aspetti consolidata per effetto dei princìpi enucleati nei primi anni di vigenza della riforma del titolo V.

Per tali ragioni, rinviando ai *Rapporti* relativi agli anni 2004-2007 per la trattazione sistematica dei profili attinenti alle singole materie ed al *Rapporto* per l'anno 2008 per l'analisi degli ormai consolidati meccanismi di "flessibilizzazione" del riparto di competenze normative ("prevalenza", "leale collaborazione" e "sussidiarietà") pare opportuno in questa sede centrare l'attenzione soprattutto sui casi più significativi che nel periodo considerato hanno offerto l'occasione per l'applicazione di quei princìpi e di quelle "strategie di decisione" a nuove fattispecie normative oppure a fattispecie particolarmente rilevanti. In particolare, merita indagare nella prospettiva dei lavori parlamentari il caso dell'operare congiunto di più titoli competenziali, per comprendere come si atteggia in concreto il riparto di competenze normative quando vengono in considerazione contemporaneamente più "materie" e quali siano, conseguentemente, gli spazi affidati al legislatore nazionale in alcuni delicati settori normativi. Inoltre, proseguendo l'opera – iniziata nel *Rapporto* relativo all'anno 2007 – di ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sugli istituti attraverso cui si attua il principio di leale collaborazione, si dedicheranno alcune considerazioni al c.d. "sistema delle Conferenze", che nel corso degli anni ha ormai acquisito, non solo nella giurisprudenza costituzionale ma anche nella prassi legislativa, un'importanza fondamentale per la definizione di un ragionevole equilibro tra ragioni dell'autonomia ed esigenze unitarie.

Prima di addentrarsi nel merito delle questioni, è utile fornire alcuni dati statistici preliminari che mostrano come il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni si sia stabilizzato innanzitutto dal punto di vista

quantitativo. I dati statistici delle pronunce del 2009, riportati nell'annuale *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale* del Presidente della Corte, infatti, confermano la generale tendenza alla flessione del tasso di conflittualità tra Stato e Regioni che si è manifestata nel corso degli ultimi anni ma mostrano un andamento del contenzioso costituzionale che presenta delle caratteristiche peculiari rispetto al recente passato sia per quanto attiene il totale delle decisioni che per quanto concerne l'incidenza della materia regionale. Segnatamente, il totale delle decisioni (numerate) rese dalla Corte costituzionale nel 2009 è di 342, di cui 82 sono state rese in giudizi di legittimità costituzionale in via principale e 10 in conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, cui si devono aggiungere due pronunce che hanno deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti tra enti. Nel corso del 2008 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 degli ultimi due anni ci si accorge, dunque, che la diminuzione del numero di decisioni complessivo cui si è assistito nel 2009 non ha comunque impedito la crescita del giudizio in via principale, in valore assoluto (+19 rispetto alle 64 del 2008) e, soprattutto, in percentuale (+10,02 punti rispetto al 14,25% del 2008). Peraltro, vale la pena di segnalare che il 24,27% del peso del giudizio in via d'azione sul totale delle decisioni quasi eguaglia il dato del 2006, a sua volta secondo solo al 41,18% rappresentato dalle 14 pronunce del 1956.

La diminuizione del contenzioso in via principale registrata nel biennio 2007-2008 sembra, quindi, essersi arrestata, pur nel quadro di un numero complessivo di decisioni che continua a scendere. Difficile dire in base ai dati di un solo anno se ciò ha aperto le porte ad nuova conflittualità, la quale tende a riavvicinarsi ai valori del contenzioso degli anni 2003-2006, anche perchè la stragrande maggioranza dei problemi applicativi nell'attuazione del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione sono stati nel frattempo risolti dalla giurisprudenza costituzionale e le relative soluzioni ormai acquisite.

Vale, infine, la pena di rimarcare che, in relazione al conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, il dato del 2009 segna in termini assoluti un leggero decremento rispetto all'anno precedente (-2 decisioni, se si conta una sola

delle due sentenze che, come detto, nel 2009 ha deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti tra enti). In termini percentuali, però, può rilevarsi un lieve aumento (+0,32 rispetto al 2,90% del 2008), il quale tuttavia appare così contenuto da non poter essere considerato rilevante ai fini dell'attenuazione della tendenza alla contrazione del contenzioso in atto negli ultimi anni, atteso che il dato è comunque lontano dalla media degli ultimi due lustri, superiore al 4%, e al di sotto dei valori costantemente registrati dal 2003.

2. L'operare congiunto dei titoli di legittimazione normativa in presenza di competenze "trasversali" dello Stato

Come si accennava, appare interessante indagare come la giurisprudenza costituzionale ha nel corso del 2009 affrontato quei casi dubbi in cui la disciplina impugnata appare contraddistinta dalla circostanza che nel settore normativo considerato intervengono congiuntamente più titoli competenziali. In tali fattispecie, infatti, una data "materia" non viene richiamata come titolo competenziale autonomo per fondare la legittimazione ad adottare una certa disciplina ma viene messa in relazione con altre "materie" per ricostruire la competenza statale, escludere quella regionale o porre limiti procedurali all'esercizio dell'una o dell'altra, sia in concorso con il criterio della prevalenza che prescindendo da esso, ossia senza dover sempre necessariamente valorizzare l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad un'altra. In particolare, nella prospettiva parlamentare è utile centrare l'attenzione sui casi in cui l'operare congiunto della competenza costituzionale a disciplinare determinati ambiti materiali investe quelle materie di competenza esclusiva dello Stato ormai comunemente definite "trasversali".

Nell'intervallo di tempo analizzato la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di chiarire, innanzitutto, che l'operare congiunto di alcuni dei titoli competenziali esclusivi dello Stato si realizza nella disciplina dell'assegnazione delle bande orarie e del rilascio delle concessioni di gestione degli aeroporti "coordinati", ossia di quegli aereoporti contraddistinti da un elevato traffico aereo e da serie carenze di capacità,

nei quali è conseguentemente necessario che ai vettori sia assegnata una banda oraria da parte di un coordinatore. Sul punto la Corte, con la **sentenza n. 18 del 2009**, giudicando della legittimità costituzionale di una norma della Regione Lombardia, ha messo in evidenza che la disciplina in questione è funzionale a garantire l'accesso al mercato di tutti i vettori secondo trasparenza, imparzialità e non discriminazione, nonché dettata al fine di consentire l'effettiva apertura delle rotte nazionali alla concorrenza, non solo per i benefici che ne derivano all'utenza ma per soddisfare le fondamentali esigenze di sicurezza connesse al traffico aereo. Da tale premessa la sentenza ricava la conclusione che la legge lombarda è costituzionalmente illegittima perchè la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati risponde, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, le quali corrispondono a due distinti ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lettere e) ed h), Cost), che nel caso di specie vengono ad operare congiuntamente per escludere qualsiasi forma di intervento del legislatore regionale.

Con la successiva **sentenza n. 88 del 2009**, la Corte afferma che non determina violazione delle competenze costituzionali delle Regioni la disciplina statale del contenuto delle direttive che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas emana per regolare le condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti alimentati da fonti rinnovabili alle reti elettriche. Come nel caso precedente, la sentenza ravvisa l'operare congiunto di più titoli competenziali ma in questo caso, a differenza di quanto avvenuto con la sentenza n. 18 del 2009, l'accertamento della competenza è accompagnato da un giudizio di prevalenza. La Corte, infatti, da un lato, chiarisce che le numerose previsioni di cui si compone la norma impugnata, in ragione delle finalità che essa persegue e degli interessi che oggettivamente ne sono coinvolti, sono riconducibili, con un giudizio di prevalenza rispetto alla materia concorrente della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", a materie di competenza esclusiva dello Stato, dall'altro precisa che la disciplina delle direttive dell'Autorità garante in materia di

fonti rinnovabili si pone al crocevia tra la tutela dell'ambiente e la tutela dell'ecosistema, senza individuare un univoco ambito materiale.

Analogamente, con la **sentenza n. 246 del 2009**, la Corte nega che comporti violazione delle competenze legislative regionali la disciplina dell'art. 148, d. lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in poi Codice dell'ambiente), che individua nell'autorità d'àmbito la struttura alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale «è trasferito l'esercizio delle competenze» spettanti ai medesimi «in materia di gestione delle risorse idriche», evidenziando come i poteri legislativi esercitati dallo Stato con la norma in questione attengono congiuntamente – secondo un giudizio di prevalenza rispetto al titolo competenziale regionale rappresentato dalla materia dei servizi pubblici – all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente. In particolare, la tutela della concorrenza viene in considerazione perché il superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche attraverso l'individuazione di un'unica Autorità d'àmbito favorisce la razionalizzazione del mercato e la determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di *price cap*, il quale a sua volta garantisce la concorrenzialità e l'efficienza delle prestazioni. La tutela dell'ambiente, invece, contribuisce a fondare la competenza statale all'introduzione della disciplina in oggetto perché l'attribuzione delle competenze sulla gestione all'A.T.O. è funzionale al miglior utilizzo delle risorse idriche ed agli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" intesa «come "sistema" [...] nel suo aspetto dinamico».

Nei casi fin qui evidenziati la ricostruzione dell'operare congiunto di più titoli di legittimazione normativa rappresenta la strategia argomentativa attraverso cui la Corte giunge a chiarire a quale soggetto appartiene la competenza legislativa senza distinguere con precisione all'interno della disciplina impugnata quali disposizioni appartengono all'una materia piuttosto che all'altra. Vi sono casi, però, in cui l'operare congiunto di diverse competenze viene ricostruito come un vero e proprio "concorso di titoli di legittimazione" perché ad ogni ambito materiale di competenza viene ricondotto uno specifico profilo della disciplina sindacata.

Questo, ad esempio, è quanto avvenuto in occasione della **sentenza n. 160 del 2009**, con cui sono state decise le questioni di costituzionalità promosse dallo Stato avverso la legge con cui la Regione Campania (l.r. n. 1 del 2008) aveva inteso dettare una propria disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture nella Regione. La Corte, dopo aver richiamato il proprio noto precedente rappresentato dalla sentenza n. 401 del 2007, con cui aveva chiarito che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione «non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica», distingue nella disciplina impugnata due differenti profili, attribuendo ciascuno di esso ad un titolo di legittimazione esclusivo dello Stato. La Corte ribadisce così che, con riferimento alla procedura di evidenza pubblica, il titolo di legittimazione prevalente è costituito dalla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, particolarmente in relazione alle disposizioni che perseguono fini riconducibili all'esigenza sia di evitare comportamenti delle imprese idonei ad alterare le regole concorrenziali, sia di garantire la progressiva liberalizzazione dei mercati in cui sono ancora presenti barriere all'entrata o altri impedimenti all'ingresso di nuovi operatori economici. In relazione, invece, alla fase negoziale, che ha inizio con la stipulazione del contratto, la sentenza, anche qui ribadendo un orientamento già maturato, afferma che, poiché l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce nell'esercizio della propria autonomia negoziale, il titolo di legittmazione all'intervento normativo è rappresentato dalla competenza, anche questa statale esclusiva, nell'ambito materiale dell'ordinamento civile, soprattutto con riferimento alle disposizioni che, in attuazione del principio costituzionale di eguaglianza, garantiscono l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto. Sulla scorta di questa articolata ricostruzione, la sentenza, dopo aver chiarito che alle singole Regioni resta la capacità di regolare, da un lato, quelle fasi procedimentali che afferiscono a materie di propria competenza, dall'altro, i singoli settori oggetto della procedura che rientrano anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale, giunge alla declaratoria d'incostituzionalità della

legge regionale nella parte in cui aveva preteso di consentire il ricorso all'istituto dell'avvalimento soltanto in relazione agli appalti di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria ed aveva disciplinato gli obblighi assunti dall'impresa ausiliaria verso il concorrente e verso la stazione appaltante, osservando che l'ambito di applicabilità dell'istituto dell'avvalimento appartiene alla tutela della concorrenza mentre la disciplina delle relazioni contrattuali tra impresa concorrente, impresa ausilaria ed amministrazione aggiudicatrice all'ordinamento civile.

L'operare congiunto di più titoli competenziali non riguarda solo il caso di materie appartenenti tutte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ma, spesso, investe anche materie in cui la competenza regionale non deve essere esclusa. In tali casi, per giurisprudenza consolidata, il concorso dei titoli competenziali non produce conseguenze sull'individuazione del soggetto competente all'adozione di una data disciplina, che resta lo Stato in presenza di una materia tra quelle dell'art. 117, comma 2, Cost., ma, in ossequio al principio di leale collaborazione, incide sulle modalità in cui tale competenza deve essere esercitata, imponendo ad essa di prevedere che le funzioni statali attribuite dalla legge siano esercitate con il coinvolgimento delle Regioni.

É questo, ad esempio, quanto avvenuto nel caso oggetto della **sentenza n. 247 del 2009**, con cui la Corte ha giudicato, tra le altre cose, della legittimità costituzionale dell'art. 265, comma 3, del Codice dell'ambiente, il quale stabilisce che il Ministro dell'ambiente, di concerto con quelli dell'istruzione, università e ricerca e delle attività produttive, individua con proprio decreto le forme di promozione e di incentivazione per la ricerca e per lo sviluppo di nuove tecnologie di bonifica presso le università e presso le imprese e i loro consorzi. La Corte, infatti, dopo avere chiarito che le tematiche connesse alle forme di bonifica ambientale rientrano nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», osserva che la competenza concorrente delle Regioni nella materia ricerca scientifica e tecnologica, pur ravvisabile nella disciplina, si può considerare valorizzata dallo stesso legislatore nazionale, attraverso il coinvolgimento del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, purché la norma impugnata venga interpretata nel senso di ritenere che nella fase di attuazione della disposizione e, quindi, sia per ciò che

riguarda l'individuazione delle forme di promozione ed incentivazione sia per ciò che riguarda la loro concreta realizzazione, debba essere previsto il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali attraverso l'acquisizione, prima dell'espressione del concerto dei Ministri dell'istruzione e delle attività produttive, del parere della Conferenza unificata.

Così anche nel caso della **sentenza n. 249 del 2009**, con cui la Consulta giudica costituzionalmente legittima la previsione della competenza statale in tema di linee guida per la definizione delle gare d'appalto per la concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti (art. 195, lett. n, Codice dell'ambiente), nonostante la competenza regionale residuale in materia di servizi pubblici (alla quale deve ricondursi la disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti), affermando che essa non determina alcuna lesione delle sfere di competenza regionale perché riguardando, fra l'altro, l'identificazione dei «requisiti di ammissione delle imprese e dei relativi capitolati» alle gare, costituisce esercizio della competenza statale in tema di tutela della concorrenza ed è in armonia con il principio di leale collaborazione, quanto alle inevitabili interferenze con la materia dei servizi pubblici locali, nella parte in cui stabilisce che la determinazione delle predette linee guida deve avvenire d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Analogamente e sempre sul Codice dell'ambiente, ma stavolta sull'art. 281, comma 10, interviene la successiva **sentenza n. 250 del 2009**, la quale giudica della costituzionalità della norma nella parte in cui prevede che le Regioni e le Province autonome, con provvedimento generale e previa intesa con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro della salute, possono, in presenza di particolari situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedano una particolare tutela ambientale, stabilire valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio degli impianti, più severi di quelli fissati dagli allegati al Codice, purché ciò risulti necessario al conseguimento del valori limite e dei valori bersaglio di qualità dell'aria». Anche in questo caso, infatti, l'operare congiunto di titoli competenziali statali e regionali si traduce in un vincolo sulle modalità di esercizio della funzione normativa e la norma impugnata viene considerata legittima solo perché la previsione dell'intesa agisce da strumento di raccordo idoneo a soddisfare il canone della leale

collaborazione in presenza di una concorrenza di competenze dello Stato e della Regione.

Vale a questo punto la pena di sottolineare che l'operare congiunto di più titoli competenziali statali e regionali produce l'evidenziato effetto di determinare un aggravamento procedurale per l'esercizio di una competenza anche quando le funzioni amministrative sono attribuite dalla legge statale alle Regioni. Così, ad esempio, nel caso della **sentenza n. 233 del 2009**, in cui la Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, sempre del Codice dell'ambiente, nella parte in cui impone alle Regioni, che provvedono alla designazione delle acque marine costiere e salmastre richiedenti protezione e miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo di banchi e di popolazioni naturali di molluschi, di acquisire l'intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali. Sul punto, infatti, la Corte osserva che la disciplina in questione, riguardando la molluschicoltura, deve essere ascritta all'ambito materiale della pesca, di competenza legislativa residuale delle Regioni, ma che essa riguarda anche la "tutela dell'alimentazione", oggetto di competenza concorrente, perché la protezione dei molluschi è prevista per garantire la buona qualità dei prodotti alimentari, e che, pertanto, lo Stato vanta uno specifico interesse a partecipare al procedimento per la designazione delle acque marine da proteggere, il che giustifica l'imposizione dell'intesa.

3. Il c.d. "sistema delle Conferenze"

Come si è avuto modo di mettere adeguatamente in evidenza nei precedenti *Rapporti*, uno dei portati più significativi della giurisprudenza costituzionale in tema di riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni è l'elaborazione del principio di leale collaborazione. Nel corso degli anni, infatti, la Consulta ha più volte ribadito come l'intreccio inevitabile degli interessi connessi alle materie affidate alla competenza dello Stato o delle Regioni richieda la messa in campo di istituti e procedure in grado di assicurare una previa mediazione delle rispettive esigenze, in una logica di *leale collaborazione*. Questo principio, come altrettanto noto, viene ancorato dalla Corte all'art. 5 Cost. che afferma la

sostanziale unitarietà della Repubblica, ma contestualmente, impone alla medesima di riconoscere e promuovere le autonomie locali, adeguando non solo i princìpi, ma anche i metodi della sua legislazione alle loro esigenze. Per tale ragione, dunque, secondo la giurisprudenza costituzionale, il principio di leale collaborazione integra i criteri formali di riparto delle competenze, fungendo da principio guida che «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi», secondo la nota espressione della sentenza "capostipite" n. 242 del 1997.

Nei *Rapporti* relativi agli anni precedenti si è anche sottolineato che l'analisi dei profili qualificanti del modello di riparto delle competenze normative che emerge dalla giurisprudenza costituzionale in materia regionale evidenzia che, dopo la riforma del Titolo V, un istituto più di ogni altro ha assunto un ruolo centrale per il funzionamento dell'intero sistema delle autonomie territoriali, il c.d. "sistema delle Conferenze". Esso è, infatti, diventato progressivamente nella giurisprudenza costituzionale e nella prassi del legislatore il principale strumento di collaborazione nei rapporti intersoggettivi. In particolare, nel *Rapporto 2009* si è notato che non pare azzardato sostenere che sia stata proprio la Corte costituzionale ad indicare al legislatore, principalmente statale, il "sistema delle Conferenze" come strumento privilegiato per il raggiungimento delle intese tra Stato e Regioni e ciò sopratutto quando il concorso delle competenze statali e regionali in una data materia non può essere regolato mediante l'applicazione del principio della prevalenza e quando la sussistenza di esigenze unitarie consiglia l'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa.

Alcuni esempi, scelti in base al rilievo dei profili di diritto sostanziale per l'elaborazione delle politiche nazionali, possono testimoniare che la giurisprudenza costituzionale del periodo considerato (2009) conferma i rilievi che si sono effettuati in passato.

Così, con la **sentenza n. 114 del 2009**, la Corte giudica infondata, tra le altre, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 460, della legge finanziaria per il 2008 (l. n. 244 del 2007), il quale prevede

l'istituzione di un fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati ai minori di età fino a 36 mesi presso enti e reparti del Ministero della difesa, osservando che la disciplina impugnata riconosce il diritto di accesso ai servizi socio-educativi anche ai minori che non siano figli di dipendenti dell'Amministrazione della difesa e dispone che tali servizi «concorrono ad integrare l'offerta complessiva del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e del relativo Piano straordinario di intervento», perchè il richiamo effettuato all'intesa fra Stato e Conferenza unificata realizza il pieno coinvolgimento delle Regioni nella programmazione e progettazione dei servizi.

Analogamente, la **sentenza n. 200 del 2009** giudica infondata la questione di costituzionalità dell'art. 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che reca norme in materia di organizzazione scolastica nazionale, chiarendo, tra le altre cose, che la disciplina statale attributiva della funzione del Ministro dell'istruzione di predisporre «un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico», non è obbligata a prevedere l'intesa in Conferenza al posto del mero parere. Alla stessa conclusione la Corte giunge per l'emanazione dei regolamenti governativi di delegificazione per l'attuazione del piano, evidenziando in entrambi i casi che, data la valenza delle disposizioni in esame sull'intero territorio nazionale per le rilevate esigenze di unitarietà ed uniformità della disciplina del servizio scolastico, si verte in materia di competenza esclusiva dello Stato (norme generali sull'istruzione) e che di conseguenza, ai fini di garantire il coinvolgimento delle Regioni in tale operazione, deve ritenersi sufficiente la sola acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Ancora, con la **sentenza n. 232 del 2009**, la Corte, giudicando sulla costituzionalità di alcune norme del Codice dell'ambiente in materia di difesa del suolo (si veda, in particolare l'art. 57, d. lgs. n. 152 del 2006), nega la violazione delle competenza regionali in relazione alla parte in cui la disciplina statale prevede che «gli indirizzi delle politiche settoriali

direttamente o indirettamente connesse con gli obiettivi e i contenuti della pianificazione di distretto» per gli interventi nel settore della difesa del suolo sono approvati dal Presidente del Consiglio dei ministri e adottati dal Comitato dei ministri, rilevando che nessuna lesione sussiste perché, dato che la disicplina appartiene alla materia della tutela dell'ambiente (di competenza statale esclusiva), il legislatore può legittimamente attribuire allo Stato l'attività di indirizzo e coordinamento senza che si debba ritenere costituzionalmente imposta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. La sentenza, poi, per le medesime ragioni, considera non fondata anche la questione di costituzionalità dello stesso art. 57 nella parte in cui prevede che i piani di bacino siano approvati con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sentita la Conferenza Stato-Regioni» ma non mediante l'acquisizione della previa intesa, così come reputa sufficiente il parere, e non necessaria l'intesa, per l'adozione dei piani triennali di intervento attraverso cui si da attuazione al piano di bacino. La stessa sentenza, invece, rilevando che in alcuni profili della disciplina impugnata concorre la competenza regionale in materia di "governo del territorio" ha dichiarato l'incostituzionalità del Codice dell'ambiente nella parte in cui attribuisce al Ministro dell'ambiente, da un lato, le funzioni di programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo (art. 58, comma 3, lett. a), dall'altro, l'individuazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all'impatto ambientale dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali» senza prevedere alcun coinvolgimento delle Regioni ed in particolare senza imporre il parere della Conferenza.

In termini più generali, infine, la Corte chiarisce con la citata pronunzia che nel settore della difesa del suolo, proprio perchè esso è riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, non è in contrasto con la Costituzione che alla Conferenza venga attribuito un mero ruolo consultivo o di mera proposta, a fronte della preponderanza dei poteri riconosciuti al Ministro dell'ambiente, perchè la fomulazione di pareri, proposte e osservazioni deve essere ritenuta necessaria e sufficiente a garantire la leale collaborazione.

Nella **sentenza n. 166 del 2009**, la Corte costituzionale ha, invece, chiarito che la circostanza che il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza in materia di tutela del paesaggio, abbia previsto (art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387 del 2003) che le linee guida per lo svolgimento del procedimento relativo al rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili siano definite «in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali» impedisce alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa; e ciò nonostante la semplificazione delle procedure autorizzative per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili incida anche su altre materie attribuite alla competenza concorrente (produzione trasporto e distribuzione di energia, governo del territorio).

La Corte interviene sul ruolo del sistema delle Conferenze anche con la per altro verso già citata **sentenza n. 247 del 2009**, in cui si giudica, tra le altre cose, della legittimità costituzionale dell'art. 238 del Codice dell'ambiente, che disciplina la tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani, e, in particolare, al comma 6, attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di predisporre, con apposito regolamento, «i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa» per la gestione dei rifiuti urbani. La sentenza osserva che la disciplina impugnata rientra tra le materie di competenza esclusiva statale tanto se si attribuisca alla tariffa la natura di corrispettivo, venendo in questo caso in considerazione la materia "ordinamento civile", quanto se le si riconosca la natura di tributo, rientrando allora nella competenza in materia di "tributi", e ne deduce che la forma di collaborazione individuata dal comma 6 dell'art. 238, che prevede che nel procedimento di formazione del regolamento sia sentita la Conferenza Stato-Regioni, deve considerarsi sufficiente, non potendosi ritenere costituzionalmente imposta l'intesa.

4. Considerazioni conclusive

In forza della sintetica ricostruzione svolta nelle pagine precedenti, poche considerazioni conclusive bastano per evidenziare che la giurisprudenza costituzionale dell'anno 2009 in materia di rapporti Stato-Regioni conferma ampiamente quanto si è avuto modo di sottolineare in occasione dei precedenti *Rapporti*, ossia che si è ormai formato *un diritto costituzionale giurisprudenziale*, applicando ed implementando il quale la Corte dirime la stragrande parte del contenzioso in materia di autonomie territoriali; il ché spiega perché, col passare degli anni, si riscontra un sempre minor grado di innovatività nel merito delle sentenze costituzionali, che si limitano per lo più ad applicare princìpi consolidati attraverso la ricostruzione di nuovi corollari applicativi.

La stessa considerazione vale non solo per il concreto operare del riparto di competenze nelle varie materie ma anche per la ricostruzione dei tratti qualificanti dello stesso modello di autonomia prescelto dal legislatore della revisione costituzionale del 2001. Nella giurisprudenza costituzionale, infatti, grazie ai meccanismi della "prevalenza", della "leale collaborazione" e della "sussidiarietà", si è consolidata anche l'attenuazione della rigidità derivante dal ricorso alla tecnica dell'enumerazione delle materie.

All'interno di questo quadro, l'analisi delle sentenze rese dalla Consulta in materia regionale nell'anno 2009 sembra suggerire che l'attuale frontiera della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti Stato-Regioni sembra essere sempre più costituita dall'applicazione, da un lato, dei princìpi elaborati per l'individuazione dei confini delle singole materie, dall'altro, dei meccanismi di "flessibilizzazione" del riparto di competenze, ai casi in cui si realizza l'operare congiunto di più titoli competenziali.

In alcuni casi si tratta della convergenza di più titoli di legittimazione appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, Cost. In questi casi, talora, la Corte fa applicazione del criterio della "prevalenza", talaltra, ne prescinde e rinuncia a chiarire se il nucleo essenziale della disciplina si può considerare appartenente ad una determinata materia, talaltra ancora, l'operare congiunto di diverse competenze viene ricostruito come un vero e proprio "concorso di titoli di

legittimazione" e ad ogni ambito materiale di competenza viene ricondotto uno specifico profilo della disciplina sindacata.

In altri e non sporadici casi, invece, l'operare congiunto di più titoli competenziali non riguarda esclusivamente materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ma investe materie in cui ricorre anche una competenza regionale. In tali casi, la giurisprudenza costituzionale del 2009 conferma che il concorso dei titoli competenziali incide sulle modalità con cui la competenza deve essere esercitata, imponendo alla legge dello Stato di prevedere che le funzioni amministrative statali da esse attribuite siano esercitate con il coinvolgimento delle Regioni. In questa prospettiva, peraltro, si conferma il ruolo centrale occupato dal c.d. "sistema delle Conferenze", che appare oggi sempre più come lo strumento privilegiato per il raggiungimento delle intese tra Stato e Regioni e che viene ormai pacificamente individuato dalla giurisprudenza costituzionale come la via maestra che il legislatore deve seguire per attuare il principio di leale collaborazione senza incorrere nella sanzione della declaratoria di illegittimità costituzionale.

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 2 anni della XVI legislatura, anche in comparazione con le tre legislature precedenti (la XV nella sua interezza ed i primi due 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 BIENNIO DELLE ULTIME 4 LEGISLATURE

Come già accennato nella premessa, il presente capitolo fornisce i dati relativi ai primi due anni della XVI legislatura, dal 29 aprile 2008 al 29 aprile 2010, in comparazione con le tre legislature precedenti.

La tabella che segue mette a confronto i dati sulla produzione normativa registrati nei primi due anni delle legislature XIII, XIV e XVI e nella XV legislatura, durata giusto due anni (dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008).

	XIII legislatura (dal 9/5/1996 al 9/5/1998	XIV legislatura (dal 30/5/2001al 30/5/2003	XV legislatura (dal 28/4/2006 al 28/4/2008)	XVI legislatura (dal 29 aprile 2008 al 29 aprile 2010)
Leggi	**343**	**236**	**112**	**159**
Decreti legislativi	**131**	**80**	**114**	**78**
Decreti-legge (*)	**87(**)**	**99**	**48**	**56**
Regolamenti di delegificazione	**46**	**87**	**66**	**34**
Totale	**607**	**502**	**340**	**327**

(*) 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 due anni di ciascuna delle ultime 4 legislature.

La tipologia delle leggi

Legislatura	XIII	XIV	XV	XVI
Leggi costituzionali	1	2	1	0
Incidenza sul totale	*0,29%*	*0,84%*	*0,89%*	*0,00%*
Conversione di decreti-legge	88	93	32	50
Incidenza sul totale	*25,65%*	*39,40%*	*28,57%*	*31,44%*
Leggi di bilancio	8	8	8	8
Incidenza sul totale	*2,33%*	*3,38%*	*7,14%*	*5,03%*
Leggi collegate alla manovra finanziaria	4	8	1	4
Incidenza sul totale	*1,16%*	*3,38%*	*0,89%*	*2,52%*
Leggi di ratifica	117	61	41	67
Incidenza sul totale	*34,11%*	*25,84%*	*36,60%*	*42,14%*
Leggi comunitarie	1	2	2	1
Incidenza sul totale	*0,29%*	*0,84%*	*1,78%*	*0,63%*
Altre leggi ordinarie	124	62	27	29
Incidenza sul totale	*27,94%*	*26,27%*	*24,10%*	*18,24%*
TOTALE LEGGI APPROVATE	343	236	112	159

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 presenta significativi scostamenti dei valori percentuali in alto per quanto riguarda le leggi di conversione ed in basso per quanto riguarda le leggi di ratifica. Nella XVI legislatura, al momento, il peso percentuale delle leggi di ratifica supera il 40 per cento.

L'iniziativa delle leggi

Iniziativa	Legislatura			
	XIII	XIV	XV	XVI
INIZIATIVA GOVERNATIVA	286	193	99	135
di cui:	*83,39%*	*81,77%*	*88,39%*	*84,90%*
Conversione di decreti legge	88	93	32	50
	30,77%	*48,19%*	*32,32%*	*37,04%*
Leggi di bilancio	8	8	8	8
	2,80%	*4,14%*	*8,08%*	*5,92%*
Leggi collegate alla manovra finanziaria	4	8	1	4
	1,40%	*4,14%*	*1,01%*	*2,96%*
Leggi comunitarie	1	2	2	1
	0,35%	*1,03%*	*2,02%*	*0,74%*
Leggi di ratifica	110	54	41	65
	38,46%	*27,99%*	*41,41%*	*48,15%*
Altre leggi di iniziativa governativa	75	28	15	7
	26,22%	*14,51%*	*15,16%*	*5,19%*
INIZIATIVA PARLAMENTARE	47	41	13	21
di cui:	*13,70%*	*17,37%*	*11,61%*	*13,21%*
Leggi costituzionali	1	1	1	0
	2,12%	*2,43%*	*7,69%*	*0,00%*
Leggi di ratifica	0	7	0	0
	0,00%	*17,07%*	*0,00%*	*0,00%*
INIZIATIVA MISTA	10	2	0	3
di cui:	*2,91*	*0,84%*	*0,00%*	*1,89%*
Leggi costituzionali	0	1	0	0
	0,00%	*50,00%*	*0,00%*	*0,00%*
Leggi di ratifica	7	*0*	*0*	*2*
	70,00%	*%*	*0,00%*	*66,66%*
TOTALE	343	236	112	159

Sotto il profilo dell'iniziativa, quella governativa si mantiene entro una forbice piuttosto ristretta, compresa tra l'81 e l'88 per cento dell'intera produzione legislativa. La XIV legislatura 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 un quinto dei disegni di legge di iniziativa governativa.

XIII legislatura							
Iniziativa	**Sede referente**	**%**	**Sede redigente**		**Sede legislativa/ deliberante**		**Totale**
Governo	225	78,67	1	0,35	60	20,98	286
Parlamento	6	12,77	0	0,00	41	87,23	47
Mista	8	80,00	1	10,00	1	10,00	10
Totale	239	69,68	2	0,58	102	29,74	343

Le legislature XIV, XV e XVI presentano tra loro valori equiparabili, con ridotti scostamenti. La XIV fa registrare – tra le tre legislature qui considerate – il più ampio utilizzo della sede legislativa.

XIV legislatura					
Iniziativa	**Sede referente**	**%**	**Sede legislativa/deliberante**	**%**	**Totale**
Governo	178	92,23	15	7,77	193
Parlamento	14	34,15	27	65,85	41
Mista	1	50,00	1	50,00	2
Totale	193	81,78	43	18,22	236

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: appena più bassa è l'incidenza della sede referente e, in corrispondenza, appena più alta quella della sede legislativa.

XVI legislatura					
Iniziativa	**Sede referente**		**Sede legislativa/deliberante**		**Totale**
Governo	132	97,77	3	2,23	135
Parlamento	6	28,57	15	71,43	21
Mista	3	100,00	0	0,00	3
Totale	141	88,68	18	11,32	159

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 BIENNIO DELLA XVI LEGISLATURA

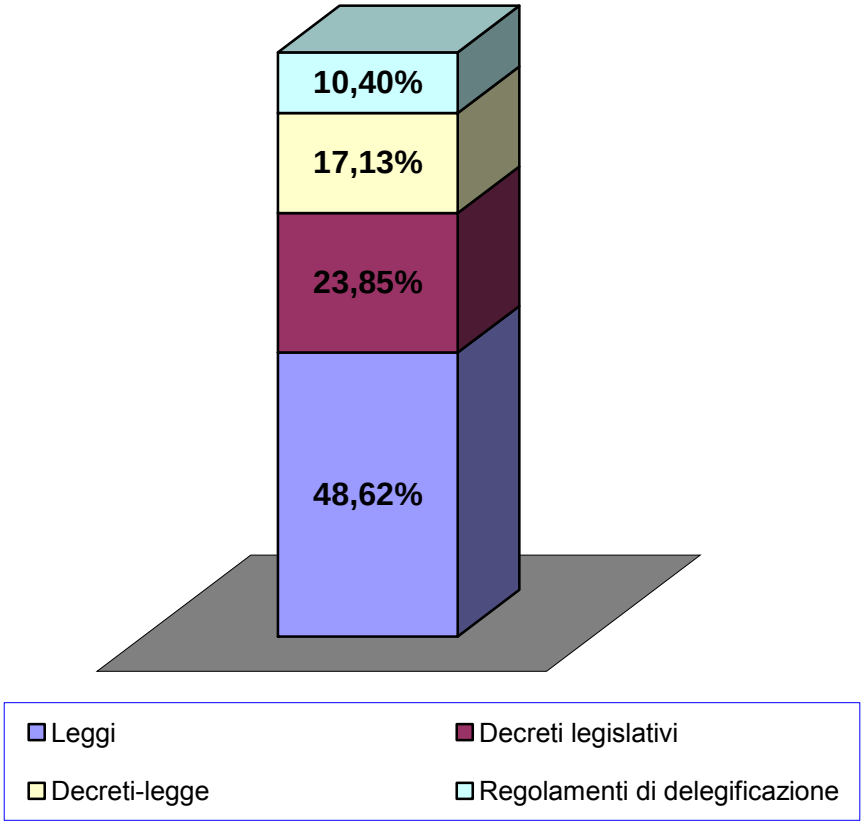
327 sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione emanati nel primo biennio della XVI legislatura, come risulta dalla seguente tabella:

	XVI legislatura	**Media mensile**
Leggi	**159**	***6,63***
Decreti legislativi	**78**	***3,25***
Decreti-legge[2]	**56**	***2,33***
Regolamenti di delegificazione	**34**	***1,42***
Totale	**327**	***12,63***

[2] 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.

Nel grafico che segue è riportata la composizione percentuale della produzione normativa.

Ripartizione percentuale degli atti normativi



Dal grafico si evince che le leggi ordinarie rappresentano il **48,62** per cento degli atti che concorrono alla produzione normativa qui considerata.

2.1. La produzione legislativa

159 sono le leggi approvate nel primo biennio della XVI legislatura, con una media mensile pari a 6,63.

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 due 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	**50**
Incidenza sul totale	***31,44%***
Leggi di bilancio	**8**
Incidenza sul totale	***5,03%***
Leggi collegate alla manovra finanziaria	**4**
Incidenza sul totale	***2,52%***
Leggi di ratifica	**67**
Incidenza sul totale	***42,14%***
Leggi comunitarie	**1**
Incidenza sul totale	***0,63%***
Altre leggi ordinarie	**29**
Incidenza sul totale	***18,24%***
TOTALE LEGGI APPROVATE	**159**

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, di bilancio, di assestamento e rendiconto) e, con qualche ritardo ma con regolare scansione, la legge comunitaria annuale (nella tabella risulta soltanto la legge comunitaria 2008; la legge comunitaria 2009 è stata definitivamente approvata pochi giorni dopo il termine di riferimento del presente rapporto).

2.3. L'iniziativa legislativa

Nella tabella che segue si riportano i dati relativi all'iniziativa legislativa.

INIZIATIVA GOVERNATIVA	**135**	**84,90%**
INIZIATIVA PARLAMENTARE	**21**	**13,21%**
INIZIATIVA MISTA [3]	**3**	**1,89%**
TOTALE	**159**	**100%**

Quasi l'85 per cento delle leggi approvate nella XVI legislatura derivano dall'iniziativa governativa.

[3] 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 in linea con quello registrato dalla XIII legislatura in poi e leggermente inferiore a quello registrato nel primo biennio della XV legislatura (88,39%). 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 73,56 per cento delle leggi approvate;
- la categoria delle altre leggi di iniziativa governativa rappresenta il 5,18 per cento del complesso delle leggi di iniziativa governativa.

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 **21** leggi di iniziativa parlamentare approvate, **15** sono state discusse in sede legislativa.

Iniziativa delle leggi

Iniziativa	XVI legislatura
INIZIATIVA GOVERNATIVA ***di cui*:**	**135**
Conversione di decreti-legge	**50**
Leggi di bilancio	**8**
Leggi collegate alla manovra finanziaria	**4**
Leggi di ratifica	**65**
Leggi comunitarie	**1**
Altre leggi di iniziativa governativa	**7**
INIZIATIVA PARLAMENTARE di cui:	**21**
Leggi di ratifica	**0**
INIZIATIVA MISTA di cui:	**3**
Leggi di ratifica	**2**
TOTALE	**159**

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 65 leggi di ratifica). Delle rimanenti 70 leggi, **63** – pari al 90 per cento – sono state modificate durante l'*iter* parlamentare. Delle **7** approvate nel testo originario presentato dal Governo:

• **4** sono leggi di conversione (tre delle quali di decreti-legge emanati dal governo Prodi);

• **2** sono le leggi di rendiconto finanziario (una fotografia dei risultati di bilancio dell'anno precedente);

• **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.

Tipologia leggi	con modifiche	senza modifiche	Totale
conversione	46	4	50
di bilancio	6	2	8
collegati	4	0	4
leggi comunitarie	1	0	1
altre leggi	6	1	7
TOTALE	63	7	70

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 l'11,32 per cento del totale.

Sedi dell'esame parlamentare

	XVI
Referente	**141 (88,68%)**
Legislativa o deliberante	**18 (11,32%)**
Redigente	**0**
TOTALE	**159**

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	**50**
Leggi di ratifica	**67**
Altre leggi con sede referente vincolata*	**18**
Totale leggi con sede referente vincolata	**135**
% sul totale delle leggi	**84,90%**

* *Leggi costituzionali, di bilancio, finanziarie, comunitarie, elettorali, di semplificazione e altre contenenti delega. Nel caso di specie, si tratta di 8 leggi di bilancio, di 7 leggi di delega (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: i 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:***	**24**
In sede referente	**6**
In sede legislativa	**18**
In sede redigente	**0**

Per quanto riguarda l'iniziativa, 15 delle leggi approvate in sede legislativa sono di iniziativa parlamentare; 3 sono di iniziativa governativa.

Sede	Referente	Legislativa	Totale
Iniziativa parlamentare	**6**	**15**	**21**
Iniziativa governativa	**132**	**3**	**135**
Iniziativa mista	**3**	**0**	**3**
Totale	**141**	**18**	**159**

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[4];

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;

f) leggi di bilancio: le 4 leggi che concorrono al ciclo annuale di finanza pubblica (bilancio, finanziaria, assestamento, rendiconto);

[4] Sono escluse le leggi istitutive di singoli organismi, classificate invece tra le leggi settoriali.

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 (67 su 159, pari al 42,13 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*:**	**23**
Leggi di conversione	**8**
Leggi delega	**3**

Leggi di settore ***delle quali*:**	**30**
Leggi di conversione	**26**
Leggi delega	**0**

Leggi intersettoriali ***delle quali*:**	**15**
Leggi di conversione	**11**
Leggi delega	**4**

Leggi di abrogazione generale ***delle quali*:**	**1**
Leggi di conversione	**1**

Leggi provvedimento	**6**

Leggi di manutenzione normativa ***delle quali*:**	**9**
Leggi di conversione	**4**

Leggi di bilancio	**8**

Leggi di ratifica ***delle quali*:**	**67**
Leggi delega	**2**

TOTALE LEGGI APPROVATE	**159**

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 quasi il 90 per cento delle leggi settoriali e il 73,33 per cento delle leggi intersettoriali. Queste ultime comprendono soltanto due tipologie di leggi: leggi di conversione e leggi delega. Degli **11** decreti-legge a carattere intersettoriale:

- **2** riguardano l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea;
- **9** 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.

Delle **4** leggi delega, **3** sono collegate alla manovra di finanza pubblica ed una è la legge comunitaria 2008.

Con riguardo ai macrosettori, i risultati sono esposti nella tabella che segue:

Macrosettore	XVI legislatura
Ordinamento istituzionale ***delle quali*:**	**108**
Leggi di conversione	**20**
Leggi delega (incluse due ratifiche)	**4**
Leggi di ratifica	**67**
Sviluppo economico e attività produttive ***delle quali:***	**9**
Leggi di conversione	**7**
Leggi delega	**1**
Territorio, ambiente e infrastrutture ***delle quali:***	**11**
Leggi di conversione	**9**
Servizi alle persone e alla comunità ***delle quali:***	**9**
Leggi di conversione	**4**
Finanza statale ***delle quali*:**	**9**
Leggi di bilancio (bilancio, assestamento, rendiconto)	**6**
Leggi di conversione	**1**
Leggi delega	**1**
Multisettore ***delle quali*:**	**13**
Leggi di conversione	**9**
Leggi delega	**9**
Leggi finanziarie	**2**
TOTALE LEGGI APPROVATE	**159**

Le leggi di bilancio sono state classificate nel settore della finanza, ad eccezione della legge finanziaria, che ha caratteristiche multisettoriali.

Spiccano per quantità di leggi ad essi ascritte – rispettivamente maggioritaria e minimale – i due macrosettori dell'ordinamento istituzionale e dei servizi alle persone e alla comunità. Il macrosettore dell'ordinamento istituzionale comprende un elevato numero di leggi (quasi il 68 per cento del totale) in quanto in esso sono classificate, come indicato nel dettaglio nella tabella successiva, 67 leggi di ratifica ed altre 8 leggi che danno attuazione ad obblighi internazionali e comunitari.

Per quanto riguarda il macrosettore dei servizi alle persone ed alla comunità, occorre segnalare che molte delle leggi che agiscono in tale ambito presentano carattere multisettoriale; un discorso analogo vale anche per il macrosettore sviluppo economico e attività produttive.

Macrosettore ordinamento istituzionale	**Totale XVI legislatura**
Leggi di ratifica	**67**
Altre leggi relative ad obblighi internazionali, *delle quali*:	**8**
Leggi riguardanti la partecipazione italiana a missioni internazionali (incluse 4 leggi di conversione)	**5**

2.6. Le leggi approvate in Commissione

Le leggi approvate direttamente in Commissione in almeno un ramo del Parlamento sono complessivamente **18**, **17** delle quali discusse in sede legislativa in entrambe le Camere: fa eccezione la sola legge 3 agosto 2009, n. 117, recante distacco dei comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia - Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo

comma, della Costituzione, approvata in sede referente alla Camera ed in sede deliberante al Senato[5].

Delle **17** leggi approvate con la discussione in sede legislativa alla Camera, **6** sono state discusse dalla Commissione Affari costituzionali e **5** dalla Commissione Cultura. Hanno approvato una legge ciascuna le Commissioni: Ambiente, Attività produttive, Lavoro, Difesa ed Affari sociali; una ulteriore legge (3 agosto 2009, n. 108), nata dalla soppressione dei commi da 1 a 72 dell'articolo 24 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali e riguardante quest'ultimo argomento, è stata approvata dalle Commissioni riunite Affari esteri e Difesa.

Per **3** leggi si è resa necessaria una doppia lettura da parte della Camera o del Senato: si tratta delle leggi 4 agosto 2008, n. 132, recante istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere; 9 dicembre 2009, n. 183, recante distacco dei comuni di Busnago, Caponago, Cornate d'Adda, Lentate sul Seveso e Roncello dalla provincia di Milano e loro aggregazione alla provincia di Monza e della Brianza, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione; 8 aprile 2010, n. 55, recante disposizioni concernenti la commercializzazione di prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri.

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.

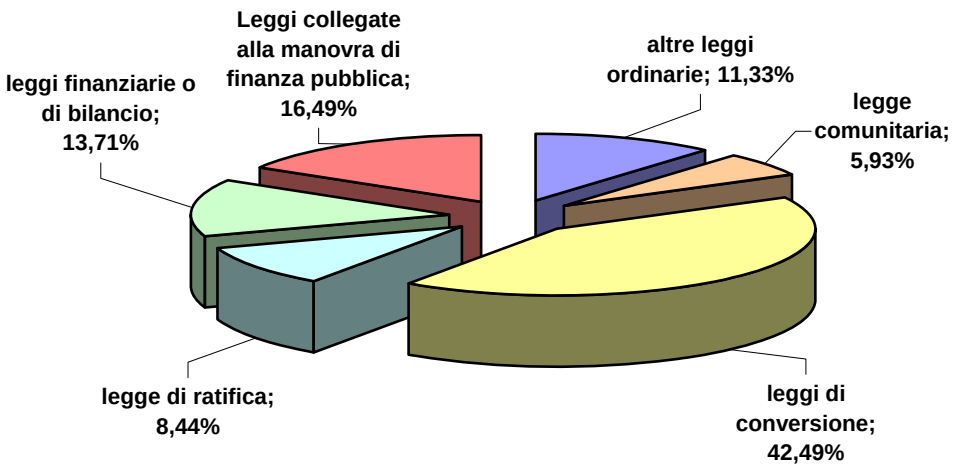
---

[5] La legge 8 aprile 2010, n. 55, recante disposizioni concernenti la commercializzazione di prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri, è stata esaminata in prima lettura alla camera in sede referente e quindi in sede deliberante al Senato ed in sede legislativa, in terza lettura, alla Camera.

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 2.074,5 colonne di *Gazzetta ufficiale*.

La dimensione delle leggi



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[6].

[6] 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.

Spazi legislativi XVI legislatura						
Natura Atto	**% atti**	**Testo**	**% spazio GU**	**Allegati**	**Commi**	**% commi**
29 altre leggi ordinarie	18,24%	**235**	11,33%	**6**	**674**	10,71%
1 legge comunitaria	0,63%	**123**	5,92%	**10**	**187**	2,96%
50 leggi di conversione	31,44%	**881,5**	42,50%	**2407,5**	**3.639**	57,79%
67 leggi di ratifica	42,14%	**208,5**	10,06%	**-**	**414**	6,57%
8 leggi finanziarie o di bilancio	5,03%	**284,5**	13,71%	**3.377**	**657**	10,43%
4 leggi collegate alla manovra di finanza pubblica	2,52%	**342**	16,48%	**74**	**727**	11,54%
Totale (159 leggi)	100%	**2.074,5**	100%	**5.874,5**	**6.298**	100%

E' evidente il ruolo giocato dalle leggi di conversione e dalle leggi collegate alla manovra finanziaria, che insieme rappresentano circa un terzo delle leggi approvate ma pesano per quasi il 60% in termini di colonne di Gazzetta ufficiale occupate sul totale e per quasi il 70 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 **9** leggi contenenti disposizioni di delega al Governo, tutte nel corso del 2009:

- 4 sono le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica;
- 1 è la legge comunitaria 2008;
- 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.

Nella XVI legislatura, il Parlamento ha conferito al Governo **115** deleghe "primarie", delle quali:

62 (54%) investono l'attuazione delle leggi comunitarie;
53 (46%) danno attuazione alle altre leggi delega.

Alle deleghe primarie vanno aggiunte **85** deleghe integrative e correttive (pari al 42,5% del totale delle deleghe); **55** di tali deleghe correttive sono relative all'attuazione della legge comunitaria 2008.

La seguente tabella riassume i dati della XVI legislatura.

Deleghe	XVI		
Primarie	**115**	**57,5%**	
di cui attuative di leggi comunitarie	**62**		**54%**
Integrative/correttive	**85**	**42,5%**	
di cui attuative di leggi comunitarie	**55**		**64%**
Totale	**200**		
di cui attuative di leggi comunitarie	**117**		**58,5%**

Nel corso della XVI legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **78** decreti legislativi, **61** (78,2%) dei quali attuativi di leggi comunitarie.

Decreti legislativi	XVI		
Primari	**64**	**82%**	
di cui attuativi di leggi comunitarie	**50**		**78,1%**
Integrativi/correttivi	**14**	**18%**	
di cui attuativi di leggi comunitarie	**11**		**78,6%**
Totale	**78**		
di cui attuativi di leggi comunitarie	**61**		**78,2%**

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**	**--**	**--**
L. 18 giugno 2009, n. 69, sviluppo economico, semplificazione, competitività e processo civile	**11**	**8**	**5**	**5**
L. 30 giugno 2009, n. 85, adesione al Trattato di Prüm	**1**	**1**	**--**	**--**
L. 7 luglio 2009, n. 88, legge comunitaria 2008	**117**	**62**	**28**	**28**
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**	**3**	**3**
L. 31 dicembre 2009, n. 136, legge di contabilità e finanza pubblica	**10**	**6**	**--**	**--**
L. 23 dicembre 2009, n. 201, Adesione della Repubblica italiana al Protocollo di modifica della Convenzione del 1976 sulla limitazione della responsabilità in materia di crediti marittimi, adottato a Londra il 2 maggio 1996, nonché delega al Governo per la sua attuazione	**1**	**1**	**--**	**--**
Totale	**200**	**115**	**39**	**39**

2.8.3. Deleghe che prevedono un doppio parere delle Camere

Dal quadro fin qui tratteggiato emerge con tutta evidenza come i processi riformatori vengano per lo più realizzati attraverso procedimenti complessi, che prevedono generalmente la delega al Governo. Negli ultimi anni, il Parlamento sembra porre particolare attenzione al proprio coinvolgimento nella fase di elaborazione degli schemi di decreti legislativi, puntando su un rafforzamento del proprio ruolo almeno in relazione ai processi di delega di più rilevante impatto.

In particolare, a partire dal 2003, il Parlamento, recuperando qualche isolato precedente, si è riservato, per alcune deleghe, un procedimento particolarmente complesso per l'adozione dei relativi decreti legislativi di attuazione: in questi casi, il Governo, dopo aver acquisito i pareri di altri organismi previsti dalla legge di delega (ad es. la Conferenza Stato-Regioni) e delle Camere, ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo.

Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, in sede consultiva, ha sempre espresso apprezzamento per la previsione del doppio parere, volta ad intensificare il rapporto tra Parlamento e Governo in fase di attuazione delle deleghe.

Nella XVI legislatura, il ricorso a tale procedura è stato previsto per la legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008).

La legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, e, sulla sua scia, la legge 31 dicembre 2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica*, prevedono un meccanismo diverso: il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera (che presumibilmente potrebbero sfociare nell'approvazione di un atto di indirizzo da parte delle due Assemblee). Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo.

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 **50** e rappresentano il **31,44%** della produzione legislativa.

56 sono i decreti-legge emanati nella XVI legislatura, con una **media mensile** pari a **2**,**33**. 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	56[7]
Media mensile	2,33

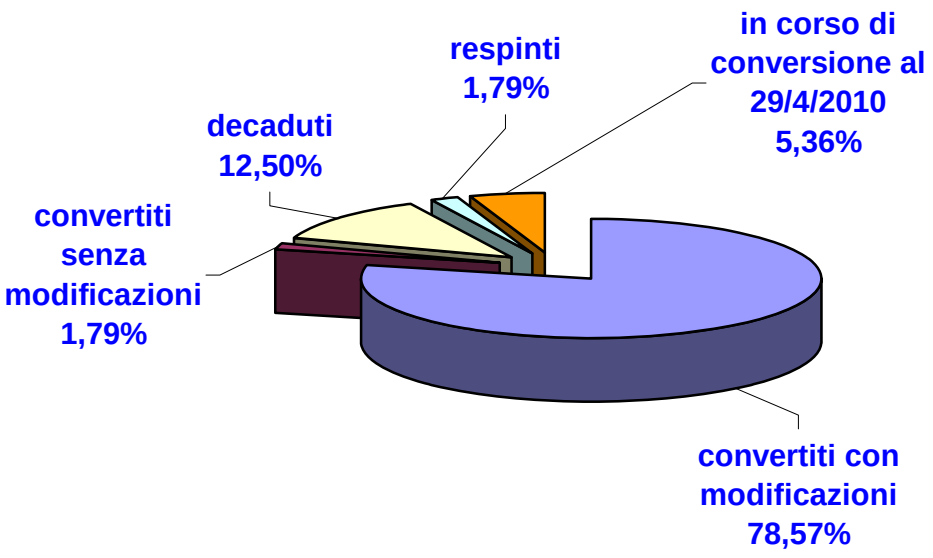
2.9.1.2. L'esito dei decreti-legge

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 (29 aprile 2010).

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.

---

[7] 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 **56** decreti-legge emanati nel corso della legislatura, fino alla data del 29 aprile 2010, dei quali:

45 sono stati convertiti in legge (44 con modificazioni);

7 sono decaduti per decorrenza dei termini;

1 è stato respinto (a seguito di approvazione di una questione pregiudiziale di costituzionalità);

3 sono in corso di conversione alla data del 29 aprile 2010.

Appare significativo il dato riguardante i decreti-legge decaduti, che rappresentano il 12,5 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 due 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 **5** 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[8];
- 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-finanziaria in atto a livello mondiale. Sono provvedimenti caratteristici di questa fase dell'economia mondiale, tanto che anche gli altri Paesi

---

[8] 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».

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[9];
- i **2** decreti-legge sulla stabilità del sistema creditizio[10];
- **2** dei 3 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 dagli altri due decreti nn. 113 e 114 nonché dall'articolo 1 del decreto n.

---

[9] 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.

[10] 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».

97, riguardante la vicenda Alitalia e soppresso dalla legge di conversione stessa[11];

- infine, 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.

L'esame delle **50** leggi di conversione complessivamente approvate nel corso della legislatura ha avuto inizio in **26** casi presso la Camera dei deputati e in **24** casi presso il Senato della Repubblica.

Dei **50** decreti-legge convertiti, **46** hanno subito modificazioni durante l'esame parlamentare. In valori percentuali, i decreti-legge convertiti con modificazioni rappresentano il **92** per cento dei decreti convertiti.

4 decreti-legge sono stati convertiti senza modificazioni: si tratta di **3** decreti-legge emanati dal Governo Prodi prima dell'inizio della XVI legislatura e del decreto-legge 15 giugno 2009, n. 61, recante disposizioni urgenti in materia di contrasto alla pirateria, convertito dalla legge 22 luglio 2009, n. 100.

In **37** casi è stata sufficiente una sola lettura in ciascuna delle due Camere; eventuali modificazioni sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame, come risulta dalla seguente tabella, che indica i decreti-legge convertiti con una sola lettura da parte di ciascun ramo del Parlamento.

---

[11] 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».

21	C	S	19 modificati
16	S	C	14 modificati

Entrambe le Camere denotano una notevole propensione ad introdurre modifiche: la Camera dei deputati ha modificato il 90,47 per cento dei decreti in ordine ai quali ha dato avvio alle procedure di conversione, il Senato l'87,5 per cento.

Nei restanti **9** casi la *navette* ha compreso una doppia lettura in un ramo del Parlamento.

Nella tabella che segue, si dà conto di tali decreti-legge:

2	C	S	C
7	S	C	S

2.9.1.3. Le assegnazioni alle Commissioni della Camera dei decreti-legge convertiti[12]

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 46 leggi si può riassuntivamente osservare che:

---

[12] 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.

• 20 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.

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)	6	7	32	46
II (Giustizia)	5	4	29	38
III (Affari esteri)	0	5	12	17
IV (Difesa)	0	4	19	23
V (Bilancio)	1	9	36	46
VI (Finanze)	2	6	23	31
VII (Cultura)	2	0	18	20
VIII (Ambiente)	6	1	19	26
IX (Trasporti)	1	2	19	22
X (Attività produttive)	1	2	24	27
XI (Lavoro)	1	0	31	32
XII (Affari sociali)	0	0	25	25
XIII (Agricoltura)	1	0	15	16
XIV (Politiche dell'Unione europea)	0	0	31	31
I-II	3			
I-V	4			
II-III	1			
III-IV	4			
V-VI	5			
VI-X	1			
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 6 casi su 46 sono state coinvolte tutte le Commissioni ed

in altri 15 casi almeno 10: quasi la metà delle 46 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	1
5	7
6	7
7	3
8	2
9	2
10	4
11	3
12	4
13	4
14	6

2.9.1.4. Le modifiche apportate durante l'iter di conversione[13]

Come già accennato, durante il procedimento parlamentare, 32 decreti-legge dei 36 convertiti hanno subito modifiche, che appaiono nel complesso molto corpose, come risulta dalla tabella che segue:

XVI Leg.[14]	D.L.	L. conv.	Incremento L. conv./D.L.
Articoli	397	579	**+ 45,84%**
Commi	1.760	2.867	**+ 62,90%**
Caratteri	1.109.543	1.897.041	**+ 70,97%**

In termini di articoli, si registra un incremento, nel passaggio dal testo originario alla legge di conversione, già significativo, che risulta ancora più

[13] Il presente paragrafo utilizza i dati elaborati nel rapporto citato alla nota precedente.
[14] I dati coprono tutti i decreti convertiti alla data del 31 agosto 2009 (e, conformemente al dato della XV legislatura, comprendono anche gli accorpamenti tra decreti diversi).

cospicuo man mano che si scende alle unità minime di testo (commi e quindi caratteri). Tale incremento avviene ad opera di emendamenti di origine sia parlamentare sia governativa (inclusi i cosiddetti "maxi-emendamenti", che in genere tengono comunque conto del lavoro svolto nelle Aule parlamentari).

2.9.1.5. 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	20	11
Numero di provvedimenti su cui è stata posta la fiducia	17	8
Questioni di fiducia poste dal Governo nell'*iter* di conversione di decreti-legge	15	6
Leggi di conversione su cui è stata posta la fiducia	14	6

Delle **6** leggi di conversione sulle quali il Senato è stato chiamato a votare la fiducia, **5** 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 30 per cento delle leggi di conversione (15 su 50) sono dunque state approvate attraverso un voto di fiducia, in cinque 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. 133/2009, anche l'altra Camera) un maxiemendamento volto anche ad ampliare il raggio di azione del provvedimento.

Dal punto di vista del rapporto tra Governo e Parlamento, si rileva che una quota rilevante (il 67,74%) dei casi in cui il Governo ha posto la questione di fiducia su progetti di legge all'esame delle Camere (21 questioni di fiducia su 31), è relativa a leggi di conversione di decreti-legge.

2.10. L'adempimento degli obblighi comunitari

Nel corso della XVI legislatura, all'adempimento degli obblighi comunitari si è provveduto non soltanto con il tradizionale strumento della legge comunitaria annuale, ma con ulteriori strumenti, che ad essa si affiancano.

Nel presente paragrafo si concentra l'attenzione sui provvedimenti esclusivamente dedicati all'adempimento di obblighi comunitari: si tratta della legge comunitaria 2008 e di tre decreti-legge.

2.10.1. La legge comunitaria 2008

Nel primo biennio della legislatura è stata approvata la legge comunitaria relativa al 2008 (legge 7 luglio 2009, n. 88); la legge comunitaria 2009 è stata definitivamente approvata il 12 maggio 2010, circa due settimane dopo la fine dei primi due anni.

La legge comunitaria 2008 prevede complessivamente l'attuazione di 50 direttive attraverso lo strumento della delega legislativa: 5 direttive sono contenute nell'allegato A (non è quindi obbligatorio, salvo che essi prevedano sanzioni penali, il parere delle competenti Commissioni parlamentari) e 45 nell'allegato B (in questo caso il parere è obbligatorio). Per ognuna di tali disposizioni di delega è anche prevista la possibilità di emanare disposizioni integrative e correttive.

2.10.2. 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 2009 sono stati approvati 6 provvedimenti contenenti disposizioni di autorizzazione al Governo ad emanare regolamenti di delegificazione.

Nella XVI legislatura sono stati approvati complessivamente **12** provvedimenti che contengono autorizzazioni alla delegificazione, di cui 6 leggi di conversione di decreti-legge, 4 leggi ordinarie e 2 decreti legislativi.

Periodo	2009	Totale XVI legislatura
Provvedimenti di autorizzazione, di cui:	**6**	**12**
Leggi di conversione	**2**	**6**
Leggi ordinarie	**4**	**4**
Decreti legislativi	**--**	**2**

Nel corso della XVI legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **34** regolamenti di delegificazione, **25** dei quali "primari" e **9** 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, **4** regolamenti sono stati emanati in attuazione di una autorizzazione contenuta in una legge approvata nella XIII legislatura, **2** nella XIV, **17** nella XV e **11** nella XVI legislatura.

Regolamenti di delegificazione	**XVI**		
Primari	**25**	**73,5%**	
***di cui* attuativi di leggi comunitarie**	**--**		**--**
Modificativi	**9**	**26,5%**	
***di cui* attuativi di leggi comunitarie**	**1**		**11,1%**
TOTALE	**34**		
***di cui* attuativi di leggi comunitarie**	**1**		**2,9%**

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 (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**	**--**
D.L. 25 giugno 2008, n. 112, (L. 6 agosto 2008, n. 133), manovra di finanza pubblica	**8**	**3**
D.L. legge 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**	**--**
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.Lgs. 11 febbraio 2010, n. 22, ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche	**1**	**--**

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 un caso, 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[15], 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 **3** leggi contenenti deleghe per l'emanazione di testi unici:

- la legge comunitaria 2008 (L. 7 luglio 2009, n. 88) che reca 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;

---

[15] Il D.Lgs. 66/2010 è stato pubblicato nel supplemento ordinario della *Gazzetta ufficiale* n. 106 dell'8 maggio 2010, quindi pochi giorni oltre la data di riferimento del presente rapporto.

- 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 secondo dei tre provvedimenti 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[16] 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[17] 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 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 159 leggi e di 78 decreti legislativi, sono stati abrogati 30.711 atti normativi. Se in massima parte le abrogazioni si devono ai due decreti-legge nn. 112 e 200 del 2008, non va dimenticato che un quarto delle leggi approvate reca disposizioni di abrogazione esplicita o espressa (41 su 159). Si tratta di un dato significativo, specie se confrontato con il numero relativamente basso di leggi contenenti formule di abrogazione innominata, pari a 7.

---

[16] 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.

[17] 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).

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie - XVI legislatura

Totale leggi	**159**
Leggi contenenti abrogazioni espresse	**41**
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	**7**
Provvedimenti interamente abrogati	**30.668**

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 maggiore di decreti contenenti abrogazioni in rapporto ai decreti emanati (48 su 78). Sono stati interamente abrogati 43 provvedimenti a fronte di 78 nuovi atti legislativi delegati.

Abrogazioni contenute in decreti legislativi - XVI legislatura

Totale decreti legislativi	**78**
Decreti legislativi contenenti abrogazioni espresse	**48**
Decreti legislativi contenenti formule di abrogazione innominata	**4**
Provvedimenti interamente abrogati da decreti legislativi	**43**

Per quanto riguarda, infine, la semplificazione attuata con i *regolamenti di delegificazione,* va rilevato che i 25 regolamenti di questo tipo emanati nel periodo in esame (esclusi i modificativi di precedenti regolamenti di delegificazione) hanno abrogato interamente 34 provvedimenti.

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 2010 E ATTUAZIONE DEL TRATTATO DI LISBONA

Il primo anno della 7ª legislatura europea (2009-2014) è stato segnato dalla entrata in vigore il 1° dicembre 2009 del Trattato di Lisbona, che ha apportato significative modifiche all'assetto istituzionale e alle procedure decisionali europee.

Essendo ancora in corso la predisposizione di procedure e strumenti per la piena attuazione di molte delle innovazioni del Trattato, non è allo stato possibile operare una valutazione approfondita dell'impatto che esse avranno sulla produzione normativa europea.

Va anzi rilevato come la prima applicazione di alcune previsioni del Trattato abbia prodotto un certo rallentamento nella produzione normativa.

In particolare, essendosi la nuova Commissione europea, nominata secondo la procedura definita dal Trattato di Lisbona, insediata soltanto il 9 febbraio 2010, la precedente Commissione – il cui mandato era scaduto il 31 ottobre 2009 – ha presentato quasi esclusivamente proposte normativa relative ad atti dovuti (conclusione di accordi con Paesi terzi), a misure esecutive o ad aspetti tecnici.

Nei paragrafi successivi saranno, pertanto, brevemente esaminati i dati relativi alla produzione normativa nel primo anno della nuova legislatura europea; saranno quindi illustrate le disposizioni del Trattato di Lisbona aventi rilievo per i processi decisionali europei, richiamando le loro misure di attuazione o i casi di prima applicazione.

1. La produzione normativa nel primo anno della 7ª legislatura europea

I dati relativi alla produzione normativa nel primo anno della nuova legislatura europea (14 luglio 2009-31 luglio 2010), riportati nella tabella I, non manifestano segnali di discontinuità rispetto alla 6ª legislatura e, per le ragioni richiamate in premessa, non forniscono indicazioni in merito all'impatto del Trattato di Lisbona.

Sembrano anzi in via di consolidamento due importanti tendenze già emerse nel quinquennio precedente:

- l'**incremento** della legislazione adottata secondo la procedura legislativa ordinaria rispetto agli atti normativi adottati dal Consiglio secondo procedure legislative speciali o in base a procedure non legislative;
- un significativo **aumento del ricorso al regolamento** nell'ambito degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria (28 a fronte di 29 direttive).

Il forte incremento del numero di decisioni rispetto al totale di atti adottati in codecisione, che pur emerge dalla tabella I, non sembra invece riflettere una tendenza strutturale ma ha piuttosto carattere contingente. La metà delle 26 decisioni adottate concerne infatti la mobilizzazione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, operata con grande frequenza nel primo anno della legislatura europea in corso a fronte della crisi economica e finanziaria.

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
Parlamento e Consiglio	**1999-2004**	**2004-2009**	**dal 14 luglio 2009 al 31 luglio 2010**
Regolamenti	128	170	30
Direttive	194	192	29
Decisioni	82	92	26
Totale	***404***	***454***	***85***
Consiglio			
Regolamenti	774	688	89
Direttive	79	68	13
Decisioni	1085	1241	243
Totale	***1938***	***1997***	***345***
Commissione europea			
Regolamenti	7760	7749	1149
Direttive	247	280	83
Decisioni	4030	3817	589
Totale	***12037***	***11846***	***1821***

I dati di cui alla Tabella I confermano inoltre 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.

[1] La presenta tabella è stata predisposta mediante ricerche nella banca dati EurLex ed include tutti gli atti **adottati** dall'Istituzione(i) competente(i) nell'arco temporale precisato nella tabella stessa, indipendentemente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea e dalla data di entrata in vigore o eventuale abrogazione.

Non è agevole prevedere quale sarà l'impatto su questa articolazione dei poteri decisionali tra livello legislativo in senso stretto e livello esecutivo, una volta introdotte le procedure per l'esercizio 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*)

Anche l'analisi della distribuzione per settore degli atti adottati secondo la procedura di codecisione o legislativa ordinaria non fornisce indicazioni significative in merito all'impatto del Trattato di Lisbona.

TABELLA II - Distribuzione degli atti in codecisione per settore

Atti giuridici in codecisione	*Settore*
Regolamenti (30)	Agricoltura: 5 *(16,6%)*
	Politica industriale e mercato interno: 5 *(16,6%)*
	Politica dei trasporti: 4 *(13,3%)*
	Ambiente, consumatori e tutela della salute: 4 *(13,3%)*
	Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi: 3 *(10%)*
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale: 2 *(6,6%)*
	Politica regionale: 2 *(6,6%)*
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: 2 (6,6%)
	Scienza, informazione, istruzione e cultura: 1 *(3,3%)*
	Relazioni esterne: 1 *(3,3%)*
	Energia: 1 *(3,3%)*
Direttive (29)	Politica industriale e mercato interno: 9 (*31%*)
	Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi: 5 *(17,2%)*
	Ambiente, consumatori e tutela della salute: 4 *(13,7%)*
	Politica dei trasporti: 3 *(10,3%)*
	Diritto delle imprese: 3 *(10,3%)*
	Energia: 2 *(6,8%)*
	Agricoltura: 2 *(6,8%)*
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale: 1 *(2,9%)*
Decisioni (26)	Politica economica e monetaria: 14 *(53,8%)*
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie: 3 *(11,5%)*
	Politica regionale: 2 *(7,7%)*
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale: 2 *(7,7%)*
	Agricoltura: 2 *(7,7%)*
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: 1 *(3,8%)*
	Politica industriale e mercato interno: 1 *(3,8%)*
	Concorrenza: 1 *(3,8%)*

Rispetto alla legislatura precedente si delinea una più forte concentrazione sia di regolamenti (oltre il 25%) sia di direttive (oltre il 50%) nei settori riconducibili al mercato interno, a fronte di un 25% circa complessivo nella 6ª legislatura; si confermano, inoltre, tra i settori di maggiore produzione di atti in codecisione l'ambiente e i trasporti.

2. L'impatto del Trattato di Lisbona sui processi di produzione normativa dell'Unione europea

Il Trattato di Lisbona – entrato in vigore il 1° dicembre 2009 – ha introdotto numerose e significative innovazioni che incidono, direttamente o indirettamente, sia sui processi di produzione normativa dell'Unione europea sia sui rapporti tra ordinamento europeo e ordinamento nazionale.

Il Trattato ha infatti disegnato un nuovo assetto istituzionale in cui vengono modificate non soltanto le procedure decisionali e l'articolazione delle fonti, ma gli stessi equilibri tra Istituzioni, tra Unione e Stati membri e tra gli stessi Stati, stabilendo un complesso sistema di pesi e contrappesi.

Da un lato, il Trattato opera un significativo consolidamento ed una estensione delle competenze dell'UE, della sua capacità decisionale, dei suoi strumenti di azione sulla scena interna ed internazionale.

In questo senso, si collocano l'introduzione di **basi giuridiche espresse** per l'azione dell'UE in alcuni settori (tra cui energia, sport, turismo); l'estensione dell'ambito del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, con la conseguente riduzione del veto degli Stati membri e l'alterazione dei rapporti stessi tra Stati membri mediante il criterio della doppia maggioranza (55% degli Stati membri – con un minimo di 15 - che rappresentino almeno il 65% della popolazione); il superamento della tripartizione in pilastri, "comunitarizzando" la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale; l'introduzione di nuove figure e strumenti istituzionali, quali il Presidente del Consiglio europeo, l'Alto rappresentante per la politica e di sicurezza, il Servizio diplomatico comune, la cooperazione strutturata permanente in materia di difesa; l'espressa disciplina della delega legislativa, distinta dall'attività esecutiva.

Dall'altro lato, il Trattato introduce due principali tipologie di "contrappesi":

- una più rigorosa individuazione delle attribuzioni dell'Unione europea rispetto a quelle nazionali, mediante la **espressa classificazione** ed **enumerazione** delle **competenze legislative** e il rafforzamento dei controlli sui princìpi per l'esercizio delle competenze stesse;
- l'affermazione della **dimensione parlamentare** nei processi decisionali sia attraverso l'estensione del ruolo del Parlamento europeo, che consegue soprattutto alla applicazione della procedura legislativa ordinaria ad oltre il 90% delle basi giuridiche previste dai trattati, sia mediante l'attribuzione dei richiamati poteri di intervento diretto dei Parlamenti nazionali.

Dal concreto bilanciamento di questi pesi e contrappesi dipenderà la fisionomia della futura produzione normativa europea.

Nei paragrafi seguenti saranno illustrate specificamente le singole innovazioni sopra richiamate e il loro possibile impatto, anche alla luce dei poteri conferiti dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti nazionali.

3. Il nuovo assetto delle competenze

Il Trattato di Lisbona ha anzitutto ribadito e meglio precisato i princìpi generali per il riparto e per l'esercizio delle competenze dell'Unione europea rispetto a quelle degli Stati membri.

Ai sensi dell'art. 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, la ripartizione delle competenze nell'UE si fonda sul **principio di attribuzione**, secondo il quale l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite dagli Stati membri nel Trattato; qualsiasi competenza non attribuita all'Unione appartiene **agli Stati membri**.

Tale previsione ribadisce peraltro in termini più puntuali un principio già iscritto nei Trattati precedenti, la cui applicazione è stata precisata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

In base al medesimo articolo, l'esercizio delle competenze è sottoposto a due princìpi: **sussidiarietà**, per cui l'Unione interviene nei settori che

non sono di sua competenza esclusiva, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, sia a livello centrale, che regionale o locale (*i Parlamenti nazionali vigilano sul rispetto di tale principio secondo la procedura prevista nel protocollo sull'applicazione dei princìpi di sussidiarietà e proporzionalità*); **proporzionalità**, per il quale il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

L'elemento di maggiore novità introdotto dal Trattato di Lisbona, riproducendo le previsioni del Trattato costituzionale, consiste nella espressa elencazione e classificazione delle **competenze legislative** dell'Unione, che, peraltro, non è contenuta nel TUE ma nel Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE).

L'articolo 2 del TFUE, in particolare, individua tre grandi categorie di competenze legislative:

- competenze **esclusive**, elencate in modo esaustivo dall'articolo 3, in settori in cui l'Unione è l'unica a poter legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo previa autorizzazione dell'Unione oppure per l'attuazione degli atti da questa adottati;[2]
- competenze **concorrenti,** indicate dall'art. 4 del TFUE in modo non esaustivo, in settori in cui sia l'Unione sia gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non esercita la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria;[3]

---

[2] Settori di **competenza esclusiva**: unione doganale; definizione di regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per l'area l'euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune. L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali, quando tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le proprie competenze a livello interno o nella misura in cui tale conclusione può incidere su norme comuni o alterarne la portata.

[3] Settori di **competenza concorrente**: mercato interno; politica sociale per gli aspetti definiti nel TFUE; coesione economica, sociale e territoriale; agricoltura e pesca,

- azioni di **sostegno, di coordinamento o di completamento**, elencate in modo esaustivo dall'articolo 6, in settori in cui l'Unione può condurre azioni che completano l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza. Di norma, in tali settori l'Unione non può adottare misure di armonizzazione legislativa.[4]

Non sono invece ricondotte, in ragione della loro peculiarità e delicatezza, ad alcuna delle tre grandi categorie sopra indicate, altre due importanti competenze dell'Unione: il **coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione** e la **politica estera e di sicurezza comune**, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune.

Le competenze dell'Unione elencate negli articoli sopra richiamati, ad eccezione di pochi casi, non costituiscono un vero e proprio ampliamento delle attribuzioni già previste dai trattati previgenti sotto il profilo quantitativo ma piuttosto sotto quello qualitativo: alcune delle "nuove" competenze corrispondono a settori nei quali l'Unione già interviene mediante l'articolo 308 del Trattato CE (relativo alla cosiddetta "clausola di flessibilità, *vedi oltre*), ai quali il nuovo Trattato offre una base giuridica espressa e specifica.[5]

---

tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; ambiente; protezione dei consumatori; trasporti; reti transeuropee; energia; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica. L'Unione ha inoltre competenza per condurre azioni nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio e della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di vietare agli Stati membri di esercitare la loro.

4 Settori dell'azione di **sostegno, di coordinamento o di completamento**: tutela e miglioramento della salute umana; industria; cultura; istruzione; gioventù, sport e formazione professionale; turismo; protezione civile; cooperazione amministrativa.

5 Il Trattato di Lisbona prevede l'introduzione di una nuova base giuridica, tra gli altri, per i seguenti settori: definizione di princìpi e condizioni per il funzionamento dei servizi di interesse generale (art. 14 del TFUE), energia (art. 194 del TFUE), adozione di misure per gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia (art. 122 del TFUE), creazione di titoli europei per la protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione (art. 118 del TFUE), politica spaziale europea (art. 189 del TFUE), aiuto umanitario (art. 214 del TFUE), protezione e miglioramento della salute umana, in particolare per lottare contro i grandi flagelli e minacce per la salute a carattere transfrontaliero, nonché per la protezione della sanità pubblica in relazione al tabacco e all'abuso di alcool (art. 168

L'enumerazione e la classificazione espressa delle competenze, se assicura una maggiore trasparenza e conoscibilità dell'ambito di azione dell'UE, non riduce la centralità ai fini della determinazione dei contenuti, degli obiettivi e dell'estensione di ogni misura legislativa dell'Unione della specifica base giuridica su cui essa fonda.

La portata e le modalità d'esercizio delle competenze dell'Unione restano quindi determinate dalle disposizioni specifiche per ciascun settore.

Una parziale eccezione a tale principio è configurata dalla c.d. **clausola di flessibilità** prevista dall'articolo 352 del TFUE; tale disposizione, riprendendo con alcune modificazioni l'articolo 308 del Trattato CE, prevede la possibilità di un'attribuzione sussidiaria di poteri all'Unione europea; se un'azione appare necessaria per realizzare uno degli obiettivi stabiliti dai Trattati, senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Le misure proposte non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i Trattati la escludano. La clausola di flessibilità non può essere utilizzata per il raggiungimento degli obiettivi di politica estera e di sicurezza comune. La Commissione è impegnata a richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali, nell'ambito della procedura di controllo sul principio di sussidiarietà prevista dal relativo protocollo, sulle eventuali proposte presentate.

Una significativa novità è contenuta dall'art. 48 del TUE, in base al quale, nell'ambito della procedura di revisione ordinaria dei trattati il Governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti di modifica dei trattati, intesi, tra l'altro, ad "accrescere o a ridurre" le competenze attribuite all'Unione nei trattati.

---

del TFUE); turismo (art. 195 del TFUE); sport (art. 165 del TFUE), cooperazione amministrativa tra gli Stati membri (art. 197 del TFUE).

4. La nuova disciplina delle fonti

Un primo significativo elemento di razionalizzazione degli atti e delle procedure decisionali consegue all'eliminazione della distinzione tra gli attuali diversi "pilastri", che determina in buona parte un'**armonizzazione degli atti giuridici vincolanti dell'UE**.

Nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) scompaiono le **strategie comuni,** le **azioni comuni**, le **posizioni comuni** e le **dichiarazioni comuni**. Nell'ambito della cooperazione **di polizia e giudiziaria in materia penale**, l'attuale terzo pilastro, scompaiono le **posizioni comuni**, le **decisioni-quadro** e le **convenzioni.**

Un secondo elemento di forte novità è stato determinato dalla introduzione, già prevista dal Trattato costituzionale, di una **gerarchia tra le norme** mediante la distinzione tra atti di natura "legislativa", atti delegati ed atti di esecuzione ed introduce il nuovo strumento dei **regolamenti delegati** (articoli 288 - 292 del TFUE).

In particolare, il Trattato stabilisce espressamente che soltanto gli **atti giuridici adottati mediante procedura legislativa** (ordinaria o speciale) sono **atti legislativi**.

Il Trattato prevede, infatti, una **generale estensione del ricorso alla** procedura di codecisione (di Parlamento e Consiglio dei ministri, su proposta della Commissione) con **voto a maggioranza qualificata**, che diventa la **procedura legislativa ordinaria** (*applicabile al 95% delle basi giuridiche, secondo fonti del Parlamento europeo*).

In **casi specifici** – espressamente previsti dal Trattato - gli atti possono essere adottati secondo **procedure legislative speciali** che concernono la modalità di voto del Consiglio (unanimità e non maggioranza qualificata) e/o il grado di partecipazione dal Parlamento europeo e del Consiglio e/o il diritto di iniziativa della Commissione europea.

Atti giuridici

Il Trattato **mantiene la denominazione vigente** degli atti:

- **regolamento**: atto legislativo con portata generale, obbligatoria in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri;

- **direttiva**: atto legislativo che vincola lo Stato membro cui è rivolto per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi;
- **decisione europea**: atto legislativo obbligatorio in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati;
- **raccomandazioni e pareri**: atti che non hanno effetto vincolante.

In casi specifici, previsti dai trattati gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti.

Le **raccomandazioni** sono adottate dal Consiglio e dalla Commissione e, in casi specifici previsti dai Trattati, anche dalla Banca centrale europea.

Il Trattato, come già accennato, introduce la nuova categoria degli **atti delegati**. Gli atti legislativi possono, infatti, **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, delimitando 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. L'atto legislativo 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.**

Infine, il Trattato precisa che gli **atti esecutivi** per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti sono adottati di norma dagli **Stati membri**. Nel caso siano necessarie **condizioni uniformi di esecuzione** degli atti

giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi attribuiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici, al Consiglio.

Le regole e i princìpi generali relativi alle modalità di controllo degli atti esecutivi dell'Unione da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione sono stabilite preventivamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio mediante regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria.

Maggioranza qualificata in seno al Consiglio

Un rilevante impatto sul funzionamento delle procedure decisionali e quindi sulla produzione normativa europea avrà il nuovo sistema di voto in seno al Consiglio previsto dal Trattato di Lisbona,

Il sistema di voto ponderato vigente, previsto dal Trattato di Nizza, si applicherà, in principio, fino al **1° novembre 2014**; a decorrere da tale data, entrerà in vigore un sistema che si fonda sul **principio della doppia maggioranza** di **Stati** e di **popolazione**. La maggioranza qualificata è definita come il **55% degli Stati membri dell'Unione** - con un **minimo di 15** - che rappresentino almeno il **65% della popolazione**[6] e, in deroga alla norma generale, quando il Consiglio non delibera su proposta della Commissione o dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, come il 72% degli Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione[7] (articolo 238 del TFUE). La **maggioranza qualificata** si ritiene **comunque conseguita** se i **voti contrari** sono espressi da **meno di quattro** rappresentanti degli **Stati** al Consiglio.

La **minoranza di blocco** di una decisione in seno al Consiglio è pari al 45%+1 dei membri del Consiglio (cioè 13 Stati membri, in un'Europa a 27) o dal 35%+1 della popolazione[8].

---

[6] La popolazione complessiva dell'UE ammonta a 501,1 milioni (Fonte Eurostat per il 2009); il 65% della popolazione è pari a circa 325 milioni.

[7] Questo ad esempio può verificarsi nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale; della politica estera e di sicurezza comune; della politica economica e monetaria e per procedure di nomine.

[8] Pari a 172.538.439 abitanti.

Il **Trattato di Lisbona** contiene però disposizioni che **affievoliscono** notevolmente **l'impatto dell'introduzione del principio della doppia maggioranza**, rispetto a quanto previsto dal Trattato costituzionale.

Infatti, ai sensi del protocollo sulle disposizioni transitorie, nel periodo **tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017** un **membro** del Consiglio può **chiedere** che le deliberazioni a maggioranza qualificata del Consiglio si svolgano secondo il **sistema di voto ponderato** previsto dal Trattato di Nizza.

Inoltre, una **dichiarazione allegata** al Trattato di Lisbona, adottata dal Consiglio il giorno della firma del Trattato e che entrerà in vigore il giorno della entrata in vigore del Trattato - ripropone il meccanismo previsto dal cosiddetto "**compromesso di Ioannina**": tra il **1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017**, se un numero di membri del Consiglio che rappresenti almeno il 75% della popolazione o almeno il 75% del numero degli Stati membri necessari per costituire una minoranza di blocco manifesta l'intenzione di opporsi all'adozione da parte del Consiglio di un atto a maggioranza qualificata, il Consiglio discute la questione. Durante le discussioni, il Consiglio fa tutto il possibile per raggiungere, entro un tempo ragionevole e senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dal diritto dell'Unione, una soluzione soddisfacente che tenga conto delle preoccupazioni manifestate dai membri del Consiglio. A tal fine, il Presidente del Consiglio mette in atto ogni iniziativa necessaria per facilitare la realizzazione di una più ampia base di accordo nel Consiglio. Le **stesse disposizioni** si applicano in modo permanente, a **decorrere dal 1º aprile 2017**, se un numero di membri del Consiglio che rappresenti almeno il 55% della popolazione, o almeno il 55% del numero degli Stati membri, necessari per costituire una minoranza di blocco manifesta l'intenzione di opporsi all'adozione da parte del Consiglio di un atto a maggioranza qualificata.

Un apposito protocollo prevede che prima che il Consiglio esamini qualsiasi progetto che miri alla **modifica od alla abrogazione** delle sopracitate disposizioni, spetti al **Consiglio europeo** deliberare **per consenso** su tali progetti.

Campo di applicazione della votazione a maggioranza qualificata

Il Trattato di Lisbona estende **notevolmente** il campo di applicazione del voto a **maggioranza qualificata**. La maggioranza qualificata è la norma e l'unanimità si applica come regola speciale se espressamente prevista dai Trattati.

Ciò consegue in particolare alla **generalizzazione della procedura legislativa ordinaria** sopra richiamata.

E' stata mantenuta la **clausola evolutiva generale** (clausola "**passerella**") che consente al Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, di **estendere la procedura legislativa ordinaria** ed il **voto a maggioranza qualificata** ai settori cui si applicano procedure legislative speciali o il voto all'unanimità – ad eccezione, per l'estensione del voto a maggioranza qualificata, delle decisioni che hanno implicazioni militari o rientrano nel settore della difesa – a condizione che nessun Parlamento nazionale presenti obiezioni entro sei mesi dalla trasmissione di una iniziativa in tal senso assunta dal Consiglio europeo.

Per quanto concerne il settore della **sicurezza sociale** e della **cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale**, il Trattato prevede il meccanismo del cosiddetto "**freno di emergenza**": qualora un membro del Consiglio ritenga che una proposta incida su aspetti fondamentali del suo sistema di sicurezza sociale o del suo ordinamento giudiziario penale, può sospendere l'*iter* di approvazione chiedendo che sia sottoposta al Consiglio europeo. Esso dispone di quattro mesi per rinviare la proposta al Consiglio dell'UE o chiedere che venga presentata una nuova proposta. In caso di mancata decisione del Consiglio europeo entro il termine stabilito, un terzo degli Stati membri può istituire una cooperazione rafforzata.

Infine, il Trattato di Lisbona contiene una specifica **clausola passerella** (articolo 48 del TUE) volta a consentire, con decisione all'unanimità, il passaggio dall'unanimità al **voto a maggioranza qualificata** o da una procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria nell'ambito di una **cooperazione rafforzata** (ad esclusione delle decisioni che hanno implicazioni militari o di difesa).

5. Il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea

L'impatto delle innovazioni istituzionali sopra richiamate dipenderà in misura significativa anche dal modo in cui i Parlamenti nazionali reagiranno ad esse, esercitando sia i poteri di intervento diretto nel processo decisionale europeo ad essi attribuiti dal Trattato o consolidatisi in via di prassi, sia gli strumenti di indirizzo e controllo sui rispettivi governi.

In primo luogo, le nuove **regole di voto in seno al Consiglio**, determinando una riduzione del veto e l'introduzione dal 2014 della doppia

maggioranza, potrebbero indurre i Parlamenti ad un intervento più incisivo e sistematico soprattutto nei Paesi in cui esse definiscono veri e propri "mandati negoziali" per il Governo.

In secondo luogo, l'espressa **enumerazione e classificazione delle competenze** dell'UE - che condiziona gli stessi poteri di intervento dei Parlamenti nazionali (in particolare il controllo di sussidiarietà può essere esercitato solo su materie di competenza non esclusiva dell'UE) - potrebbe indurre questi ultimi, mediante il raccordo con i rispettivi governi, ad una più sistematica e rigorosa verifica ed eventuale contestazione della base giuridica delle proposte legislative europee. Questo nuovo assetto potrebbe intersecarsi anche con la verifica dell'impatto delle proposte legislative dell'UE sull'articolazione interna delle competenze, soprattutto nei sistemi federali o regionali come la Germania, il Belgio, l'Austria, la Spagna e l'Italia. Va segnalato, con riguardo a quest'ultimo aspetto, che il nuovo articolo 4 del Trattato UE impegna espressamente l'Unione a rispettare "l'identità nazionale dei suoi Stati membri legata alla loro struttura fondamentale, compreso il sistema delle autonomie regionali e locali e le funzioni essenziali dello Stato".

In terzo luogo, il rafforzamento del ruolo del **Parlamento europeo**, i cui poteri colegislativi si estenderanno a gran parte dei settori di azione dell'Unione, ha già indotto i Parlamenti nazionali a consolidare ulteriormente il rapporto diretto con gli organi del Parlamento europeo e con i rispettivi europarlamentari. Sono in via di perfezionamento meccanismi affinché le osservazioni e i pareri formulati dai Parlamenti nazionali siano tenuti presente nel corso dell'*iter* legislativo presso il Parlamento europeo.

In quarto luogo, l'introduzione di nuovi strumenti e figure istituzionali in materia di **politica estera e di sicurezza comune**, e, in particolare, di difesa comune, ha già sollecitato i Parlamenti nazionali a definire, in cooperazione con il Parlamento europeo, strumenti più incisivi per il controllo sul settore, sia in seno ai rispettivi ordinamenti sia nelle sedi di cooperazioni interparlamentari. Ciò potrebbe a medio termine influenzare l'azione dei rispettivi Governi in seno al Consiglio.

Infine, l'esercizio delle nuove prerogative di **intervento diretto** dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale, oltre a produrre gli effetti

previsti dal Trattato potrà avere un impatto più generale sui rapporti tra le istituzioni e gli Stati membri. E' il caso, in particolare, del controllo di sussidiarietà: l'adozione di un parere motivato da parte di un Parlamento o Camera nazionale, al di là degli effetti legati all'eventuale raggiungimento delle soglie per l'attivazione del "cartellino giallo" o del "cartellino arancione" condizionerà la posizione dei rispettivi Governi nella procedura legislativa, anche in relazione alle istituzioni europee e agli altri Stati membri.

Il ruolo dei Parlamenti nazionali assumerà un ulteriore rilievo anche in relazione alla fase di attuazione della normativa dell'UE, in considerazione delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona volte a rendere più celeri le procedure di infrazione e l'adozione di sentenza di condanna degli Stati inadempienti al pagamento di ammende .

In base alla disciplina previgente, la procedura di infrazione per mancata attuazione o violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro poteva portare ad una prima sentenza della Corte di giustizia – che accertava l'inadempimento - e, solo laddove lo Stato in questione non si conformasse alla pronuncia, ad una seconda sentenza di condanna al pagamento di ammende di ammontare superiore a 700.000 euro al giorno. Entrambe le sentenze erano adottate dopo tre fasi necessarie della procedura (messa in mora, parere motivato e ricorso).

In base alle innovazioni previste dal Trattato di Lisbona:

- in caso di mancata comunicazione delle misure di recepimento o attuazione di direttive o altri obblighi, lo Stato può essere condannato ad un'ammenda già con la prima sentenza;
- in caso di mancata attuazione di una sentenza che accerta una violazione del diritto dell'Unione europea, la Commissione può ricorrere direttamente alla Corte di giustizia (senza lettera di messa in mora e parere motivato).

E' presumibile che queste innovazioni impongano una più tempestiva adozione negli ordinamenti nazionali delle misure legislative necessarie per assicurare la piena attuazione della normativa europea nei termini di recepimento o attuazione da essa previsti.

6. 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, ha costituito, 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 e che, unitamente alla trasmissione diretta degli atti, 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 (o sta individuando) gli organi parlamentari competenti ad operare il controllo di sussidiarietà e ad esprimere il parere motivato e la relativa procedura.

Ciò ha determinato nei primi mesi di applicazione del Trattato di Lisbona il delinearsi di una primissima prassi applicativa che sembra far emergere alcune tendenze.

Nei paragrafi successivi – dopo aver brevemente richiamato la disciplina per il controllo di sussidiarietà - saranno esaminate le misure applicative introdotte dal Parlamento europeo e dalla Camera dei deputati, nonché i primi casi di applicazione dello strumento.

La disciplina del Protocollo n. 2

La procedura per il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà è disciplinata dal nuovo Protocollo sui princìpi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al TUE e al TFUE.

In base a tale procedura ciascun Parlamento nazionale (o Camera) può sollevare obiezioni, entro **un termine di otto settimane dalla data di trasmissione** di un progetto di atto legislativo (*in tutte le lingue ufficiali dell'UE, come precisato dalla Commissione e dal Consiglio in sede di prima*

applicazione), **quale definito dall'art. 3 del Protocollo stesso**, sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà (cosiddetto *early warning* o allerta precoce) da parte del progetto stesso.

L'obiezione assume la forma di un **parere motivato**, da inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, nel quale sono esposte le ragioni per le quali si ritiene che la proposta in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà.

Il Trattato di Lisbona prevede che qualora i pareri motivati rappresentino almeno un **terzo** dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, il progetto debba essere riesaminato (cosiddetto "cartellino giallo").

A tal fine, **ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti**, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale; in un sistema parlamentare nazionale bicamerale ciascuna delle due Camere dispone di un voto. Ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera può consultare all'occorrenza i **Parlamenti regionali con poteri legislativi**. La soglia per l'obbligo di riesame è abbassata a **un quarto** nel caso di proposte della Commissione o di iniziative di un gruppo di Stati membri relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La Commissione europea – all'atto della comunicazione ai Parlamenti nazionali delle modalità di applicazione dell'allerta precoce – ha manifestato l'intendimento di computare ai fini del calcolo delle soglie solo i pareri che contestino violazioni del principio di sussidiarietà.

Al termine del riesame il progetto in questione può essere – con una decisione motivata - mantenuto, modificato o ritirato.

Laddove il progetto di atto sottoposto al controllo di sussidiarietà sia una **proposta legislativa presentate dalla Commissione europea secondo la procedura legislativa ordinaria,** si prevede la possibilità di ulteriori conseguenze procedurali (meccanismo cosiddetto del "cartellino arancione").

In particolare - qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una proposta legislativa rappresentino almeno la **maggioranza semplice** dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali – è previsto che:

- la proposta sia riesaminata dalla Commissione, che può decidere di **mantenerla, modificarla o ritirarla**; qualora scelga di mantenerla la Commissione deve spiegare, in un **parere motivato**, perché ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà;
- il parere motivato della Commissione e i pareri motivati dei Parlamenti nazionali sono sottoposti al legislatore dell'Unione (**Consiglio**

e Parlamento europeo) affinché ne tenga conto nella procedura: prima della conclusione della prima lettura, il legislatore esamina la **compatibilità della proposta legislativa con il principio di sussidiarietà**, tenendo particolarmente conto delle ragioni espresse e condivise dalla maggioranza dei Parlamenti nazionali, nonché del parere motivato della Commissione; se, a maggioranza del **55% dei membri del Consiglio** o a **maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo**, il legislatore ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa **non forma oggetto di ulteriore esame**.

Modifiche al regolamento del Parlamento europeo

Il **Parlamento europeo** ha approvato il **25 novembre 2009** alcune **modifiche** al suo **regolamento interno**, in vista dell'entrata in vigore del **Trattato di Lisbona**.[9]

In particolare, è stato **introdotto** nel regolamento un **nuovo articolo 38 bis**, che disciplina l'esame da parte del Parlamento europeo del rispetto dei princìpi di sussidiarietà e proporzionalità secondo le seguenti modalità:

- il Parlamento europeo **verifica** il rispetto dei princìpi di sussidiarietà e proporzionalità per **ogni proposta di atto legislativo**;
- la **commissione competente per il principio di sussidiarietà** (*attualmente la Commissione per gli affari giuridici*) può presentare raccomandazioni alla **commissione competente per il merito** su qualsiasi proposta di atto legislativo;
- i **pareri motivati** dei Parlamenti nazionali inviati al Presidente del PE, sono deferiti alla **commissione competente di merito** e **per conoscenza** alla commissione competente per il rispetto del principio di sussidiarietà;
- la commissione competente **non procede a**lla **votazione** finale sul progetto legislativo **prima** della scadenza del **termine di otto**

---

[9] Ulteriori misure di adeguamento del Regolamento al Trattato di Lisbona sono state adottate dal Parlamento europeo il 15 giugno 2010. In particolare, sono state introdotte, mediante modifiche agli articoli 130 e 131, specifiche disposizioni relative alla cooperazione con i parlamenti nazionali.

settimane, previsto dal protocollo sull'applicazione dei princìpi di sussidiarietà e di proporzionalità, salvo casi urgenti;

- qualora i **pareri motivati** sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino le soglie di un terzo o un quarto definite dal Protocollo sul rispetto dei princìpi di sussidiarietà e proporzionalità, il **Parlamento non prende alcuna decisione** finché l'autore della proposta non abbia dichiarato come intende procedere;
- qualora, invece, **i pareri motivati** sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentino almeno la **maggioranza semplice** dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (cosiddetto *cartellino arancione,* ai sensi del protocollo sulla sussidiarietà), la **commissione competente per il merito**, dopo aver esaminato i pareri motivati presentati dai Parlamenti nazionali e dalla Commissione europea e aver ascoltato le osservazioni della commissione competente per il rispetto del principio di sussidiarietà, **può raccomandare al Parlamento di respingere la proposta** per violazione del principio di sussidiarietà o sottoporre al Parlamento qualsiasi **altra raccomandazione** che può contenere suggerimenti di modifica in relazione al rispetto di detto principio;
- la raccomandazione della commissione competente è presentata al Parlamento per discussione e votazione. Se una raccomandazione di **reiezione** della proposta è **approvata a maggioranza dei voti espressi**, il Presidente dichiara **conclusa la procedura**. Se il Parlamento non respinge la proposta, la procedura prosegue tenendo conto delle raccomandazioni approvate dal Parlamento.

Casi di prima applicazione in altri Parlamenti nazionali

L'applicazione del meccanismo di allerta precoce si è sviluppata essenzialmente dopo l'entrata in carica della Commissione europea nel febbraio 2010, avendo la precedente Commissione – il cui mandato era scaduto il 31 ottobre 2009 – evitato di adottare proposte legislative, se non in relazione ad atti dovuti.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sino al **31 luglio 2010** sono stati trasmessi ai Parlamenti nazionali ai fini della verifica di sussidiarietà **36 progetti legislativi** (**34** proposte della Commissione e **due** iniziative di

Stati membri); nello stesso periodo i Parlamenti nazionali hanno adottato e trasmesso alle Istituzioni dell'UE **6 atti** formalmente denominati **pareri motivati** ai sensi del Protocollo n. 2.

I pareri motivati concernono **5 diverse proposte** della Commissione.[10] Solo su una proposta (proposta di regolamento sull'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea - Frontex) sono stati adottati **due pareri** motivati.

Tre pareri motivati sono stati adottati dal **Bundesrat austriaco**; uno ciascuno dal **Senato italiano**,[11] dal Senato **polacco** e dal Senato **francese**.

La denominazione, la forma, la struttura e la motivazione degli atti recanti il parere motivato varia profondamente da Camera a Camera.

In alcuni casi (in particolare, la risoluzione approvata dal Senato italiano e le pronunce del Bundesrat austriaco), il medesimo atto reca oltre alla valutazione di non conformità (o conformità) del progetto legislativo con il principio di sussidiarietà (propriamente qualificata come parere motivato), anche considerazioni relative al principio di proporzionalità e al merito del progetto legislativo.

---

[10] Si tratta delle seguenti proposte:
- Proposta di decisione del Consiglio che stabilisce norme relative all'importazione nell'Unione europea di prodotti della pesca, molluschi bivalvi vivi, echinodermi, tunicati, gasteropodi marini e loro sottoprodotti originari della Groenlandia (COM(2010)176);
- Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai contributi finanziari della dell'Unione europea al Fondo internazionale per l'Irlanda (2007-2010) (COM(2010)12);
- Proposta di regolamento recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex) (COM(2010)61);
- Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'azione dell'Unione europea per il marchio del patrimonio europeo (COM(2010)76);
- Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (COM(2010)82).

[11] Cfr. la risoluzione approvata nella seduta dell'8 giugno 2010 dalla 9ª Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare sulla proposta di decisione del consiglio che stabilisce norme relative all'importazione nell'UE di prodotti della pesca, molluschi bivalvi vivi, echinodermi, tunicati, gasteropodi marini e loro sottoprodotti originari della Groenlandia.

In altri casi (parere del Senato polacco e parere motivato del Senato francese) la pronuncia concerne esclusivamente il principio di sussidiarietà.

Va peraltro considerato che due dei tre pareri motivati adottati dal Bundesrat austriaco, nonostante la formale denominazione, contengono in realtà valutazioni positive sulla conformità dell'atto con il principio di sussidiarietà.[12]

Nonostante il periodo limitato di applicazione del nuovo meccanismo di allerta precoce, si possono formulare alcune osservazioni.

In primo luogo, il numero limitato di pareri motivati sinora adottati e il fatto che essi provengano da sole 4 camere sembra confermare che i Parlamenti nazionali non considerano il controllo di sussidiarietà quale strumento principale o addirittura assorbente per il loro intervento nella formazione delle normativa europea.

Ciò risulta tanto più evidente ove si considerino i dati relativi al **dialogo politico** tra i Parlamenti nazionali e la Commissione europea, riportati nella relazione 2009 della Commissione europea sui rapporti con i Parlamenti nazionali.

Il dialogo politico informale è stato avviato nel settembre 2006 dalla Commissione (dando seguito ad una propria iniziativa avallata dal Consiglio europeo del 16-17 giugno 2006), mediante la trasmissione diretta (pur in assenza di previsioni nei trattati allora vigenti) dei propri documenti ai parlamenti nazionali e l'invito a questi ultimi ad inviare a loro volta alla Commissione osservazioni, in particolare per quanto riguarda i princìpi di sussidiarietà e di proporzionalità.

La relazione evidenzia anzitutto come nel corso del 2009 i Parlamenti nazionali abbiano inviato alla Commissione **250 pareri e osservazioni** contro i 200 del 2008 (con un incremento quindi del 25 per cento); delle 250 osservazioni trasmesse – che riguardino 139 progetti di atti o altri documenti della Commissione - **meno del 10%** ha sollevato questioni connesse al **principio di sussidiarietà**.

---

[12] Cfr. i pareri motivati del Bundesrat austriaco sulla proposta di regolamento relativo ai contributi finanziari della dell'Unione europea al Fondo internazionale per l'Irlanda, sulla proposta di regolamento relativo a FRONTEX,

E' inoltre significativo che la metà dei 250 pareri pervenuti riguardi **comunicazioni o documenti di consultazione** elaborati dalla Commissione non soggetti alla procedura di allerta precoce di cui al Protocollo n. 2.

Questi dati sembrano ribadire che i Parlamenti nazionali nell'ambito della loro crescente attività in materia europea considerano prioritario, sia nelle relazioni dirette con le Istituzioni dell'UE sia nel raccordo con il rispettivo Governo, intervenire sul merito delle scelte regolative europee piuttosto che sulla mera difesa delle competenze nazionali e, in particolare, sulla valutazione dei profili sussidiarietà.

Se queste tendenze fossero confermate, il controllo di sussidiarietà perderebbe i connotati di potenziale strumento di "disturbo" o addirittura di blocco del processo decisionale, che alcuni Parlamenti nazionali e parte della dottrina gli avevano attribuito già prima della entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Anche il meccanismo di allerta precoce si atteggerebbe invece ad ulteriore occasione di confronto politico, senza la ricerca ad oltranza della "minoranza di blocco" per attivare il cartellino giallo o della "maggioranza di blocco" richiesta per quello "arancione".

La procedura stabilita dalla Camera dei deputati

La procedura per il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà è stata introdotta alla Camera in via sperimentale, prima ancora dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con un **parere della Giunta per il regolamento** adottato il 6 ottobre 2009. Tale parere è stato poi integrato da un successivo parere 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.

Dall'introduzione della procedura sperimentale con il parere del 6 ottobre 2009 sino al 31 luglio 2010, la XIV Commissione della Camera ha pertanto esaminato, ai fini della valutazione di conformità con il principio di sussidiarietà, **5 progetti legislativi** dell'Unione europea (4 proposte della Commissione europea[13] e un'iniziativa di Stati membri nell'ambito della cooperazione giudiziaria), su un **totale di 36** trasmessi allo scopo.

In esito all'esame dei cinque documenti in questione la XIV Commissione ha adottato documenti recanti una valutazione positiva, motivata con argomentazioni puntuali nel preambolo.

---

[13] Si tratta dei seguenti progetti legislativi:

- iniziativa per una direttiva sull'ordine di protezione europeo presentata da Stati membri (documento approvato dalla Commissione politiche UE il 18 marzo 2010);
- proposta di regolamento recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex) (documento approvato dalla Commissione politiche UE il 29 aprile 2010);
- proposta di direttiva relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedo-pornografia (documento approvato dalla Commissione politiche UE il 18 maggio 2010);
- proposta di direttiva sulla prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime (documento approvato dalla Commissione politiche UE l'8 giugno 2010);
- proposta di regolamento recante modifica del regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di *rating* del credito (documento approvato dalla Commissione politiche UE il 30 luglio 2010).

PARTE VI

L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA

Aggiornamento all'anno 2009

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 2009 forniscono un aggiornamento dei dati riportati nelle precedenti edizioni del "Rapporto sullo stato della legislazione".

I dati relativi alla produzione legislativa registrata nel 2009 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 2009 nei quattro Paesi presi in esame non hanno registrato significative differenze rispetto al 2008. Ad un rapido raffronto sembrerebbe fare eccezione la Spagna, ma in realtà in questo Paese, come già sottolineato nella precedente edizione, durante l'anno di svolgimento delle elezioni politiche si assiste generalmente ad una netta diminuzione della produzione legislativa. Per il resto sono sostanzialmente confermati i *trend* degli ultimi anni, che evidenziano nell'esperienza dell'ordinamento federale tedesco la produzione legislativa più ampia, seguita da quella francese, mentre il dato britannico si è ormai attestato a partire dal 2007 su una media di circa trenta leggi annue.

I dati complessivamente rilevati per ciascun paese nell'anno di riferimento sono i seguenti:

Paese	Leggi approvate nel 2009	Leggi approvate nel 2008
Francia	**82**	**95**
Germania	**147**	**144**
Regno Unito	**28**	**33**
Spagna	**32**	**6**

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 2009, 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 (*)	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008
Francia	90%	84%	10%	16%		-
Germania (**)	69%	83,1%	27%	14,4%	4%	2,5%
Regno Unito	96,4%	90,9%	3,6%	9,1%		-
Spagna (***)	84%	100%	16%	0%	0%	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 (*Vermittlungsverfahren*) fra i testi rispettivamente approvati in ciascuno dei due rami del Parlamento, mentre la categoria dell'iniziativa "altra", distinta dalla governativa e parlamentare, è riferita alla legislazione spagnola ed è costituita dai provvedimenti derivanti da proposte presentate dalle Regioni (*Comunidades Autónomas*) o dovute all'iniziativa popolare.

(**) 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 del 2009 in ciascuno dei paesi considerati sono i seguenti[1]:

	Istituzionali		Settoriali		Intersett.		Microsett.		Manut. Normativa	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008
Francia	27%	16%	43%	59%	12%	7%	15%	16%	3%	2%
Germania	17%	15%	10%	7%	0%	0%	25%	33%	48%	45%
Regno Unito	52%	35%	35%	50%	0%	0%	9%	11%	4%	4%
Spagna	36%	25%	36%	25%	0%	0%	21%	25%	7%	25%

L'analisi dei principali settori d'intervento legislativo contenuta nelle singole schede-paese rispecchia specifiche priorità politiche individuate nei singoli ordinamenti, rispetto alle quali tuttavia si ravvisano anche elementi comuni dovuti alla circolazione fra i diversi ordinamenti europei di problematiche politico-legislative ricorrenti. Tra queste ultime spiccano, per il 2009, le misure adottate nei seguenti ambiti: **riforme costituzionali e istituzionali**, **cittadinanza e immigrazione, giustizia e sicurezza**, **politiche del lavoro e della sicurezza sociale**, **tutela dell'ambiente**, **governo del territorio**, oltre naturalmente ai numerosi provvedimenti, susseguitisi durante l'intero anno, 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 francese contro la pirateria sul *web* e le modifiche alla legge spagnola in

[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).

materia di circolazione e sicurezza stradale) per i quali si rimanda alle schede relative a ciascun ordinamento.

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**, dopo il varo nel luglio 2008 della *Loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République*, il Parlamento transalpino ha, da un lato, approvato quattro importanti leggi in relazione all'**organizzazione dei lavori delle assemblee parlamentari**, mentre dall'altro ha operato una vasta **riforma dei regolamenti parlamentari**. Le leggi applicative delle nuove norme costituzionali, tutte approvate nel primo semestre del 2009, hanno toccato punti quali la composizione dell'Assemblea Nazionale e le modalità di sostituzione dei membri del Parlamento; l'istituzione di una commissione indipendente incaricata di rendere i pareri sui progetti e le proposte di legge delimitanti i collegi per l'elezione dei deputati; le modalità di presentazione dei progetti di legge del Governo; l'azione del Parlamento in materia di affari europei. La profonda revisione dei regolamenti parlamentari dell'Assemblea nazionale e del Senato, approvati rispettivamente il 27 maggio e il 2 giugno 2009, trova anch'essa fondamento nella Legge costituzionale. In particolare, tra le modifiche apportate al Regolamento dell'Assemblea nazionale, occorre segnalare la definizione di una Carta dell'opposizione, da rendere operante attraverso l'adozione di specifiche misure, la previsione di una partecipazione diretta delle minoranze alle attività di controllo e di valutazione, la riorganizzazione delle Commissioni permanenti, la formulazione di nuove regole per la definizione dell'ordine del giorno e la nuova programmazione dei lavori parlamentari. Un'ultima segnalazione, sempre in ambito istituzionale, merita l'introduzione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, che concede ai cittadini la possibilità di sollevare, nel corso di un processo davanti a una giurisdizione amministrativa, civile o penale, l'eccezione d'incostituzionalità di una norma ritenuta lesiva di diritti o libertà garantiti dalla Costituzione.

In **Germania** la maggiore riforma in ambito costituzionale è stata sicuramente la **seconda riforma del federalismo**, il cui cardine è rappresentato dall'introduzione del freno all'indebitamento. Viene infatti stabilito che, per ottemperare ai criteri stabiliti a livello comunitario, il bilancio della Federazione e dei *Länder* debba essere in equilibrio, con un ricorso all'indebitamento pubblico per un massimo dello 0,35 del PIL, unicamente derogabile nel caso di emergenze straordinarie (ad esempio, disastri naturali) o qualora sia necessario contrastare la crisi economica con manovre anticicliche. In questi ultimi casi si dovrà prevedere un piano di rientro nei parametri stabiliti, non appena sia cessata l'emergenza. Il freno ai debiti viene applicato a partire dal bilancio per il 2011, con due periodi transitori di avvicinamento progressivo agli obiettivi per la Federazione e i *Länder*, che termineranno rispettivamente nel 2016 e nel 2020.

Il Parlamento del **Regno Unito** ha approvato due importanti provvedimenti in materia istituzionale. In primo luogo sono state varate nuove norme sulle **indennità parlamentari** contenute nel *Parliamentary Standards Act 2009*, che ha introdotto una disciplina delle indennità, delle spese e della pubblicità degli interessi patrimoniali dei membri della Camera dei Comuni durante il loro mandato ed ha inoltre istituito la nuova *Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA), i cui compiti consistono nella predisposizione di uno schema per le indennità, i rimborsi e gli assegni percepiti dai membri della Camera dei Comuni, nella definizione delle regole di trasparenza finanziaria che ad essi devono applicarsi e nella revisione del codice di condotta a loro destinato. Il tema dei cosiddetti "costi della politica" e della loro trasparenza è il motivo conduttore anche delle disposizioni introdotte dal *Political Parties and Elections Act 2009*, che modifica la disciplina del **finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali**. Nell'intento di incrementare il rigore e al tempo stesso l'efficacia sostanziale dell'attuale regime dei finanziamenti politici, la legge rafforza il ruolo dell'autorità di vigilanza – la *Electoral Commission* – per quanto attiene ai suoi poteri relativi all'accertamento e alla sanzione delle infrazioni alle norme vigenti.

Il legislatore britannico è tornato ad occuparsi della **questione nord-irlandese**, al fine di 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. Attraverso la modifica delle precedenti normative, adottate in diversi momenti del delicato processo di pacificazione, il *Northern Ireland Act 2009* conferisce alle istituzioni dell'Irlanda del Nord poteri di autonoma organizzazione in materia di polizia e di giustizia.

Va inoltre segnalata l'introduzione delle *Supreme Court Rules 2009*, ovvero delle regole di procedura dei **giudizi dinanzi alla Corte Suprema**, organo che dal 1° ottobre 2009 ha assunto le funzioni giurisdizionali prima esercitate dai *Law Lord*s della Camera Alta e dal *Judicial Committee* del *Privy Council*. Le nuove regole disciplinano gli istituti e le fasi del procedimento davanti alla Corte Suprema, dalle notifiche ai termini processuali, dalla costituzione delle parti allo svolgimento delle udienze, dall'intervento di terzi nel processo alle spese del giudizio.

Meritano, infine, un cenno alcuni profili relativi al tema delle riforme costituzionali che, pur in assenza di provvedimenti legislativi approvati nel corso dell'anno, ha continuato ad essere al centro del dibattito parlamentare. A tal riguardo l'impegno del legislatore si è concentrato sull'esame del *Constitutional Reform and Governance Bill* (divenuto legge l'8 aprile 2010), le cui linee di fondo possono riassumersi nel **riequilibrio dei poteri tra governo e parlamento** attraverso il maggior peso assegnato ai controlli parlamentari, nella **partecipazione dei cittadini** ai processi decisionali e nella più netta definizione dei ruoli esercitati dal **governo centrale** e dagli **organi di governo regionale**. Alle libertà dell'individuo, nonché alla prospettata introduzione di un moderno *Bill of Rights* in cui siano enunciati i suoi **diritti e doveri fondamentali**, è invece dedicato il documento pubblicato dal Ministero della Giustizia nel marzo del 2009, dal titolo *Rights and Responsibilities: Developing Our Constitutional Framework*.

La **Spagna**, con la *Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007*, ha modificato la Legge 8/1994 concernente la **Commissione bicamerale per l'Unione europea** in seguito al Trattato di Lisbona ed ha previsto per la Commissione medesima ulteriori

competenze, tra le quali l'espressione di un parere motivato su un eventuale *vulnus* al principio di sussidiarietà e la partecipazione ai procedimenti di revisione semplificata dei Trattati ed alle attività dell'*Eurojust* e dell'*Europol*.

In relazione al **finanziamento delle Comunità autonome** sono state approvate la *Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* e la *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común*. La nuova legge organica ha previsto, da un lato, la garanzia di un livello base equivalente nel finanziamento dei servizi pubblici fondamentali, indipendentemente dalla Comunità autonoma di residenza, dall'altro la corresponsabilità delle Comunità autonome e dello Stato, in accordo con le loro competenze in materia di entrate e di spese pubbliche. La Legge 22/2009, oltre a completare e a trattare in dettaglio i punti della riforma, ha disciplinato in particolare due nuovi fondi di convergenza autonomica, creati con risorse aggiuntive dello Stato, al fine di garantire l'uguaglianza tra i cittadini e favorire l'equilibrio economico e territoriale delle Comunità autonome.

2. In tema di **cittadinanza**, **immigrazione** e **diritto di asilo**, sia il **Regno Unito** che la **Spagna** hanno varato alcuni importanti provvedimenti.

Nel luglio 2009 il Parlamento di Westminster ha approvato il *Borders, Citizenship and Immigration Act 2009*, che s'inquadra nella nuova **riforma della cittadinanza** avviata l'anno precedente con la modifica delle *Immigration Rules* e si fonda in particolare sull'operatività di un "sistema a punti" (*points-based system*) per l'acquisizione della cittadinanza britannica. Con l'applicazione di tale sistema, già sperimentato con riferimento ai lavoratori stranieri immigrati nel Regno Unito e consistente nella previa valutazione di determinati requisiti dell'aspirante cittadino, il legislatore ha inteso delineare un percorso graduale di generale applicazione che, partendo dalla considerazione di requisiti personali dell'interessato (relativi principalmente alle sue capacità e alla sua progressiva integrazione nella vita sociale e civile del Paese di

accoglienza), può approdare alla sua naturalizzazione e all'acquisto, su tale base, della cittadinanza.

Il Parlamento spagnolo, a sua volta, ha approvato due leggi in quest'ambito. La *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria* ha disciplinato il **diritto di asilo** e la **protezione sussidiaria**, abrogando la precedente legge in materia del 1984 ed uniformando la legislazione spagnola alla normativa dell'Unione europea, in particolare per ciò che riguarda il sistema europeo comune di asilo. Tale legge ha definito: il diritto d'asilo, come la protezione garantita ai cittadini non comunitari o apolidi a cui è riconosciuta la condizione di rifugiato ai sensi della legge e della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati e del relativo Protocollo; la condizione di rifugiato, come quella riconosciuta alla persona che, avendo giustificato timore di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche, appartenenza a un determinato gruppo sociale, di genere od orientamento sessuale, si trovi fuori dallo Stato di cui possiede la cittadinanza e non possa ovvero, in ragione di tale timore, non intenda chiedere la protezione di tale Stato, oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi per i motivi suddetti fuori dal Paese in cui risulta domiciliato, non possa o non voglia tornarvi. Essa ha definito inoltre la protezione sussidiaria come il diritto garantito al soggetto che, pur non avendo i requisiti per l'asilo o per la condizione di rifugiato, si trovi fuori dal Paese di origine e non possa ritornarvi in quanto teme rischi reali di danni gravi (ad esempio, pena di morte o tortura).

La nuova legge sui **diritti e libertà dei cittadini stranieri** e sulla loro **integrazione sociale** (*Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*) ha invece riformato la Legge organica 4/2000, dando seguito al Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, approvato il 16 ottobre 2008 dal Consiglio europeo dei Capi di Stato e di governo dei Paesi dell'Unione europea. Il legislatore, recependo peraltro una serie di direttive comunitarie in materia di immigrazione, ha inteso stabilire un quadro dei diritti fondamentali e delle libertà dei cittadini stranieri in Spagna, migliorare il sistema di canalizzazione dei flussi migratori di lavoratori stranieri, rendere più

efficace la lotta all'immigrazione clandestina e favorire l'integrazione degli immigrati.

3. Molteplici aspetti afferenti alle aree della **giustizia** e della **sicurezza** sono stati ampiamente affrontati da tutti e quattro i paesi considerati.

In **Francia** è stata varata la riforma del **sistema pubblico penitenziario** *(Loi n. 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire)*, che rafforza le garanzie dei diritti civili e sociali del detenuto in relazione alla vita privata e familiare e favorisce lo sviluppo di misure alternative alla detenzione al fine di contribuire a ridurre il sovraffollamento delle carceri francesi.

Per quel che riguarda il versante della sicurezza, la legge di **programmazione militare 2009-2014** *(Loi n. 2009-928 du 29 juillet 2009 de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense)* dà attuazione alla strategia delineata nel Libro bianco sulla difesa e sicurezza nazionale (giugno 2008) e, oltre a ridefinire i compiti delle forze armate, pone un accento particolare sul rinnovamento delle strutture, tra le quali spicca un organo di nuova istituzione, il *Conseil de défense et de sécurité nazionale*, che sarà la sede nella quale il Presidente della Repubblica deciderà gli orientamenti della politica di sicurezza nazionale. Sempre in quest'ambito si inserisce la legge sulla **Gendarmeria nazionale** (*Loi n. 2009-971 du 3 août 2009 relative à la Gendarmerie nationale)* che, nell'ottica di un rafforzamento degli strumenti atti a garantire la sicurezza pubblica su tutto il territorio francese, prevede il collegamento organico e operativo della *Gendarmerie nationale* al Ministero dell'Interno, ponendo le due forze di sicurezza interna (la *Police* con statuto civile e la *Gendarmerie* con statuto militare) sotto la medesima autorità ministeriale, fermo restando che la *Gendarmerie* rimane sottoposta al Ministro della Difesa quanto all'esecuzione dei suoi compiti militari.

La **Germania**, nel corso del 2009, ha rivolto particolare attenzione al tema della sicurezza e diverse sono state le leggi emanate in quest'ambito. La Legge sull'accesso delle autorità di polizia e giudiziarie e dei servizi di informazione al **Sistema informativo visti** (VIS) *(Gesetz über den Zugang von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie*

Nachrichtendiensten zum Visa Informationssystem (VIS-Zugangsgesetz - VISZG), del 6 maggio 2009, e la Legge per il **Sistema informativo di Schengen di seconda generazione** (SIS II) *(Gesetz zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS-II-Gesetz)*, del 6 giugno 2009, recepiscono i regolamenti e le decisioni del Consiglio in merito all'istituzione, l'esercizio e l'uso dei sistemi informativi VIS e SIS II, adeguando la vigente normativa nazionale. Rinviando per i dettagli dei due provvedimenti alla scheda relativa alla Germania, è appena il caso di ricordare che il VIS è un progetto europeo finalizzato alla semplificazione delle richieste di visto, alla lotta alla falsificazione documentale e alla facilitazione dei controlli in frontiera e prevede un univoco sistema di identificazione dei richiedenti il visto (utilizzando, a tale scopo, anche le immagini del volto e delle impronte delle dita), mentre il SIS II rappresenta un'evoluzione tecnologica del SIS, ossia del sistema comune d'informazione che permette alle competenti autorità degli Stati membri di cooperare fra loro per attuare le politiche necessarie a istituire uno spazio senza controlli alle frontiere.

Nel luglio 2009, il *Bundestag* ha inoltre approvato alcune importanti modifiche normative riguardanti il sistema di controllo parlamentare sulle attività dei **Servizi federali di informazione e di sicurezza** (*Nachrichtendienste des Bundes*). I Servizi federali di informazione e di sicurezza, che offrono un importante contributo alla salvaguardia della sicurezza interna ed esterna, sono sottoposti al controllo esercitato dal Parlamento e, in particolare, dal Comitato per il controllo parlamentare dell'attività di *intelligence* della Federazione (*Parlamentarisches Kontrollgremium* – PKG). Con la legge di modifica dell'articolo 45d della Legge Fondamentale (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes - Artikel 45d*, del 17 luglio 2009) viene rafforzato il controllo del Parlamento sull'attività svolta dal Governo in quest'ambito, mentre la legge per l'ulteriore ampliamento del controllo parlamentare sui Servizi federali di informazione e di sicurezza (*Gesetz zur Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes*, del 29 luglio 2009) aumenta i poteri conoscitivi e di intervento del Comitato per il controllo parlamentare, precisando che il dovere di collaborazione del Governo federale costituisce un vero e proprio obbligo giuridico.

Sul versante della **lotta al terrorismo** è stata promulgata la legge sul potenziamento della **cooperazione transfrontaliera**, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata (*Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Rates 2008/ 615/JI vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität*, del 31 luglio 2009), di attuazione dell'omonima Decisione del Consiglio 2008/615/CE del 23 giugno 2008 (Decisione Prüm), che a sua volta aveva inserito nella cornice giuridica dell'Unione europea i principali contenuti del Trattato di Prüm del 27 maggio 2005. Il provvedimento contiene, in particolare, disposizioni sulla creazione di schedari nazionali di analisi del DNA e la consultazione automatizzata dei profili del DNA, dei dati dattiloscopici e dei dati di immatricolazione dei veicoli. Tra le disposizioni antiterrorismo va inoltre ricompresa la Legge di attuazione dell'Accordo tra i Governi della Germania e degli USA sul rafforzamento della **cooperazione nella prevenzione e nella lotta a forme gravi di criminalità** (*Gesetz zur Umsetzung des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Vereinigten Staaten von America) vom 1. Oktober 2008 über die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität*, dell'11 settembre 2009), che contiene misure sullo scambio di dati e informazioni relativi alle persone sospettate di aver commesso, o di essere in procinto di commettere, atti terroristici.

In tema di giustizia è stata varata la legge sul rafforzamento dei **diritti delle persone offese e dei testimoni** nell'ambito del processo penale (*Gesetz zur Stärkung der Rechte von Verletzten und Zeugen im Strafverfahren (2. Opferrechtsreformgesetz*), del 29 luglio 2009, ponendo particolare attenzione al bisogno di protezione delle vittime e dei testimoni più giovani.

Nel **Regno Unito** l'impegno del legislatore in quest'ambito si è concentrato essenzialmente sulla revisione e sull'aggiornamento di istituti e di discipline già vigenti, al fine di incrementarne l'efficacia in prospettiva della repressione dei reati e della sicurezza pubblica.

Il *Policing and Crime Act 2009* mira a favorire un maggior coinvolgimento delle comunità locali nell'azione di **contrasto alla**

criminalità svolta dalle autorità di polizia nei corrispondenti ambiti territoriali, anche attraverso l'adeguata considerazione dell'opinione dei cittadini al momento di definire le priorità di intervento. Le legge dispone, in particolare, che gli orientamenti della collettività rispetto a queste tematiche siano riportati nella relazione periodicamente redatta dall'organismo con compiti ispettivi sulle forze di polizia, lo *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*. Altre previsioni della legge sono destinate alla tutela delle persone e dei gruppi sociali più vulnerabili: tra queste, si segnalano le misure repressive dello sfruttamento della prostituzione, le quali introducono la punibilità del cliente che riceve prestazioni sessuali a pagamento da parte di persone sottoposte a sfruttamento. Sempre in tema di **giustizia penale** è stato approvato il *Coroners and Justice Act 2009*, che mira a rendere più efficiente l'azione repressiva nei confronti dei reati contro la persona e dispone, inoltre, la depenalizzazione del reato di diffamazione, tradizionalmente perseguito nel *common law* con riferimento a varie forme di espressione del pensiero.

In **Spagna** il provvedimento più rilevante in materia di giustizia è stato rappresentato dall'istituzione del nuovo "**ufficio giudiziario**" (*Oficina judicial*), costituito dall'insieme dei mezzi di personale, materiali e tecnologici necessari al giudice per lo svolgimento del proprio lavoro. La legge in questione (*Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial*), tra le varie disposizioni, stabilisce una diversa distribuzione delle competenze tra giudici e cancellieri, attribuendo ai secondi precise funzioni in merito all'inizio e alla fine dei procedimenti, rafforza le garanzie dell'imputato, introducendo nell'ordinamento processuale la registrazione di processi, udienze e comparizioni, e cerca di favorire le "buone pratiche processuali" (*buenas prácticas procesales*) mediante l'accorpamento in un unico procedimento di una serie di azioni, processi e ricorsi separati, al fine di evitare la moltiplicazione di procedimenti aventi il medesimo oggetto; per il raggiungimento di quest'ultimo obiettivo è stata introdotta, nella normativa processuale, una nuova disciplina dell'assegnazione dei processi, con l'attivazione di un servizio centralizzato e di un'agenda programmata. La nuova legislazione processuale è stata inoltre accompagnata dall'approvazione della Legge organica relativa al **potere giudiziario** (*Ley*

Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial), che, tra l'altro, introduce il giudice monocratico in alcuni ricorsi d'appello contro le sentenze di primo grado, modifica la cosiddetta "giurisdizione penale universale" prevista dalla legge organica del 1985 e, nell'ottica di una maggiore attenzione alla vita privata dei magistrati, sopprime il trasferimento d'ufficio nel caso di nuova assegnazione, lasciando pertanto il magistrato libero di scegliere se continuare ad operare nel posto già occupato o accettare il nuovo incarico offerto.

Infine, per rispondere alla necessità di uniformare l'ordinamento spagnolo alla normativa internazionale ed europea in materia di "**precursori di droghe**", è stato varato un provvedimento (*Ley 4/2009, de 15 de junio, de control de precursores de drogas*), che mira al controllo della fabbricazione e distribuzione di sostanze chimiche normalmente utilizzate in processi industriali e farmaceutici, ma che possono avere una funzione basilare nella produzione, fabbricazione e preparazione illecita di droghe.

4. In materia di **economia e finanza pubblica** è proseguita in ciascuno dei paesi considerati l'adozione di misure volte a fronteggiare l'emergenza della crisi economica internazionale, ma non sono mancati, come nel caso della Francia, provvedimenti strutturali.

In **Francia**, per ciò che concerne l'adozione delle **misure anticrisi**, 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", ed ha proseguito nel solco delle iniziative avviate nel 2008 per combattere, a livello nazionale, gli effetti derivanti dalla crisi economico-finanziaria, dando attuazione in modo particolare al ***Plan de Relance de l'économie***, annunciato dal Presidente Sarkozy il 4 dicembre 2008.

Il *Plan de Relance* ha inoltre puntato a favorire l'investimento pubblico e privato per sostenere l'attività economica e contrastarne il rallentamento dovuto alla crisi preparando la competitività del futuro. In quest'ambito va segnalata la legge a sostegno dei programmi di costruzione e dei **progetti**

di partenariato pubblico-privato, che ha semplificato e accelerato le procedure di applicazione delle regole urbanistiche al fine di incoraggiare, almeno temporaneamente, la costruzione di alloggi e ha adottato misure volte a favorire il ricorso a contratti di partenariato pubblico-privato nei lavori pubblici *(Loi n. 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés).*

Nell'ambito della **politica per le piccole e medie imprese** il Governo ha varato nel 2009 un **Piano di sostegno** per le PMI per 22 miliardi di euro di finanziamenti ai quali si sono aggiunti i 30 miliardi concessi dalla Banca europea degli investimenti (BEI) per l' Unione europea. Nell'ottobre 2009 il Parlamento francese ha approvato un provvedimento che assicura un **migliore accesso al credito** per le PMI, rende più trasparenti le operazioni degli istituti bancari riguardanti la concessione, riduzione o interruzione di credito alle imprese e istituisce un prestito specifico "*jeunes entreprises*" da due a cinque anni per i giovani imprenditori *(Loi n. 2009-1255 du 19 octobre 2009 tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers).*

Sul versante specificamente finanziario, va innanzitutto segnalata l'approvazione della prima **legge di programmazione delle finanze pubbliche** *(Loi n. 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012)*, appartenente alla nuova categoria di leggi prevista dalla revisione costituzionale del 23 luglio 2008. La legge di programmazione permetterà di fissare su un periodo pluriennale, attraverso un voto del parlamento, la strategia nazionale per riportare ad un equilibrio strutturale le finanze pubbliche e determinare l'evoluzione dettagliata delle spese dello Stato.

Il 2009 ha visto il varo di ben **tre manovre correttive** della *Loi de finances* per il 2009 *(Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)*:

- la *Loi n. 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009*, che ha definito la **dotazione finanziaria** a carico del bilancio dello Stato per l'**attuazione del *Plan de relance*** e ha ripartito i 26 miliardi di euro previsti nel modo seguente: sostegno alla cassa

delle imprese, investimenti pubblici eccezionali (infrastrutture, ricerca e insegnamento, strutture per la difesa e sicurezza, patrimonio pubblico nazionale), risorse per i settori degli alloggi e dell'industria automobilistica, misure a favore dell'occupazione e della solidarietà.

- la *Loi n. 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative (II) pour 2009*, che ha prolungato alcune delle iniziative già adottate dall'iniziale *Plan de Relance* e ha dato attuazione ad altre **misure eccezionali di carattere sociale**, supplementari al Plan, tra le quali si segnalano in particolare: una dotazione supplementare di 800 milioni di euro destinati ad un ***Fonds d'investissement social*** per il finanziamento della formazione e della riconversione professionale durante la crisi; una riduzione delle imposte sul reddito; un premio di solidarietà attiva (PSA) per le famiglie più bisognose; buoni d'acquisto di 200 euro per le famiglie a basso reddito. La manovra correttiva ha inoltre assicurato il finanziamento del *Pacte automobile* a sostegno dell'industria automobilistica, nuove aperture di credito (non a carico del bilancio dello Stato) per aiuti alla stampa, nonchè la creazione di un ***Fonds d'expérimentation pour la jeunesse*** a favore dei giovani.
- la *Loi n. 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative (III) pour* 2009, articolata su quattro temi principali: la **lotta ai paradisi fiscali** in attuazione delle conclusioni del G20 di Pittsburgh; la **lotta contro l'economia "sommersa"** con la previsione di misure di incentivo per favorire la comunicazioni agli agenti di polizia di informazioni rilevanti da parte degli agenti delle imposte; la **modernizzazione delle amministrazioni fiscali e doganali** ed il miglioramento delle loro relazioni con gli utenti; l'**adeguamento alle esigenze dell'Unione europea** dell'ordinamento francese e la sua modernizzazione.

Da ultimo, nel dicembre 2009, è stata approvata la **legge finanziaria per il 2010** *(Loi n. 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010)*, che continua nello sforzo di contenimento e gestione delle spese pubbliche, e al tempo stesso di modernizzazione del Paese, attraverso tre principali misure: la **soppressione della tassa professionale** (una tassa

versata dalle imprese che serviva a finanziare le collettività territoriali); la concessione di agevolazioni fiscali per gli interventi finalizzati al miglioramento dell'**efficienza energetica degli edifici**; la proroga del rimborso immediato del **credito d'imposta ricerca** per sostenere la cassa delle giovani imprese innovatrici e delle imprese "gazzelle" destinate alla crescita.

Anche in **Germania** numerosi sono stati i provvedimenti adottati nel corso dell'anno, finalizzati a sostenere il mercato finanziario tedesco sofferente per gli effetti della crisi economica internazionale.

Le misure governative contenute nel **Secondo Piano di aiuti all'economia**, denominato "Patto per l'occupazione e la stabilità in Germania, per la salvaguardia dei posti di lavoro, la crescita e la modernizzazione del paese – II Pacchetto congiunturale" ed approvato il 27 gennaio 2009, sono confluite nella Legge sulla tutela dell'occupazione e della stabilità in Germania (*Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland*) del 2 marzo 2009, che contiene disposizioni in favore delle famiglie, maggiori risorse per i figli, aliquote contributive più basse per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie e norme a tutela dell'occupazione.

L'acuirsi della crisi del sistema finanziario ha indotto il Governo federale a rivedere ed integrare le misure contenute nella Legge di stabilizzazione del mercato finanziario (*Finanzmarktstabilisierungsgesetz*), approvata nel mese di ottobre 2008, al fine di consentire un uso più flessibile degli strumenti di rafforzamento finanziario e di introdurre una più semplice procedura di rilevazione delle società finanziarie in crisi. La legge volta ad introdurre ulteriori misure di stabilizzazione del mercato finanziario (*Gesetzes zur weiteren Stabilisierung des Finanzmarktes - Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz – FMStErgG*) del 7 aprile 2009 prevede, in particolare, la possibilità per lo Stato di nazionalizzare temporaneamente le quote azionarie delle banche in difficoltà al fine di prevenirne il fallimento. In base alla nuova legge, infatti, la procedura di esproprio degli azionisti può essere avviata soltanto entro il 30 giugno del 2009 ed è consentita unicamente in casi eccezionali e solo qualora non siano praticabili soluzioni alternative ragionevoli sotto il profilo economico e giuridico che garantiscano la stabilità del sistema finanziario.

Nel quadro delle misure stanziate dal Governo tedesco per rilanciare l'economia rientra anche la Legge per il perfezionamento della stabilizzazione del mercato finanziario, (*Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung*), del 17 luglio 2009**,** conosciuta come legge sulle *bad bank*. Il provvedimento si propone, quali principali obiettivi, quello di alleggerire i bilanci, di migliorare la fiducia tra istituti di credito e di ridare ossigeno al mercato finanziario, ma soprattutto modifica le competenze e le caratteristiche dell'Ente federale che gestisce il **Fondo speciale per la stabilizzazione dei mercati** (FMSA), istituito nell'ottobre 2008. Il FMSA diventa un'autorità federale con capacità legale che opera, sotto la supervisione del Ministero delle Finanze, con precise responsabilità riguardo all'implementazione della legge sulle *bad bank*.

Va segnalata, infine, la Legge per la lotta all'**evasione fiscale** (*Gesetz zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung - Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz)*, del 29 luglio 2009, che il Parlamento tedesco ha approvato per recepire gli *standard* in materia stabiliti dall'OCSE ed il cui obiettivo principale è quello di colpire chi si rifugia nei paradisi fiscali per evadere il fisco tedesco. A tal fine sono state emanate una serie di norme che impongono ai cittadini e alle imprese che fanno affari o aprono un conto negli "Stati non cooperativi" di fornire una grande quantità di informazioni riguardo alle proprie attività all'Agenzia per le entrate (*Finanzamt*), in modo da consentire un controllo puntuale della correttezza delle operazioni dal punto di vista fiscale: chi non adempirà a questo compito non potrà più giovarsi di agevolazioni fiscali, come la detassazione dei dividendi e la deduzione delle spese aziendali e promozionali.

Nel **Regno Unito** le iniziative adottate per fronteggiare la crisi finanziaria hanno riguardato in modo particolare il **settore bancario**. In tale ambito il provvedimento più rilevante è rappresentato dal *Banking Act 2009*, che mira a sostenere la **stabilità del sistema finanziario** attraverso una rafforzata **tutela dei depositi** e gli aiuti pubblici alle **banche a rischio di insolvenza**, al fine di mitigare l'impatto della crisi e proteggere gli interessi dei consumatori. Tale scopo è perseguito mediante l'ampliamento degli strumenti disponibili alle tre Autorità di vigilanza e supervisione, e conferendo efficacia definitiva a misure precedentemente

introdotte in via temporanea (con il *Banking (Special Provision) Act 2008*) per arginare gli effetti dell'insolvenza di alcuni istituti creditizi.

Le misure introdotte dalla legge riguardano, tra l'altro, la maggiore accessibilità degli istituti creditizi al prestito della *Bank of England*, il complessivo rafforzamento del ruolo della stessa Banca centrale, affinché possa non solo emettere moneta ma esercitare più incisivi compiti in relazione anche alla liquidità dei mercati finanziari, nonché l'acquisizione - ad opera dell'Autorità di vigilanza sui servizi finanziari - di dati dalle banche in difficoltà e la loro eventuale trasmissione al Fondo di compensazione dei servizi finanziari, al Tesoro e alla stessa Banca centrale, al fine di consentire l'adozione delle iniziative di competenza di tali organi.

Sempre in tema di **crisi finanziaria** vanno inoltre menzionati il *Saving Gateway Accounts Act 2009*, con cui è stato introdotto uno schema finalizzato a promuovere l'**abitudine al risparmio** e a favorire, attraverso incentivi *ad hoc*, la loro "inclusione finanziaria", e, in materia più strettamente tributaria, il *Business Rate Supplements Act 2009*, che ha abilitato gli enti locali con potestà di imposizione fiscale (ad esempio, i *county councils* o la *Greater London Authority* per l'area metropolitana londinese) ad effettuare, in minima misura percentuale del reddito imponibile, un prelievo aggiuntivo sul reddito delle imprese allo scopo di finanziare progetti finalizzati a promuovere lo sviluppo economico dell'area territoriale di riferimento.

Infine, con l'*Industry and Exports (Financial Support) Act 2009*, il legislatore ha elevato la soglia finanziaria degli aiuti erogabili in applicazione dei diversi schemi vigenti - nel complesso finalizzati a promuovere l'internazionalizzazione delle imprese - ed ha agevolato per esse l'**accesso al credito bancario**, prevedendo la prestazione di garanzie da parte dello Stato.

Le misure adottate dalla **Spagna** per contrastare gli effetti della crisi economica si sono invece concentrate nel settore delle politiche del lavoro, per la cui illustrazione si rinvia al paragrafo successivo.

5. Sul versante delle **politiche del lavoro** e della **sicurezza sociale** i provvedimenti più rilevanti hanno interessato Francia, Germania e, soprattutto, Spagna.

In **Francia** le parti sociali hanno concluso nel gennaio 2009 un accordo nazionale interprofessionale sullo sviluppo della formazione lungo tutto il corso della vita professionale. Il legislatore ha successivamente ratificato l'accordo con la legge che ha rinnovato il **sistema di formazione professionale francese** ed ha creato, per orientare meglio i finanziamenti della formazione verso gli effettivi bisogni del mercato del lavoro, un *Fonds paritaire* per la "messa in sicurezza" dei percorsi formativi professionali *(Loi n. 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie).*

Nell'ambito della riforma e **modernizzazione dell'amministrazione pubblica francese**, il Governo ha deciso di affrontare anche il tema della **mobilità nella funzione pubblica**, rendendo più dinamici i percorsi professionali dei dipendenti pubblici. La legge, approvata ad agosto 2009, crea il diritto alla mobilità del dipendente pubblico, ma riconosce anche le progressioni di carriera acquisite durante un periodo di mobilità, dispone l'istituzione di un progetto personalizzato di evoluzione professionale e disciplina le pratiche di assunzione, formazione, valutazione e di gestione delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche *(Loi n. 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique)*.

Il settore del **pubblico impiego,** è stato oggetto anche in **Germania** di un apposito provvedimento. Il 5 febbraio 2009 è stata infatti varata la Legge per il riassetto e la modernizzazione dell'ordinamento del servizio pubblico federale (*Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrecht (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DneuG)*, che contiene una completa riformulazione della *Bundesbeamtengesetz* (la legge sul pubblico impiego risalente al 1957), nonché importanti modifiche alla legge sulle retribuzioni (*Bundesbesoldungsgesetz*) e alla legge sulle pensioni dei dipendenti pubblici (*Beamtenversorgungsgesetz*). Punti fondamentali della riforma sono la ricerca della competitività del pubblico impiego, il potenziamento del principio meritocratico, l'abolizione degli scatti di anzianità nelle retribuzioni e la contestuale introduzione di nuove

tabelle stipendiali, ed infine un'organizzazione del lavoro più compatibile con la vita familiare.

Con la nuova legge sul *welfare* approvata nel **Regno Unito** (*Welfare Act 2009*), il legislatore ha innovato il sistema britannico della **sicurezza sociale** sotto diversi profili, tra cui quello delle condizioni e dei requisiti previsti per l'erogazione di benefici economici.

Proseguendo nel percorso intrapreso dalle riforme dei Governi laburisti a partire dal 1997, fondato sulla ricerca di un maggiore equilibrio tra diritti (sociali) e responsabilità individuali, gli obiettivi di fondo della legge sono individuati, da una parte, nel graduale superamento delle prestazioni concernenti l'**integrazione del reddito** degli aventi diritto e, dall'altra, nell'affermazione di un "*obligation to work*", che si manifesta nell'impegno individuale profuso dalla persona disoccupata in cerca di nuova (o prima) occupazione e nella sua disponibilità ad accettare le offerte di lavoro sottoposte dai centri di assistenza a cui si è rivolta (*Jobcentre*). Le nuove regole, pertanto, sono complessivamente dirette a scoraggiare la protratta inattività dei percettori dei **sussidi di disoccupazione**, mirando al contrario a stimolarne l'iniziativa personale nella prospettiva del loro impiego. L'attivazione del beneficiario nella ricerca della propria occupazione diventa così il fondamentale requisito di **accesso alle prestazioni sociali**, che può esser modulato in funzione di particolari circostanze e necessità individuali, di volta in volta riferibili alla sussistenza di specifiche difficoltà di assorbimento da parte del mercato del lavoro, alle esigenze familiari del beneficiario o ad ostacoli particolari incontrati da categorie di persone in condizioni di maggiore vulnerabilità.

La flessibilità è il criterio al quale è ispirata anche la disciplina delle prestazioni erogate alle **persone disabili**, contenuta nella seconda parte del testo normativo. Intento del legislatore, in questo caso, è quello di consentire in maggior grado ai beneficiari la scelta e il controllo sulle prestazioni loro riservate, nel presupposto che ciò possa rendere più efficaci i servizi prestati e rafforzare l'autonomia personale dei destinatari.

La **Spagna** ha varato diverse misure in favore dell'**occupazione** e in materia di **sussidi di disoccupazione**. Il Decreto legge dell'agosto 2009, che regolava il programma temporaneo di **protezione dalla disoccupazione e di reinserimento lavorativo**, è stato successivamente

trasformato in disegno di legge al fine di esaminare in maniera più approfondita il testo presentato dal Governo e di potervi apportare modifiche. Si è così giunti all'approvazione di una nuova legge sul medesimo argomento (*Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción*) destinata, come il decreto, ai soggetti che non abbiano più diritto al percepimento di sussidi di disoccupazione, in base alle normative vigenti, e che si trovino in particolari difficoltà economiche. Il provvedimento riconosce loro la somma di circa 420 euro mensili per sei mesi e stabilisce che per poter beneficiare della "prestazione di disoccupazione straordinaria" occorra avere un'età inferiore a 65 anni, percepire un reddito complessivo - personale e familiare - non superiore al 75% del Salario Minimo Interprofessionale, essere iscritti alle liste di collocamento e sottoscrivere un impegno a partecipare ad attività di formazione volte al reinserimento nel mondo del lavoro. E' stata inoltre approvata la Legge recante misure urgenti per il **mantenimento e il sostegno dell'occupazione** e la **protezione dei soggetti disoccupati** (*Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas*): la legge, in attuazione del "Piano Spagnolo di Stimolo all'Economia e all'Occupazione", prevede vari interventi volti, da un lato, ad introdurre elementi di flessibilità lavorativa e, dall'altro, a migliorare la protezione sociale dei lavoratori.

6. Nel settore della **tutela dell'ambiente** i provvedimenti emanati nel 2009 hanno interessato, sia pure in diversa misura, ciascuno dei paesi considerati.

In **Francia** le disposizioni in materia ambientale sono tutte contenute in un provvedimento di programmazione, approvato nell'agosto 2009 (*Loi n. 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oevre du Grenelle de l'Environnement - Loi Grenelle I)*, che ha tradotto in legge i progetti elaborati dal Governo nel ***Grenelle de l'Environnement***.

La legge contiene disposizioni relative alla **lotta ai cambiamenti climatici**, alla **tutela della biodiversità** e alla **riduzione dei consumi di energia, acqua ed altre risorse naturali** in tutti i settori (edilizia e

trasporti *in primis*), nonché misure atte a preservare i servizi resi dagli ecosistemi. In particolare, per reintegrare la biodiversità, la legge prevede la riduzione delle emissioni di gas serra e il miglioramento dell'**efficienza energetica**. Il provvedimento enuncia anche i principì per la messa a punto di una futura *governance* adeguata ad un tale mutamento ecologico, che ponga la pratica della "concertazione" a monte dell'attuazione dei progetti e consideri le collettività territoriali nelle loro particolarità e specificità; in altre parole, una **nuova *governance* del territorio** attraverso la quale lo Stato avrà il dovere di assicurare la massima trasparenza nella sua azione.

A completamento delle disposizioni appena menzionate, nel gennaio 2009 il Governo ha presentato un secondo progetto di legge relativo all'**attuazione e "territorializzazione" dell'impegno nazionale per l'ambiente**. Il progetto *Grenelle II* (divenuto legge nel luglio 2010) offre nuovi strumenti giuridici e tecnici agli attori coinvolti, in particolare alle collettività territoriali che costituiranno un perno fondamentale della nuova *governance* ecologica del territorio, e declina, settore per settore, tutti i grandi orientamenti e gli obiettivi individuati dalla prima legge "*Grenelle".*

In **Germania** sono stati approvati numerosi provvedimenti in materia ambientale. In primo luogo è stata approvata la Legge per la nuova regolamentazione del diritto della **protezione della natura** e della **cura del paesaggio** (*Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege)*, del 29 luglio 2009, che riscrive integralmente la Legge federale sulla protezione della natura (*Bundesnaturschutzgesetz*) e contiene misure volte alla protezione generale delle specie e alla tutela di specie animali e vegetali; inoltre viene introdotta una nuova sezione riguardante la tutela delle aree costiere, delle acque marine, nonché dei vegetali ed animali all'interno di un'area di 12 miglia marine. E' stata poi varata la Legge per la nuova regolamentazione del **diritto delle acque** (*Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts*), del 31 luglio 2009, che semplifica il sistema delle autorizzazioni per i progetti di gestione delle acque ed inserisce nuove disposizioni in relazione alla gestione delle acque superficiali, con particolare riguardo alla portata minima, all'utilizzo dell'energia idrica e alle corsie idriche d'emergenza. La Legge per la regolamentazione della protezione dalle **radiazioni non ionizzanti**

(*Gesetz zur Regelung des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung - NISG*), del 29 luglio 2009, contiene le norme elaborate nell'ambito del progetto UGB (il progetto di codice ambientale federale); misure particolarmente restrittive sono previste per i minorenni, che d'ora in poi non potranno più sottoporsi alle sedute abbronzanti nei centri estetici. Una disposizione relativa all'incentivazione delle **energie rinnovabili** è contenuta nella già citata Legge per la lotta all'evasione fiscale: i rimborsi per l'erogazione di energia da impianti modulari, in funzione prima dell'entrata in vigore della Legge sulle energie rinnovabili (1° gennaio 2009), vengono aumentati in modo da consentire un loro ulteriore utilizzo economicamente conveniente.

Infine la Legge per il riordino della legislazione federale nel settore di competenza del **Ministero federale per l'ambiente**, per la protezione della natura e per la sicurezza atomica (*Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts in Geschäftsbereich des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt RGU*), dell'11 agosto 2009, che rientra nella più generale iniziativa di smantellamento burocratico (*Initiative Bürokratieabbau*) inaugurata nel 2003, prevede l'eliminazione completa di 14 provvedimenti normativi (leggi e regolamenti), nonché l'eliminazione parziale di altre sei leggi.

Nel Regno Unito la tutela dell'ambiente e la valorizzazione delle **fonti di energia rinnovabile** costituiscono le coordinate del *Green Energy Act 2009*. La legge, d'iniziativa parlamentare, intende semplificare la normativa vigente in materia di efficienza energetica e promuovere l'impiego delle energie rinnovabili con la duplice finalità, ambientale e sociale, di agevolare il ricorso alle risorse energetiche alternative e, nel contempo, di ridurre le difficoltà delle persone meno abbienti di poter assicurare un adeguato livello di riscaldamento all'interno delle proprie abitazioni (*fuel poverty*). In questa prospettiva il testo normativo introduce, in primo luogo, la nozione di "**energia verde**", definita come l'elettricità o il calore generati, nel limite di 5 megawatt, da fonti rinnovabili o comunque idonee a produrre bassi livelli di emissione nell'atmosfera; attraverso tale definizione, la legge integra il quadro normativo concernente le energie alternative, devolvendo alla normativa secondaria le modifiche della legislazione urbanistica necessarie a consentire l'installazione di impianti

di microgenerazione sia nelle aree residenziali che sui fondi a destinazione agricola.

Infine, analogamente al Parlamento tedesco, anche quello britannico ha approvato norme in materia di **tutela dell'ambiente marino e delle aree costiere** (*Marine and Coastal Access Act 2009*), che introducono nuovi criteri di pianificazione e di autorizzazione delle attività economiche diretti a preservare tale ambiente naturale.

7. Sul versante del **governo del territorio** il 2009 è stato per la **Francia** un anno particolarmente importante. Inserita nel più ampio contesto della "Revisione generale delle politiche pubbliche", è stata infatti annunciata dal Presidente della Repubblica nel febbraio 2009 la **riforma delle collettività territoriali**, basata su una serie di princìpi atti a ridurre, semplificare e razionalizzare la suddivisione amministrativa del territorio francese. La riforma presenta, tra gli aspetti più rilevanti, la creazione di due "coppie" amministrative, regione e dipartimento da un lato, comuni e strutture intercomunali dall'altro; il completamento e la semplificazione della **Carta dell'Intercomunalità** in Francia per assicurare un'organizzazione intercomunale dell'intero territorio nazionale; la creazione di **nuove strutture locali,** in sostituzione di collettività territoriali preesistenti. Successivamente, sulla base delle raccomandazioni formulate nel marzo 2009 da un Comitato appositamente istituito per studiare gli effetti della riforma (*Comité Balladur*), il Governo ha presentato nell'ottobre 2009 **quattro progetti di legge** riguardanti la riforma del territorio dello Stato (alla data del 20 settembre 2010, il progetto principale è attualmente all'esame della Commissione mista paritaria, dopo l'approvazione in seconda lettura da parte delle due Camere), ai quali va aggiunto il progetto per la creazione della **nuova collettività territoriale "*Grand Paris*"** (divenuto legge il 3 giugno 2010)

Nel **Regno Unito** l'ordinamento delle **autonomie locali** e le **politiche di governo del territorio** sono state disciplinate dal *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*. L'obiettivo di fondo della legge è quello di garantire la massima **democraticità e trasparenza delle istituzioni locali** e dunque, pur costituendo un provvedimento di ampia portata, il suo filo conduttore può individuarsi nella promozione

della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali degli enti locali e nella semplificazione della normativa da questi applicata in settori economici rilevanti per lo sviluppo delle aree territoriali. Per la parte relativa alla **democrazia locale**, le disposizioni introdotte fanno obbligo agli enti di governo locale (principalmente i *county* o i *district councils*) di promuovere la pubblica conoscenza del loro ruolo, delle loro competenze e degli istituti di partecipazione mediante i quali i cittadini possono concorrere alle decisioni da questi adottate. Lo **sviluppo economico locale** costituisce un ulteriore obiettivo del provvedimento, che prevede la redazione di piani regionali predisposti dagli organi territoriali a ciò preposti di concerto con la conferenza delle autorità locali di cui rilevino le competenze. Altre disposizioni della legge sono relative all'**edilizia sociale** ed ai contratti di **appalto per la realizzazione di opere pubbliche**.

FRANCIA

1. Dati quantitativi

Nel 2009 sono state promulgate in Francia **82 leggi**[1], contro le 95 del 2008.

Rispetto alla produzione legislativa del periodo 1990-2008 si rileva che il dato del 2009 registra una ulteriore diminuzione nell'approvazione di leggi rispetto al 2008, invertendo 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 2009 è inoltre inferiore alla media di produzione legislativa degli ultimi diciannove anni. Il totale delle leggi approvate negli anni 1990-2008 ammonta infatti a 1731, con una produzione media di circa 91 leggi per anno.

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, nel 2009, come di consueto, si registra una decisa prevalenza dell'iniziativa governativa. Delle 82 leggi promulgate in questo anno, infatti, 74 risultano provenienti da **disegni di legge del Governo *(projets de loi)*** e solo 8 provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare *(propositions de loi)***. Le percentuali corrispondenti sono 90% per l'iniziativa governativa e 10% per quella parlamentare (Tabella 1).

I dati percentuali si discostano da quelli del 2008 (rispettivamente 84% e 16%). Il dato, indicando una costante tendenza a favore dell'iniziativa governativa, si pone nella media annuale dei *projets de lois* approvati nel periodo 1990-2008 (79 *projets* di media ogni anno). Occorre considerare che il dato numerico delle proposte di legge di iniziativa parlamentare ha

[1] Non sono state prese in considerazione le leggi approvate definitivamente dai due rami del Parlamento nell'ultimo scorcio dell'anno 2009, ma promulgate nel 2010.

subito nel 2009 una flessione rispetto alle 15 leggi del 2008 e risulta leggermente inferiore alla media annuale delle *propositions de lois* approvate nel periodo 1990-2008 (12 *propositions* di media ogni anno).

La riforma costituzionale approvata il 23 luglio 2008 (*loi constitutionnelle n. 2008-724*), che ha avuto tra i suoi obiettivi principali il rafforzamento dei poteri del Parlamento, finora non sembra aver influito in modo sostanziale sulla produzione legislativa di origine parlamentare.

La prevalenza marcata, conformemente agli ultimi anni, dei progetti governativi, riscontrata anche nel 2009, può essere attribuita, oltre che alla tradizionale prevalenza dell'esecutivo, al fatto che il Governo ha promosso, come nel precedente anno, l'adozione di diversi provvedimenti per fronteggiare la difficile situazione economica, generatasi all'indomani della crisi finanziaria internazionale, che si è aperta nel 2008.

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 8 leggi derivanti da **proposte legislative di iniziativa parlamentare** si registrano infatti provvedimenti di un certo rilievo quali ad esempio: la legge tendente a favorire l'accesso al credito delle piccole e medie imprese e a migliorare il funzionamento dei mercati finanziari (*Loi n. 2009-1255*), la legge di semplificazione del diritto e delle procedure (*Loi n. 2009-526*), la legge recante alcune modifiche al funzionamento delle assemblee parlamentari (*Loi n. 2009-689*).

Nell'ambito della **legislazione ad iniziativa governativa**, si registra nel 2009 la consueta incidenza prevalente delle **leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali**, pari a 41 su un totale di 74 leggi ad iniziativa governativa e corrispondenti, in termini percentuali, al 55,40% delle leggi di iniziativa governativa (e al 50% 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 2009 possono essere innanzitutto individuate due tipologie di provvedimenti: le leggi finanziarie; le leggi di *habilitation e de ratification* delle ordinanze.

Nella prima categoria rientrano le **leggi di bilancio e di assestamento** (6 su 82) e le **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 82). Complessivamente queste leggi di indirizzo incidono per l'8,5% sul totale delle leggi approvate (7 su 82). Si tratta di un aumento rispetto al 2008, allorquando la percentuale era del 5,2%. In termini assoluti si tratta di 7 leggi, contro le 5 dell'anno precedente (nel 2008 si sono infatti registrate 4 leggi di bilancio e di assestamento e 1 legge di finanziamento della sicurezza sociale, su un totale di 95 leggi approvate).

Con riferimento alla seconda categoria, nel 2009 è stata approvata una ***loi de ratification*** di un'ordinanza. 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 nel 2008 non erano state approvate leggi di abilitazione).

Considerando le leggi promulgate nel 2009, ad esclusione della categoria delle leggi finanziarie, delle leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali e delle leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo, si rileva un totale di 33 provvedimenti.

Tra queste leggi, **25** sono di **iniziativa governativa** *(projets de loi)*, e **8** 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 33 leggi evidenzia i seguenti dati:

- **9 leggi istituzionali**
- **4 leggi intersettoriali**
- **14 leggi settoriali**

- **5 leggi micro-settoriali**
- **1 legge di manutenzione normativa** (si tratta della *loi n. 2009-526 du* 12 *mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures).*

Considerando le percentuali degli anni 2001-2008, si riscontra anche nel 2009 una tendenza costante all'approvazione di circa 10 leggi istituzionali per anno.

Si rileva inoltre che le leggi settoriali del 2009, seppur in numero minore rispetto agli anni precedenti, (ad es. nel 2005 erano 18; nel 2006 erano 21; nel 2007 erano 23 e nel 2008 erano 26), rappresentano comunque la categoria di leggi più cospicua nell'ambito della classificazione considerata. Si segnala al contempo la presenza di una legge di manutenzione normativa, come nei due anni precedenti (Tabella 3).

3. Recenti provvedimenti per rafforzare i poteri del Parlamento

In **un'ottica complessiva**, si evidenzia che negli ultimi anni le assemblee legislative francesi si sono fortemente orientate verso il **recupero della capacità d'azione del Parlamento** e del pieno esercizio dei poteri che la Costituzione gli riconosce. In questo senso grande rilievo hanno assunto la **riforma costituzionale del 2008,** le **leggi di attuazione** della stessa approvate nel corso del **2009** e la **riforma dei regolamenti parlamentari** realizzata sempre nel **2009.**

Al fine di comprendere più approfonditamente gli interventi normativi attuati nel corso del 2009 riguardanti la riforma dei meccanismi di organizzazione e funzionamento del Parlamento risulta opportuno richiamare le principali modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2008 in tale ambito. Tali modifiche hanno comportato un generale rafforzamento del ruolo del Parlamento e potranno determinare alcuni cambiamenti con riguardo alla qualità della legislazione.

Relativamente alla funzione legislativa delle assemblee parlamentari, la principale modifica apportata dalla **riforma del 2008** (*loi constitutionnelle*

n. 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République) riguarda l'esame in aula dei progetti di legge che non verte più sul testo trasmesso dal Governo, ma su quello approvato in commissione (art. 42 Cost.), ad esclusione delle leggi finanziarie, di finanziamento della sicurezza sociale e di revisione costituzionale. Sono state così rafforzate le funzioni delle commissioni, il cui numero è passato da sei a otto, con il conseguente alleggerimento del lavoro dell'assemblea (art. 43 Cost.)[2].

Con riferimento al diritto di emendamento è stato specificato che gli emendamenti sono giudicati ammissibili, in prima lettura, quando presentano un legame, anche indiretto, con il testo depositato o trasmesso (art. 45 Cost.).

Per le proposte di legge, ai presidenti delle camere, congiuntamente, è data la possibilità di 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. Un compito che era precedentemente riservato al Governo. Questo ha conservato invece il potere esclusivo di attivare la *Commission mixte paritarie* se è in esame un progetto di legge (art. 45 Cost.).

Con la riforma del 2008, è stata inoltre limitata alle leggi finanziarie, e ad un testo per sessione, la possibilità di ricorso alla procedura che consente al Governo di ottenere l'adozione di un provvedimento senza voto, ponendo la questione di fiducia dinanzi all'Assemblea nazionale (art. 49 Cost.).

Di particolare importanza sono state le modifiche alle disposizioni riguardanti la fissazione dell'ordine del giorno e l'organizzazione dei lavori parlamentari su cui, precedentemente, l'esecutivo aveva un'influenza determinante. La riforma ha stabilito che la discussione di un progetto o di una proposta di legge, in prima lettura, può essere posta all'ordine del giorno dell'assemblea solo dopo sei settimane dalla sua presentazione

---

[2] Il testo della Costituzione francese del 1958, con gli aggiornamenti al marzo 2010, è consultabile all'indirizzo web: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp.

(art. 42 Cost.); un termine di quindici giorni è previsto per le leggi finanziarie e per i progetti di legge relativamente ai quali il Governo abbia richiesto una "procedura accelerata" (art. 46 Cost.).[3] Inoltre, per quanto riguarda il calendario dei lavori, il Governo mantiene la priorità per due settimane mensili su quattro relativamente ai progetti e ai dibattiti di cui richiede l'iscrizione. Una settimana è riservata alle attività di indirizzo e controllo ed un giorno al mese è riservato alle iniziative dei gruppi minoritari (art. 48 Cost.).

Per quanto riguarda i progetti di legge del Governo, il nuovo dettato costituzionale dispone che essi debbano essere obbligatoriamente presentati nelle condizioni fissate da una legge organica. Al fine di favorire l'iniziativa legislativa dei parlamentari, è prevista poi la possibilità per i Presidenti di Assemblea di sottoporre al parere del Consiglio di Stato una proposte di legge, salvo parere contrario del presentatore (art. 39 Cost.).

Relativamente alla funzione di indirizzo e di controllo del Parlamento, la riforma stabilisce importanti modifiche. Oltre alla già citata previsione, all'interno del calendario dei lavori, di una settimana al mese riservata alle attività di indirizzo e di controllo, la riforma ha attribuito al Parlamento la facoltà, finora non prevista, di votare risoluzioni, che non possono tuttavia mettere in causa il rapporto fiduciario (art. 34-1 Cost.).

È previsto inoltre un potere di veto del Parlamento su alcune nomine del Presidente della Repubblica. Il nuovo dettato costituzionale stabilisce infatti che il Capo dello Stato non possa procedere ad una nomina qualora sia espresso su di essa un voto contrario nelle commissioni parlamentari

---

[3] La "procedura accelerata" (definita prima della riforma del 2008 come la procedura attivabile dopo che il Governo aveva formulato la "dichiarazione d'urgenza" su un provvedimento) è disciplinata dall'art. 45 della Costituzione. In base a tale procedura, dopo una sola lettura da parte di ciascuna Camera di un testo legislativo, il Primo ministro può richiedere la riunione di una commissione bicamerale paritetica (la *Commission mixte paritarie*), incaricata di proporre un testo di compromesso sulle disposizioni controverse. Se dopo un'ulteriore lettura da parte di ciascuna camera, manca ancora l'accordo, il Governo può chiedere all'Assemblea Nazionale di deliberare in via definitiva. Con la riforma del 2008 è stato stabilito che l'avvio della procedura accelerata possa essere oggetto di opposizione congiunta da parte delle "Conferenze dei Presidenti" delle due camere. La "Conferenza dei presidenti" è l'organo che riunisce il Presidente di assemblea, i suoi Vicepresidenti, i Presidenti delle commissioni permanenti e speciali, i Presidenti dei gruppi. Alle riunioni della Conferenza può partecipare un rappresentante del Governo.

competenti di Assemblea nazionale e Senato. La somma dei voti contrari manifestati deve rappresentare almeno i tre quinti dei suffragi espressi in entrambe le commissioni delle due Camere (art. 13 Cost.).

È inoltre introdotto in Costituzione l'obbligo per il Governo di informare le Camere in merito alla decisione di impegnare le Forze armate all'estero, entro tre giorni dall'inizio delle operazioni militari. L'informativa può dar luogo solo ad un dibattito senza voto. In caso di prolungamento dell'impegno delle Forze armate per un periodo superiore a quattro mesi è necessaria l'approvazione del Parlamento (art. 35 Cost.).

Nell'ambito della politica europea, conformemente al disposto del Trattato di Lisbona, alle Camere sono obbligatoriamente trasmessi dal Governo tutti gli atti dell'Unione europea, su cui possono essere adottate risoluzioni. Con la riforma del 2008, è stato inoltre stabilito che all'interno di ogni assemblea parlamentare, sia costituita una commissione incaricata degli affari europei (art. 88-4 Cost.).

Per quanto riguarda la composizione delle Camere, la riforma stabilisce che il numero dei deputati non può essere superiore a 577 e dei senatori a 348, e che i francesi residenti all'estero siano rappresentati non solo al Senato, ma anche all'Assemblea nazionale (art. 24 Cost.).

Con particolare riferimento **all'applicazione dei nuovi articoli della Costituzione** relativi all'organizzazione dei lavori delle assemblee parlamentari, sono state approvate quattro importanti **leggi nel 2009**:

- la *Loi organique n. 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution,* che è la prima legge ad essere stata approvata per l'attuazione del nuovo dettato costituzionale e riguarda la composizione dell'Assemblea Nazionale e le modalità di sostituzione dei membri del Parlamento.
- la *Loi n. 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, relativa alla nuova commissione indipendente incaricata di rendere i pareri sui progetti e le proposte di legge delimitanti i collegi per l'elezione dei deputati o recanti modifiche alla ripartizione di seggi di deputati e senatori.

- *La Loi organique n. 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, che dà attuazione alle nuove disposizioni costituzionali relative all'istituto delle risoluzioni; alle modalità di presentazione dei progetti di legge del Governo, prevedendo in particolare che essi siano corredati di uno "studio d'impatto"; alle condizioni di esercizio del diritto di emendamento.
- *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,* che è volta ad attuare la riforma costituzionale del 2008 per ciò che riguarda le condizioni di azione del Parlamento in materia di affari europei e le modalità di richiesta dei pareri al Consiglio di Stato sulle proposte di legge.

Un'illustrazione più dettagliata di questi provvedimenti è presente nel paragrafo successivo, nella sezione dedicata agli interventi legislativi realizzati in Francia nel 2009 nel settore istituzionale.

Di grande importanza, per il rafforzamento delle funzioni del Parlamento, è stata poi nel 2009 la **riforma dei regolamenti parlamentari**, che trova anch'essa fondamento nella Legge costituzionale n. 2008-724.

In particolare alcune disposizioni della legge n. 2008-724 rinviano esplicitamente alla riformulazione delle norme regolamentari delle assemblee parlamentari per renderle compatibili con il nuovo dettato costituzionale. La revisione delle norme regolamentari si è inoltre resa necessaria per rendere applicabili le leggi di attuazione della Costituzione approvate nel 2009 e, in particolare, con riferimento al procedimento legislativo, la legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009 relativa all'applicazione degli articoli 34-1, 39 e 44 della Costituzione.

L'Assemblea nazionale e il Senato hanno proceduto contemporaneamente alla riformulazione dei regolamenti, con il duplice obiettivo di adeguarli alla riforma costituzionale e di razionalizzarne le regole. Le riforme regolamentari sono state adottate, dall'Assemblea

Nazionale, il 27 maggio 2009, con la *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*[4], dal Senato, il 2 giugno 2009, con la *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*[5].

Le modifiche introdotte hanno portato ad una riscrittura pressoché totale dei regolamenti incidendo sia sulla loro forma che sulla struttura[6].

Si segnalano, in particolare, le variazioni di maggiore rilevanza introdotte nel Regolamento dell'Assemblea nazionale[7]:

- La definizione di una "**Carta dell'opposizione**", attraverso l'adozione di alcune misure specifiche: l'attribuzione di un ruolo più rilevante ai gruppi parlamentari di opposizione o minoritari nell'ambito delle istanze decisionali dell'Assemblea, come, ad esempio la Presidenza della Commissione finanze e della Commissione speciale per il bilancio interno dell'Assemblea (art. 39 Reg.); la previsione di una partecipazione diretta delle minoranze alle attività di controllo e di valutazione; l'introduzione dell'obbligo di riservare una giornata di seduta al mese ad un ordine del giorno stabilito dai gruppi di opposizione o minoritari (art. 48 Reg.); l'attribuzione di un tempo di parola ai deputati dell'opposizione superiore a quello riservato ai deputati della maggioranza, nell'ambito della nuova procedura per l'esame dei testi legislativi del "tempo programmato". Tale procedura,

---

4 Il testo della *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale* è consultabile all'indirizzo web: http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/ta/ta0292.pdf.

5 Il testo della *Résolution modifiant le règlement du Senat*… è consultabile all'indirizzo web: http://www.senat.fr/leg/tas08-085.pdf

6 Per un approfondimento sulla riforma dei regolamenti parlamentari cfr. H. Jozefowicz, *La réforme des règlements des assemblées parlamentaires: entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme*, in "Revue française de Droit Constitutionnel", Presses Universitaires de France, 2010/2 (n.85), pp. 329-372. Si veda inoltre, per la riforma del regolamento dell'Assemblea nazionale, il dossier esplicativo sul tema pubblicato sul sito dell'Assemblea nazionale: *La reforme du règlement de l'Assemblée nationale (jullet 2009):* http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement/reforme-reglement-2009.asp.

7 Il testo del *Règlement de l'Assemblée nationale*, aggiornato al dicembre 2009, è consultabile all'indirizzo web: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp.

illustrata più dettagliatamente in seguito, stabilisce gli spazi temporali determinati per gli interventi dei deputati (art. 49 Reg.).

- L'obbligo per il Governo di corredare un **disegno di legge** di uno **"studio d'impatto**" in cui sono chiariti gli obiettivi e i motivi del ricorso alla nuova legislazione, in virtù del nuovo art. 39 della Costituzione ed in attuazione della legge organica n. 2009-403. La Conferenza dei presidenti ha il compito di valutare l'ammissibilità di un disegno di legge, considerando se ad esso è stato correttamente unito uno studio d'impatto. In caso di disaccordo tra la Conferenza e il Governo, il Presidente di Assemblea può investire il Consiglio Costituzionale per prendere una decisione in merito (art. 47-1 Reg.). I documenti relativi allo "studio di impatto" di un disegno di legge sono stampati e distribuiti ai deputati insieme al progetto di legge stesso (art. 83 Reg.).
- La riorganizzazione delle **commissioni parlamentari permanenti,** in primo luogo con il loro passaggio da sei a otto.[8] Inoltre, considerato che il nuovo dettato costituzionale stabilisce che un progetto di legge, in prima lettura, non può essere discusso in aula prima di sei settimane (ad eccezione di alcuni progetti di legge come ad es. i disegni di legge finanziari) e che in aula il testo legislativo esaminato è quello approvato in commissione, e non più quello del Governo, è stata ridefinita l'attività legislativa in commissione. In particolare, con riferimento alla presentazione degli emendamenti, il nuovo Regolamento parlamentare stabilisce che un emendamento possa essere presentato anche da un deputato non appartenente alla commissione competente per l'esame di un determinato testo legislativo, almeno tre giorni prima dell'inizio del dibattito (art. 86 Reg.). È stata inoltre migliorata la pubblicità dei lavori delle commissioni.

---

[8] Le due nuove commissioni permanenti sono competenti, l'una, in materia di ambiente e territorio, l'altra, in materia di affari culturali. Le otto commissioni permanenti dell'Assemblea nazionale, definite all'art. 39 del Regolamento, sono quindi attualmente: 1) la Commissione per gli affari culturali e l'educazione; 2) la Commissione per gli affari economici; 3) la Commissione per gli affari esteri; 4) la Commissione per gli affari sociali; 5) la Commissione per la difesa nazionale e le forze armate; 6) la Commissione per lo sviluppo sostenibile e la gestione del territorio; 7) la Commissione per le finanze, l'economia generale e il controllo di bilancio; 8) la Commissione per le leggi costituzionali, la legislazione e l'amministrazione generale della Repubblica.

- la **formulazione di nuove regole per la definizione dell'ordine del giorno** che le nuove norme costituzionali attribuiscono in modo quasi paritario al Governo e al Parlamento. In base all'art. 48 della Costituzione, come si è già evidenziato, due settimane al mese sono infatti riservate all'esame dei disegni di legge o di altre questioni di interesse dell'esecutivo, una settimana è consacrata alle attività di controllo del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche, un giorno al mese è destinato ad un ordine del giorno stabilito dall'opposizione e una seduta a settimana è riservata al sindacato ispettivo. In attuazione della normativa costituzionale, il Regolamento dell'Assemblea nazionale dispone che, una volta acquisite le indicazioni del Governo riguardo alle settimane che esso prevede di riservare, nel corso di una sessione, all'esame dei temi di suo interesse, la Conferenza dei presidenti stabilisca, in primo luogo, all'inizio di ogni sequenza di otto settimane, una ripartizione indicativa delle diverse priorità, previste dalla Costituzione, in materia di ordine del giorno. Una volta acquisite le proposte di iscrizione all'ordine del giorno di determinati temi da parte dei presidenti di gruppo e delle commissioni, la Conferenza dei presidenti stabilisce inoltre, nel corso della sua riunione settimanale, un ordine del giorno per la settimana in corso e le tre successive. La Conferenza fissa inoltre le sedute dedicate alle attività di sindacato ispettivo e stabilisce, una volta al mese, l'ordine del giorno della seduta dedicata ai temi richiesti dai gruppi di opposizione e gruppi minoritari. L'ordine del giorno è poi presentato all'Assemblea che delibera sul suo insieme (art. 48 Reg.).
- la nuova programmazione e pianificazione dei lavori parlamentari, con l'introduzione del **tempo legislativo programmato** (art. 49 e 55 Reg.) che consente di fissare a priori la durata di un dibattito senza comunque limitare il diritto di emendamento. La possibilità di adottare tale procedura è attribuita alla Conferenza dei presidenti che stabilisce i tempi di parola di cui dispone ogni gruppo, proporzionalmente maggiore per i gruppi di opposizione o minoritari. Il tempo legislativo programmato non è applicabile ai progetti di legge finanziari e a quelli di revisione costituzionale (art. 118; 119; 121-1 Reg.).

Nell'ambito specifico del rafforzamento dei poteri di indirizzo e controllo del Governo si segnalano in particolare:

- L'istituzione di un organo *ad hoc* incaricato di svolgere le funzioni di controllo delle politiche pubbliche: il ***Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*** (da art. 146-2 a art. 146-7 Reg.). La misura rafforza l'altra disposizione, già illustrata in precedenza, di destinare una settimana al mese del calendario dei lavori dell'assemblea al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche.
- L'introduzione dell'istituto delle **risoluzioni.** Il Regolamento stabilisce in particolare che le proposte di risoluzione, una volta presentate, non possono essere inviate in commissione e che esse possono essere giudicate non ricevibili dal Governo se la loro approvazione o il loro rifiuto sono tali da mettere in causa la responsabilità dell'esecutivo, come disposto dall'art. 34-1 della Costituzione. Il Regolamento stabilisce inoltre che le proposte di risoluzione non possono essere emendate e che, una volta adottate dall'Assemblea, sono trasmesse al Governo e pubblicate sul *Journal Officiel* (art. 136 Reg.).
- La previsione di un **parere obbligatorio** da parte delle **commissioni permanenti** su alcune **nomine** ad incarichi pubblici proposte dal **Presidente della Repubblica.** Il Regolamento stabilisce in particolare che le personalità indicate dal Capo dello Stato siano ascoltate in audizioni formali dalle commissioni competenti e che il voto sul parere favorevole o contrario su tali nomine sia segreto. L'esame e il computo dei voti riguardanti tali nomine avviene simultaneamente nelle due commissioni permanenti dell'Assemblea Nazionale e del Senato. Il parere espresso è notificato al Presidente della Repubblica e al Primo ministro ed è pubblicato sul *Journal Officiel* (art. 29-1 Reg.).
- La definizione delle regole per lo svolgimento del dibattito riguardante **l'informativa del Governo sull'utilizzo delle forze armate all'estero**, che, come stabilito dall'art. 35 della Costituzione, non può dar luogo a votazioni e la definizione delle modalità di

esame e votazione della richiesta del Governo di **autorizzazione al prolungamento dell'intervento militare,** dopo quattro mesi dal suo inizio. Il dibattito su tali questioni è organizzato secondo una procedura di contingentamento dei tempi (art. 131 Reg.).

- L'introduzione di strumenti nuovi per migliorare il controllo delle politiche europee, ma anche per rafforzare la partecipazione alla loro realizzazione, in conformità al Trattato di Lisbona del 2007.[9] Il Regolamento stabilisce innanzitutto l'istituzione di un organo *ad hoc* incaricato di seguire i lavori delle istituzioni europee: la ***Commission des affaires européennes.*** La Commissione per gli affari europei, composta in modo tale da assicurare una rappresentanza proporzionale dei gruppi politici ed una rappresentanza equilibrata delle commissioni permanenti, esamina i progetti di atti dell'Unione europea sottoposti dal Governo all'Assemblea. La Commissione può trasmettere alle commissioni permanenti competenti per materia su un determinato progetto di legge le proprie analisi. La Commissione può inoltre presentare un rapporto d'informazione su ogni documento approvato da un'istituzione dell'UE e presentare in merito una proposta di risoluzione. Il Regolamento stabilisce inoltre, come esplicitamente previsto dall'art. 88-4 della Costituzione, le modalità di adozione delle **"risoluzioni europee"**, che sono sempre assegnate per l'esame preliminare alla *Commission des affaires européennes*. Il Regolamento dispone poi le modalità per l'adozione dei **"pareri motivati" sulla sussidiarietà** e per la presentazione di un **ricorso** alla Corte di giustizia dell'Unione europea contro un atto europeo **per violazione del principio di sussidiarietà**, previsti dall'art. 88-6, rispettivamente comma 1 e 2, del nuovo testo costituzionale. Infine le nuove disposizioni regolamentari disciplinano le modalità di approvazione delle **mozioni parlamentari**, introdotte dall'art. 88-7 della Costituzione, con cui l'Assemblea può opporsi alla modifica delle regole di adozione di atti dell'UE attraverso l'applicazione di "clausole passerella", nei casi previsti per la revisione semplificata

[9] Il Trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

dei Trattati europei o della cooperazione giudiziaria in materia civile (da art. 151-1 a art. 151-12 Reg.).

4. Principali settori di intervento legislativo

Nel 2009 (terzo anno della XIII legislatura) il Governo, oltre a proseguire nell'opera di **riforma delle istituzioni repubblicane** iniziata con la revisione costituzionale del 2008, ha varato ulteriori misure per il contenimento della spesa pubblica e la **modernizzazione dell'amministrazione dello Stato** - nell'ambito della quale ha avviato anche la riforma dell'organizzazione territoriale del Paese - ed ha intrapreso nuove iniziative per la **modernizzazione dell'economia**.

L'azione del Governo si è infatti concentrata sulle iniziative già avviate nel 2008, in linea con le decisioni assunte a livello europeo e internazionale, per stimolare la **crescita economica** del Paese attraverso importanti strumenti di stimolo per i futuri sviluppi dell'attività economica della Francia, con una particolare attenzione alle misure "verdi", agli investimenti a favore della ricerca e dell'innovazione tecnologica e alle piccole e medie imprese. Inoltre nuove misure eccezionali, anche di carattere sociale, sono state promosse e adottate nel corso del 2009 per fronteggiare, a livello nazionale, la **crisi economica mondiale.**

Il Governo si è peraltro impegnato in modo particolare nel promuovere l'attuazione dei progetti elaborati nel *Grenelle de l'Environnement* a favore dell'**ambiente** e dello **sviluppo sostenibile**, riconoscendo la necessità di adeguare l'economia francese ad un nuovo modello di crescita, basato sullo sviluppo sostenibile e sul **risparmio energetico.**

Nel **settore istituzionale** il legislatore ha adottato nel 2009 diversi provvedimenti per riformare le istituzioni francesi e dare attuazione alla revisione costituzionale del 23 luglio 2008.

Si segnalano in primo luogo le due leggi del 13 gennaio 2009 riguardanti la **composizione del Parlamento**, le prime ad essere approvate in base alle disposizioni del nuovo testo costituzionale:

- Legge organica per l'applicazione dell'art. 25 della Costituzione che determina il numero massimo dei deputati in 577, numero

complessivo non superabile secondo quanto previsto peraltro anche dall'art. 24 del testo costituzionale. Il limite fissato avrà delle conseguenze nella definizione delle circoscrizioni elettorali, in quanto in esso dovranno rientrare anche i deputati eletti dai francesi all'estero, i quali, grazie alla riforma costituzionale, saranno rappresentati in entrambe le Assemblee parlamentari. La legge organica disciplina inoltre la sostituzione dei deputati per morte, per assunzione della carica di membro del Consiglio costituzionale o per affidamento da parte del Governo di una missione temporanea che superi i sei mesi e la sostituzione dei parlamentari che accettino cariche di governo nonché le modalità del loro ritorno in Parlamento *(Loi organique n. 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution)*.

- Legge ordinaria che precisa la composizione e l'organizzazione della commissione indipendente, istituita in base all'art. 25 della Costituzione e incaricata di dare un parere pubblico sui progetti di testi normativi che delimitino le circoscrizioni per l'elezione dei deputati o che modifichino la ripartizione dei seggi dei parlamentari. La legge autorizza inoltre il governo a procedere ad una nuova delimitazione e ad una nuova ripartizione dei seggi di deputato per mezzo di ordinanze e rende applicabile all'elezione dei deputati rappresentanti i francesi residenti all'estero la modalità di scrutinio in vigore per il resto dei deputati *(Loi n. 2009-39 du 13 janvier 2009 realtive à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés)*.

Sempre in **materia parlamentare**, oltre alla riforma dei regolamenti parlamentari già descritta nel paragrafo 2, il legislatore ha approvato altri due provvedimenti di rilievo:

- Legge organica che applica gli articoli 34-1, 39 e 44 della Costituzione e costituisce una tappa fondamentale nella riforma delle istituzioni della Repubblica dando attuazione agli strumenti previsti dalla revisione costituzionale al fine di migliorare la qualità della legge, rinforzare l'efficacia del lavoro parlamentare e diversificare le

modalità di espressione del Parlamento. La legge organica determina le condizioni di voto delle risoluzioni di iniziativa parlamentare, le modalità di presentazione dei progetti di legge da parte del governo e il quadro generale, comune alle due assemblee, per l'esercizio del diritto di emendamento. Con particolare riferimento alle condizioni di presentazione dei disegni di legge, la legge organica stabilisce che essi siano corredati da uno "studio di impatto" in cui vengano definiti gli obiettivi perseguiti dal provvedimento, presentate le possibili alternative all'adozione di nuove norme ed esposti i motivi in base ai quali si ritiene necessario il ricorso al legislatore. Con riferimento al diritto di emendamento, la legge organica definisce il quadro generale, comune alle due camere, cui dovranno adeguarsi i regolamenti parlamentari. In particolare dispone che gli emendamenti devono avere forma scritta ed essere sommariamente motivati. Inoltre, gli emendamenti dei membri del Parlamento non possono essere presentati dopo l'inizio dell'esame del testo in Assemblea, mentre tale possibilità è prevista per quelli del Governo e della Commissione competente. Ai regolamenti è lasciata la possibilità di determinare una data anteriore o la riapertura dei termini per gli emendamenti dei parlamentari *(Loi organique n. 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution)*.

- Legge che disciplina le condizioni di esercizio delle **competenze del Parlamento** in materia di **affari europei**, con l'istituzione di una Commissione incaricata degli affari europei in ciascuna Assemblea di cui delinea le relative competenze nelle linee generali, affidando ai regolamenti parlamentari la definizione della composizione, della nomina dei membri e delle regole di procedura applicabili al suo interno. Le legge determina inoltre le **modalità di richiesta di pareri al Consiglio di Stato** sulle proposte di legge *(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).*

Di particolare significato inoltre l'approvazione della legge organica che disciplina l'applicazione dell'art. 61-1 della Costituzione, quale risulta dalla revisione del 2008. La nuova disposizione costituzionale ha introdotto nell'ordinamento francese il **giudizio incidentale di legittimità costituzionale** che ammette la possibilità ai cittadini di sollevare, nel corso di un processo davanti a una giurisdizione amministrativa, civile o penale, l'**eccezione d'incostituzionalità** di una norma ritenuta lesiva di diritti o libertà garantiti dalla Costituzione e che il Consiglio Costituzionale sia investito della questione al fine di sancire l'abrogazione della disposizione normativa *(Loi organique n. 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application dell'article 61-1 de la Constitution)*.

Si ricorda infine, nel settore istituzionale, la legge che ha modificato le regole applicabili alle elezioni dell'**Assemblea della Corsica** per assicurare alla collettività territoriale una maggioranza stabile *(Loi n. 2009-832 du 7 juillet 2009 modifiant le mode de scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse).*

Leggi di rilievo sono state approvate nel 2009 in materia di **difesa, sicurezza e giustizia.**

In particolare in materia di **difesa e sicurezza**, si segnala la legge di programmazione militare 2009-2014 che ha dato attuazione alla nuova strategia lanciata dal Presidente della Repubblica con il **Libro bianco sulla difesa e sicurezza nazionale** del giugno 2008[10] e alle decisioni prese nel quadro della modernizzazione dell'amministrazione dello Stato, avviata dal 2007 con la **Revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP)**[11]. La legge comporta una riforma di grande ampiezza delle forze

---

[10] Il Libro bianco è consultabile all'indirizzo http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000341/0000.pdf.

[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. La RGPP punta a cambiare in profondità l'organizzazione amministrativa francese e il contenuto dell'azione pubblica nell'intento di offrire un migliore servizio agli utenti, far

armate, ridefinendone i compiti, i contratti operativi, il dispiegamento dei vari elementi, i *formats* e pone un accento particolare sul rinnovamento delle strutture. Il *Conseil de défense et de sécurité nationale*, organo di nuova istituzione, sarà la sede nella quale il Presidente della Repubblica deciderà gli orientamenti della politica di sicurezza nazionale. Una sezione del Consiglio, il *Conseil National du reinsegnement*, si occuperà dei servizi segreti. Il provvedimento legislativo programma anche i mezzi finanziari di cui disporrà, nel bilancio dello Stato, il capitolo dedicato alla Difesa e li ripartisce secondo le priorità fissate dal Libro bianco, prevedendo che i risparmi di spesa derivanti dalla riforma dell'amministrazione generale della difesa siano integralmente reinvestiti all'interno della stessa amministrazione al fine di rinnovarne le strutture e migliorare le condizioni lavorative del personale. Infine la legge prevede una procedura specifica, con l'intervento della *Commission consultative du secret de la défense nationale*, per le perquisizioni nei luoghi che conservano materiali coperti dal Segreto della difesa nazionale o in luoghi comunque sottoposti al Segreto della difesa nazionale *(Loi n. 2009-928 du 29 juillet 2009 de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense)*.

Sempre nell'ambito della politica condotta dal Governo per la **modernizzazione** dell'organizzazione e del funzionamento delle **forze di sicurezza** si inserisce la legge che stabilisce il collegamento organico e operativo al Ministero dell'Interno della ***Gendarmerie nationale***. Il provvedimento mette così le due forze di sicurezza interna (la ***Police***, con

---

beneficiare il personale pubblico di migliori condizioni di lavoro e di carriera e diminuire le spese pubbliche. I lavori della RGPP, della quale è relatore e portavoce il Ministro del Bilancio, dei Conti pubblici e della Riforma dello Stato, François Baroin, hanno la loro sede decisionale nel *Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP),* presieduto dal Presidente Sarkozy. La prima fase, condotta in collaborazione con i ministeri e volta ad analizzare le politiche pubbliche esistenti e a individuare gli scenari di possibile riforma, ha visto anche l'apertura di quattro cantieri interministeriali relativi in particolare a: la gestione delle risorse umane, le relazioni tra lo Stato e le collettività locali, la riforma dell'amministrazione territoriale e la semplificazione delle procedure interne allo Stato. I lavori della RGPP hanno portato all'adozione di misure concrete tra il 2007 e il 2008, tradotte nella legislazione primaria e secondaria o in misure non legislative. Per i risultati conseguiti e per l'evoluzione della *Révision générale des politiques publiques* si segnala il relativo sito ufficiale della RGPP (http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/).

statuto civile e la ***Gendarmerie***, con statuto militare) sotto l'autorità dello stesso ministro con l'obiettivo di rafforzare la coerenza e l'efficacia degli strumenti per la **sicurezza interna** su tutto il territorio francese, anche se la *Gendarmerie* mantiene, per l'esecuzione dei suoi compiti militari, il suo statuto di forza di polizia militare sottoposta al Ministro della Difesa (*Loi n. 2009-971 du 3 août 2009 relative à la Gendarmerie nationale)*.

Per quanto riguarda la **giustizia** il legislatore ha approvato, alla fine del 2009, la **riforma del sistema pubblico penitenziario francese**. La legge definisce i compiti del servizio pubblico penitenziario e le condizioni del suo esercizio, distinguendo i compiti esclusivi dell'amministrazione penitenziaria da quelli che necessitano della partecipazione di altri *partenaires* pubblici. Le nuove disposizioni migliorano il riconoscimento del personale dell'amministrazione penitenziaria con una più puntuale definizione dei relativi compiti e, nello stesso tempo, garantiscono ai detenuti il godimento di alcuni diritti mentre favoriscono lo sviluppo di misure alternative alla detenzione, sia nella fase precedente la condanna che nella fase di esecuzione della pena, al fine di contribuire a ridurre il sovraffollamento delle carceri francesi *(Loi n. 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire)*.

Nell'ambito della riforma e **modernizzazione dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica francese** il Governo, in occasione dei Consigli per la modernizzazione delle politiche pubbliche del 12 dicembre 2007 e del 4 aprile del 2008[12], ha deciso di affrontare anche il tema della **mobilità nella funzione pubblica**, rendendo più dinamici i percorsi professionali dei dipendenti pubblici. La legge, approvata ad agosto 2009, crea il diritto alla mobilità del dipendente pubblico, ma riconosce anche le progressioni di carriera acquisite durante un periodo di mobilità, dispone

[12] 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 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.

l'istituzione di un progetto personalizzato di evoluzione professionale e disciplina le pratiche di assunzione, formazione, valutazione e di gestione delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche *(Loi n. 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique)*.

Nel 2009 è stata inoltre approvata la legge sulla **semplificazione e trasparenza del diritto** e di **alleggerimento delle procedure amministrative** che, elaborata anche grazie ai contributi dei cittadini attraverso la pagina internet "*Simplifions la loi*", aperta dalla *Commission des lois* sul sito ufficiale dell'*Assemblée nationale*[13], si articola intorno a quattro assi principali: le semplificazioni a favore dei cittadini e degli utenti delle amministrazioni pubbliche, le semplificazioni amministrative a favore delle imprese e dei professionisti, la semplificazione delle regole applicabili alle collettività territoriali e ai servizi pubblici, la "chiarificazione" in materia di diritto e procedura penale *(Loi n. 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures).*

Per quanto riguarda **la legislazione in materia di economia e finanza pubblica**, nel corso del 2009 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) ed ha proseguito nel solco delle iniziative avviate nel 2008 per fronteggiare, a livello nazionale, i problemi conseguenti alla **crisi economica internazionale.**

In particolare è stata data attuazione al ***Plan de Relance de l'économie***, annunciato dal Presidente Sarkozy il 4 dicembre 2008 nel discorso di Douai. Il Piano[14] ha costituito uno sforzo eccezionale del

---

[13] La pagina è consultabile all'indirizzo http://simplifionslaloi.assemblee-nationale.fr/.

[14] Le misure previste dal *Plan* sono a carattere temporaneo e reversibile e avrebbero inizialmente dovuto trovare applicazione ed esaurirsi in gran parte nel corso del 2009. Prorogate o perfezionate dalle successive *Lois de finances*, tali misure avranno termine entro il 2010 e sono in linea con l'attuazione in Francia del *Piano europeo di ripresa economica (*COM/2008/0800 def.), approvato dal Consiglio europeo dell'11-12 dicembre 2008 per fronteggiare la crisi economica internazionale.

Governo, che ha impegnato un totale di oltre 26 miliardi di euro a sostegno dell'attività economica francese per creare le condizioni di un rapido rilancio e promuovere la **crescita dell'economia**, indirizzandola per buona parte alla realizzazione della **strategia nazionale per uno sviluppo sostenibile** definita al termine delle riflessioni del *Grenelle de l'Environnement*. 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[15] ed inizialmente si è concretizzato[16] in una fitta serie di incontri 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.

È da sottolineare che già tra le prime misure anti-crisi varate nel 2008 con la iniziale *Loi de finances* per il 2009 *(LOI n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)* sono state previste ben 35 misure "verdi" per l'attuazione del *Grenelle* e che il 35 per cento del *Plan de relance* è stato destinato ad accelerare la realizzazione di misure e progetti individuati dal *Grenelle*.

Nel 2009 si segnalano in primo luogo le tre leggi finanziarie di rettifica della *Loi de finances* per il 2009:

- *Loi n. 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative (I) pour* 2009, che che ha definito la **dotazione finanziaria** a carico del bilancio dello Stato per l'**attuazione del *Plan de relance*** e ha ripartito i 26 miliardi di euro previsti nel modo seguente:

---

[15] Il Ministero dell'Ecologia ha attivato un sito internet dedicato al Progetto *Grenelle* (http://www.legrenelle-environnement.fr/). Il nome *Grenelle* deriva dal luogo a Parigi dove venne concluso un accordo tra le parti sociali nell'ambito della crisi sociale del maggio 1968. Il termine ha in seguito designato ampie discussioni di concertazione, aperte alle forze sociali e finalizzate a costruire un vasto compromesso sociale in vista di rilevanti decisioni a lungo termine.

[16] Tra l'ottobre e il dicembre 2007.

- 11,5 miliardi di euro in **misure a sostegno della cassa delle imprese** per alleggerirne i vincoli derivanti dai finanziamenti, tra le quali il rimborso anticipato dei crediti delle imprese verso lo Stato;
- 10,5 miliardi di euro di **investimenti pubblici eccezionali**, divisi tra lo Stato (4 miliardi di euro destinati in particolare alle infrastrutture, alla ricerca e all'insegnamento superiore, alle strutture per la difesa e sicurezza e al patrimonio pubblico nazionale), le grandi imprese pubbliche - EDF, la *Poste*, RATP (4 miliardi di euro non a carico del bilancio dello Stato) e le collettività locali, sostenute dallo Stato (2,5 miliardi di euro) attraverso il versamento anticipato del Fondo di compensazione dell'IVA;
- 2 miliardi di euro per i settori degli **alloggi** e dell'**industria automobilistica**, i più esposti alla crisi economica;
- 2 miliardi per le **misure a favore dell'occupazione e della solidarietà** (in particolare per: premio per l'assunzione nelle mini-imprese, premio di solidarietà attiva, assistenza ai lavoratori in cerca di occupazione).

▪ *Loi n. 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative (II) pour* 2009, che ha prolungato alcune delle iniziative già adottate dall'iniziale *Plan de relance* e, per assicurare solidarietà e sostegno al potere d'acquisto delle famiglie più bisognose, ha dato attuazione ad altre **misure eccezionali di carattere sociale**, supplementari al *Plan,* annunciate dal Presidente della Repubblica in seguito alla riunione con le parti sociali del 18 febbraio. Tra le misure adottate si segnalano in particolare: una dotazione supplementare di 800 milioni di euro destinati ad un ***Fonds d'investissement social*** per il finanziamento della formazione e della riconversione professionale durante la crisi, una riduzione delle imposte sul reddito, un premio di solidarietà attiva (PSA) per le famiglie più bisognose e buoni d'acquisto di 200 euro per le famiglie a basso reddito. Le misure sociali sono state inserite nell'ambito di una manovra economica più ampia a sostegno dell'attività economica in crisi che ha assicurato, tra l'altro, il finanziamento del ***Pacte automobile*** a sostegno dell'industria automobilistica, nuove aperture di credito (non a carico del bilancio dello Stato) per aiuti alla

stampa e agli agricoltori e silvicultori in difficoltà, nonchè la creazione di un ***Fonds d'expérimentation pour la jeunesse*** a favore dei giovani.

- *Loi n. 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative (III) pour* 2009, articolata su quattro temi principali: la **lotta ai paradisi fiscali** in attuazione delle conclusioni del G20 di Pittsburgh; la **lotta contro l'economia "sommersa"** con la previsione di misure di incentivo per favorire la comunicazioni agli agenti di polizia di informazioni rilevanti da parte degli agenti delle imposte; la **modernizzazione delle amministrazioni fiscali e doganali** ed il miglioramento delle loro relazioni con gli utenti; l'**adeguamento alle esigenze dell'Unione europea** dell'ordinamento francese e la sua modernizzazione.

Il ***Plan de relance*** ha inoltre puntato a favorire l'investimento pubblico e privato per sostenere l'attività economica e contrastarne il rallentamento dovuto alla crisi preparando la competitività del futuro.

In questo ambito è da segnalare la legge a **sostegno** dei **programmi di costruzione** e dei **progetti di partenariato pubblico-privato** che ha semplificato e accelerato le procedure di applicazione delle regole urbanistiche al fine di incoraggiare, almeno temporaneamente, la costruzione di alloggi e ha adottato misure volte a favorire il ricorso a contratti di partenariato pubblico-privato nei lavori pubblici *(Loi n. 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés).*

Nell'ambito della **politica per le piccole e medie imprese** il Governo ha varato nel 2009 un **Piano di sostegno** per le PMI per 22 miliardi di euro di finanziamenti ai quali si sono aggiunti i 30 miliardi concessi dalla Banca europea degli investimenti (BEI) per l' Unione europea.

In cambio delle misure anti-crisi approvate nel 2008 per assicurare la stabilità del sistema bancario nazionale (*Loi du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie)* il Governo ha chiesto alle banche francesi di assumere impegni nei confronti delle imprese, in particolare le piccole e medie imprese (PMI). L'azione del Governo si è infatti concentrata nel sostegno al credito per le PMI, in

difficoltà per la crisi economica, impegnandosi anche attraverso meccanismi di "**mediazione diretta" per l'accesso al credito**[17].

Un ulteriore passo avanti nelle relazioni tra le imprese e le banche è stato registrato con l'approvazione della legge che assicura un **migliore accesso al credito** per le PMI, rende più trasparenti le operazioni degli istituti bancari riguardanti la concessione, riduzione o interruzione di credito alle imprese e istituisce un prestito specifico "*jeunes entreprises*" da due a cinque anni per i giovani imprenditori, garantito dallo Stato attraverso il prolungamento del prestito agevolato previsto per la creazione di imprese (PCE) *(Loi n. 2009-1255 du 19 octobre 2009 tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers).*

Nel 2009 è stata inoltre approvata la prima **legge di programmazione delle finanze pubbliche**, appartenente alla nuova categoria di leggi prevista dalla revisione costituzionale del 23 luglio 2008. La legge di programmazione permetterà di fissare su un periodo pluriennale, attraverso un voto del parlamento, la strategia nazionale per riportare ad un equilibrio strutturale le finanze pubbliche e di determinare l'evoluzione dettagliata delle spese dello Stato. La legge del 2009, che si inserisce nel quadro degli impegni europei assunti dalla Francia per quanto riguarda il contenimento e la gestione del debito delle amministrazioni pubbliche, ha definito gli orientamenti delle finanze pubbliche per il periodo 2009-2012 ed ha rivisto le previsioni del deficit alla luce degli iniziali impegni finanziari per il *Plan de relance* (un picco del 4,4 % del PIL nel 2009 ed una progressiva diminuzione a partire dal 2010) e del debito pubblico (in aumento fino al 70,5 % nel 2010 con una progressiva diminuzione fino al 68,6% nel 2012). L'attuazione della programmazione è precisata nel ***Rapport sur la programmation pluriennuelle des finances publiques pour les années 2009 à 2012***, allegato alla legge. La programmazione fornisce agli attori della spesa pubblica la necessaria trasparenza sugli

[17] Nel 2008 è stato nominato un *Médiateur national du crédit*, attualmente René Ricol, ed è stata adottata una particolare procedura di mediazione per l'accesso al credito delle PMI in difficoltà finanziaria, con problemi di liquidità o di finanziamento. In proposito si segnala il sito del *Médiateur du Crédit* (http://www.mediateurducredit.fr/).

effetti delle riforme avviate nell'ambito della Revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP)[18] e declina gli obiettivi per ciascuno di essi fino al 2012, fissando le regole di comportamento da seguire. Per quanto riguarda le collettività territoriali la legge prevede che il contributo dello Stato, a carico del bilancio generale, per le relazioni con le collettività territoriali sia uguale, ogni anno e a perimetro costante, all'evoluzione dei prezzi al consumo. Il *Rapport* allegato alla legge di programmazione delle finanze pubbliche ha annunciato anche la presentazione da parte del Governo di una riforma dei "valori locativi fondiari" che servono da base per la fiscalità locale, nel presupposto di una minore dinamicità delle spese delle collettività locali nell'immediato futuro. La proiezione pluriennale delle finanze pubbliche della legge di programmazione è stata "attualizzata" nel corso del 2009 dalle successive leggi finanziarie di rettifica sulla base, di volta in volta, delle nuove previsioni macro-economiche *(Loi n. 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012)*.

In un contesto segnato dall'aggravarsi dei deficit derivanti dalla crisi economica internazionale, a dicembre 2009 è stata approvata la **legge finanziaria per il 2010.** La legge continua a perseguire lo sforzo di contenimento e gestione delle spese pubbliche e, nello stesso tempo, di modernizzazione del Paese attraverso tre principali riforme: la **soppressione della tassa professionale**[19], compensata da un

---

[18] Nella Legge di programmazione delle finanze pubbliche 2009-2012 e, in particolare, nel *Rapport* allegato alla legge sono state inserite le misure approvate fino al 2008 dal *Conseil de modernisation des politiques publiques* nel quadro della *Révision générale des politiques publiques*.

[19] La *taxe professionnelle*, accusata dagli imprenditori di penalizzare i loro investimenti e di favorire le "delocalizzazioni", 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 immediati. Per le collettività territoriali, l'attuazione si realizzerà in due tappe : nel 2010 le collettività territoriali percepiranno il prodotto della tassa professionale con la garanzia che il gettito non potrà essere inferiore a quello percepito nel 2009, in modo che i bilanci 2010 non siano colpiti dalla riforma; a partire dal 2011, le collettività territoriali beneficeranno delle nuove imposte a loro favore, per un ammontare totale equivalente a quello delle attuali entrate fiscali. Un meccanismo continuo di garanzia individuale delle risorse permetterà di assicurare ad ogni comune, a ogni intercomunalità, a ogni dipartimento e ad ogni regione la stabilità dei suoi mezzi di finanziamento.

"contributo economico territoriale" basato in parte sul valore fondiario dei terreni occupati dalle imprese e in parte dal valore aggiunto ad esse derivato; la subordinazione di alcuni **vantaggi fiscali**, relativi agli acquisti immobiliari, al raggiungimento di risultati di **efficienza e risparmio energetico** degli edifici interessati; la proroga del **rimborso immediato del *credit d'impôt recherche (CIR)***[20] per sostenere la cassa delle *jeunes entreprises innovantes (JEI)* e delle *entreprises de croissance "Gazelles"*, indebolite dalla crisi economica *(Loi n. 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010).*

Per quanto riguarda il settore della **tutela dell'ambiente**, nel 2009 un primo consistente provvedimento legislativo è stato promosso dal Governo per dare attuazione ai progetti elaborati nel ***Grenelle de l'Environnement***.

Ad agosto 2009 il Parlamento ha approvato, con voto quasi unanime, la prima legge di programmazione che ha dato forza di legge all'attuazione del *Grenelle*. La legge enuncia diversi princìpi tra i quali l'urgenza ecologica della lotta ai cambiamenti climatici e la tutela della biodiversità, la necessità di ridurre i consumi di energia, dell'acqua, e delle altre risorse naturali in tutti i settori (**edilizia** e **trasporti** *in primis*), ma anche di preservare i servizi resi dagli ecosistemi. In particolare per reintegrare la biodiversità, la legge prevede l'attuazione di una rete ***Trame verte et bleue***[21] e di **Schemi regionali di coerenza ecologica**, la riduzione delle emissioni di gas serra e il miglioramento dell'**efficienza energetica**[22]. Il

---

[20] 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.

[21] La rete *Trame verte et bleue* è uno dei grandi progetti nazionali francesi emersi dal *Grenelle de l'environnement* e si traduce in un rilevante strumento di "gestione del territorio" per il restauro ecologico del territorio francese: 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 avvenire (cartografia, concertazione di strategie locali, realizzazione di *ecoducs* e gestione intenzionale dell'ambiente).

[22] 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

provvedimento fissa gli obiettivi e prevede misure legate al riscaldamento climatico (nel settore delle costruzioni, dell'urbanistica, della gestione dell'energia, etc.), alla preservazione della biodiversità, allo sviluppo di un'agricoltura sostenibile, alla prevenzione dei rischi e alla protezione della salute, all'attuazione di una gestione sostenibile dei rifiuti. La legge enuncia anche i princìpi per la messa a punto di una futura *governance* adeguata ad un tale mutamento ecologico, che ponga la pratica della "concertazione" a monte dell'attuazione dei progetti e consideri le collettività territoriali nelle loro particolarità e specificità. Una **nuova *governance* del territorio** nella quale lo Stato avrà il dovere di dare l'esempio e di assicurare trasparenza nella sua azione. Il legislatore, tra le disposizioni adottate, ha deciso di istituzionalizzare il *Comité de suivi* del *Grenelle*[23] e di capovolgere l'onere della prova in materia di infrastrutture, rinviando agli stessi soggetti cui fanno capo le decisioni la responsabilità di dimostrare l'impossibilità di una scelta alternativa, più rispettosa dell'ambiente e a costi ragionevoli (*Loi n. 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oevre du Grenelle de l'Environnement - Loi Grenelle I)*.

A completamento delle disposizioni appena menzionate si segnala che il Governo ha presentato, a gennaio 2009, anche un **progetto di legge** relativo all'**attuazione** e **"territorializzazione"** dell'**impegno nazionale per l'ambiente**. Il progetto offre nuovi strumenti giuridici e tecnici agli attori coinvolti, in particolare alle collettività territoriali, che costituiranno un perno fondamentale della nuova *governance* ecologica del territorio, e declina cantiere per cantiere, settore per settore, tutti i grandi orientamenti e gli obiettivi individuati dalla prima legge "*Grenelle"* (*Projet de loi (S n.*

---

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.

23 Il *Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement* che prevede un modello di "*governance a 5*" (Stato, eletti, imprese, sindacati, associazioni ambientali) ed è presieduto dal Ministro dello Sviluppo sostenibile, si riunisce regolarmente dall'ottobre 2007 ed assicura il rispetto degli impegni assunti nell'ambito del *Grenelle Environnement*.

155) portant engagement national pour l'environnement – Projet de Loi Grenelle II[24]*).*

Nel quadro della **Revisione generale delle politiche pubbliche** si inserisce anche la preparazione nel 2009 dell'annunciata **riforma delle collettività territoriali** che porterà ad una **nuova organizzazione del territorio francese.** Presentata come priorità dal Presidente della Repubblica a febbraio 2009, la riforma è stata analizzata a fondo dal *Comité pour la réforme des collectivités locales (Comité Balladur)* che nel Rapporto presentato il 5 marzo 2009[25] ha presentato le sue raccomandazioni e proposte sul finanziamento delle collettività locali.

La riforma proposta si basa su alcune priorità per ridurre, semplificare e razionalizzare la suddivisione amministrativa del territorio francese:

- la creazione di due "coppie" amministrative, regione e dipartimento da un lato, comuni e strutture intercomunali dall'altro. L'elezione di consiglieri comuni alle due collettività (i consiglieri territoriali) che siederanno di volta in volta in Consiglio regionale o in Consiglio generale, favorirà il ravvicinamento tra il Dipartimento e la Regione mentre il ravvicinamento tra Comuni e Intercomunalità sarà realizzato dall'elezione a suffragio universale dei consiglieri comunali che siedono in seno alle intercomunalità;
- il completamento e la semplificazione della **Carta dell'Intercomunalità** in Francia per assicurare un'organizzazione intercomunale dell'intero territorio nazionale;
- la creazione di **nuove strutture locali,** in sostituzione di collettività territoriali preesistenti: le **metropoli** (sono previste 11 metropoli da creare per le zone urbane con più di 500.000 abitanti), i **poli metropolitani**, i **nuovi comuni** derivanti dalla fusione di comuni

---

[24] Il progetto è stato definitivamente approvato nel luglio del 2010 (*Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*).

[25] Il Rapporto del Comitato presieduto dall'ex Primo Ministro Balladur, *Il est temps de décider,* presentato al Presidente della Repubblica il 5 marzo 2009, è consultabile all'indirizzo http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000097/0000.pdf. o, per ulteriori informa-zioni, sul sito ufficiale del Comitato http://reformedescollectiviteslocales.fr/actualites/index.php?id=77.

appartenenti ad uno stessa struttura intercomunale, il **raggruppamento di regioni** (che potrebbero passare da 22 a 15) **o di dipartimenti** su base volontaria.

Un trattamento particolare è riservato all'agglomerato urbano di Parigi e della regione parigina[26] che dovrebbe portare alla creazione di una nuova collettività territoriale, il *"Grand Paris"*.

La riforma comporterà anche un notevole sforzo per assicurare una nuova e chiara ripartizione delle competenze tra i livelli di amministrazione che dovrebbe lasciare al solo comune la "clausola di competenza generale"[27] e definire l'inquadramento dei finanziamenti incrociati tra le diverse collettività territoriali.

Tra le altre raccomandazioni avanzate dal *Comité Balladur* per il finanziamento delle collettività locali, in parte inserite nella legislazione adottata nel 2009, si segnalano inoltre: l'istituzione di una tassazione sul valore aggiunto e sul valore dei terreni occupati dalle imprese a compensazione della soppressione della tassa professionale; la definizione di un obiettivo annuale di evoluzione della spesa pubblica locale; la revisione dei valori locativi fondiari ogni sei anni.

Sulla base delle raccomandazioni formulate dal *Comitè Balladur* e sulle conclusioni della *Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales (mission Belot)* del Senato (17 giugno 2009)[28], il Governo ha presentato il 21 ottobre 2009 quattro **progetti di legge** riguardanti la **riforma del territorio dello Stato** (*Projet de loi (S n. 60) de réforme des collectivités territoriales*, *Projet de loi organique (S n. 62) relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales*

---

[26] In seno al Governo in carica è stato creato un portafoglio ministeriale ad hoc per il "*Grand Paris*" e a marzo 2008 è stato nominato un Segretario di Stato, Christian Blanc, incaricato dello sviluppo della regione capitale.

[27] Attualmente la "clausola di competenza generale" autorizza una collettività territoriale a investirsi di competenze diverse da quelle strettamente attribuitegli dalla legge se lo ritenga utile per l'interesse pubblico, locale, dipartimentale o regionale.

[28] Il Rapporto *Faire confiance à l'intelligence territoriale* (17 giugno 2009), conclusivo della *Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales* presieduta dal senatore Claude Belot è cosultabile all'indirizzo http://www.senat.fr/rap/r08-471/r08-4711.pdf mentre una sintesi del Rapporto è consultabile all'indirizzo http://www.senat.fr/rap/r08-471/r08-471-syn.pdf.

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*, *Projet de loi (S n. 63) organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux)* ai quali va aggiunto il progetto per la creazione della nuova collettività territoriale "*Grand Paris*", presentato il 7 ottobre *(Projet de loi (S n. 1961) relatif au Grand Paris).*

In materia di **cultura e telecomunicazioni**, il legislatore ha approvato il 5 marzo 2009 due provvedimenti complementari che, nel recepire nell'ordinamento francese la direttiva comunitaria n. 2007/65/CE sui **Servizi di media audiovisivi**, hanno comportato la riforma di tutto il settore pubblico dell'audiovisivo:

- Legge che ha riformato il **servizio pubblico della comunicazione audiovisiva** attraverso la riorganizzazione di *France Télévisions* e la costituzione di un *media* numerico globale, la previsione di una progressiva soppressione della pubblicità, la creazione di due tasse specifiche per il finanziamento del servizio pubblico audiovisivo e una compensazione finanziaria a favore di *France Télévisions (Loi n. 2009-258 du 5 mars 2009 modernisant le secteur public de la communication audiovisuelle et relatif aux nouveaux services audiovisuels)*.
- Legge organica che ha disciplinato la **nuova procedura di nomina dei presidenti** di France Télévisions, Radio-France e Radio-France International (RFI) da parte del Presidente della Repubblica che avverrà previo parere conforme del Consiglio Superiore dell'audiovisivo e l'eventuale procedura di veto parlamentare prevista dalla riforma della Costituzione del 23 luglio 2008 *(Loi organique n. 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions, Radio-France et de la societé en charge de l'audiovisuel extérieur de la France).*

Sempre in materia di **cultura**, ma su **Internet**, il legislatore è intervenuto due volte nel 2009 al fine di favorire la diffusione delle opere

culturali su internet, ma anche di **contrastare** il fenomeno della **pirateria in rete**:

- Legge volta a **facilitare** la **diffusione di opere culturali su internet** che inasprisce, nel contempo, le misure per lottare contro lo "scaricamento" illegale di opere protette, conciliando il rispetto del diritti degli autori delle opere con la protezione della vita privata degli internauti. La legge ha creato una *Haute Autorité* per la diffusione delle opere e la protezione dei diritti su internet (HADOPI), con il compito di prevenire la pirateria delle opere indirizzando "richiami alla legge" *(recommandations*) agli abbonati colti in attività contrarie al rispetto dei diritti di proprietà letteraria e artistica. Nello stesso tempo le nuove disposizioni incoraggiano lo sviluppo di un'offerta legale di contenuti culturali (messa in rete più rapida di films in DVD, incentivi agli editori di servizi in linea, etc.) *(Loi n. 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet – Loi HADOPI I).*
- Legge che ha rafforzato la **protezione penale della proprietà letteraria e artistica**, ponendo la libertà di accedere a internet sotto la tutela del giudice ed ha completato il dispositivo di "dissuasione" previsto dalla prima legge attraverso la previsione di alcune sanzioni effettive, rapide e proporzionate contro i "pirati della rete" e gli internauti negligenti che permettono l'uso del loro accesso a internet a terzi e la semplificazione delle procedure e dei relativi procedimenti giudiziari *(Loi n. 2009-1311 du 28 octobre 2009 relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur Internet – Loi HADOPI II).*

Nel settore dei **trasporti** è da segnalare l'approvazione nel 2009 di una legge che detta diverse disposizioni in materia di trasporti e, in particolare, riorganizza i **trasporti ferroviari** in vista dell'**apertura** alla concorrenza dei **servizi di trasporto internazionale di viaggiatori**, prevista a partire dal 1° gennaio 2010 dalle direttive europee che hanno disegnato un quadro giuridico comune per la progressiva liberalizzazione dei servizi ferroviari nell'Unione europea.[29] La legge ha messo a punto un dispositivo di

[29] La direttiva «base» 91/440/CEE del 29 luglio 1991 relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e i tre «pacchetti ferroviari» del 2001 (Direttive 2001/12/CE (sviluppo delle

regolamentazione efficace garantendo a tutti gli operatori del settore un accesso non discriminatorio alla rete ferroviaria ed ha creato una autorità amministrativa indipendente, *l'Autorité de régulation des activités ferroviaires* (ARAF) che avrà il compito di dirimere le eventuali controversie e disporrà a tal fine di importanti poteri d'inchiesta e di indagine, di un potere regolamentare suppletivo e di poteri di sanzione in caso di infrazioni accertate**.** (*Loi n. 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports).*

Nel settore della **legislazione sociale** si segnala la legge che ottimizza gli strumenti consacrati alla **politica degli alloggi** attraverso la mobilitazione di tutti gli attori del settore (Stato, collettività territoriali, associazioni, professionisti pubblici e privati) nella soluzione della crisi degli alloggi, da tempo presente in Francia e attualmente amplificata dalla crisi economica mondiale *(Loi n. 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'éxclusion)*.

Al fine di assicurare la **formazione professionale continua** e di farne uno **strumento contro la crisi economica** in atto, le parti sociali hanno concluso il 7 gennaio 2009 un accordo nazionale interprofessionale sullo sviluppo della formazione lungo tutto il corso della vita professionale e la "messa in sicurezza" dei diversi percorsi professionali. Il legislatore ha successivamente ratificato l'accordo con la legge che ha rinnovato il **sistema di formazione professionale francese** ed ha creato, per orientare meglio i finanziamenti della formazione verso gli effettivi bisogni del mercato del lavoro, un *Fonds paritaire* per la "messa in sicurezza" dei

---

ferrovie e diritti di accesso), 2001/13/CE (licenze ferroviarie) e 2001/14/CE (capacità d'infrastrutture, tariffe e certificati di sicurezza), del 2004 (Regolamento CE n. 881/ 2004 (Agenzia ferroviaria europea) e direttive 2004/49/CE (di modifica delle tre direttive del 2001), 2004/50/CE (interoperabilità delle reti a grande velocità) e 2004/51/CE (diritto di accesso alle reti) e del 2007 (Direttive 2007/58/CE (ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e imposizione di diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura) e 2007/59/CE (certificazione dei macchinisti conduttori di treni) e Regolamento CE n. 1971/2007 (diritti e obblighi dei viaggiatori per ferrovia) hanno non solo imposto nuove regole di base a tutto il sistema ferroviario in Europa, ma hanno comportato una ridefinizione delle strutture esistenti negli Stati membri.

percorsi formativi professionali. Il Fondo conterà a pieno regime su una dotazione di circa un miliardo di euro e dovrebbe assicurare ogni anno la formazione a 500.000 lavoratori poco qualificati e ad altre 200.000 persone in cerca di lavoro *(Loi n. 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie).*

Si menzionano infine alcuni provvedimenti legislativi di particolare rilievo adottati nel 2009 in settori diversi quali **diritto civile, turismo, scuola** e **sanità**.

Nell'ambito del **diritto civile**, si segnala la legge che ha ratificato i grandi orientamenti fissati dall'ordinanza n. 2005-759 con la quale il Governo ha riformato il **diritto della filiazione** e lo ha riorganizzato modificando in proposito il Codice civile secondo un disegno coerente, conciso e chiaro. La legge sancisce l'uguaglianza tra figli legittimi e figli naturali, riconosce l'uguaglianza di tutte le madri, coniugate o non, al momento della nascita del bambino, chiarisce il concetto di "presunzione legale di filiazione" definendo altresì le condizioni del suo accertamento e unifica le procedure di accertamento e di contestazione della paternità (*Loi n. 2009-61 du 16 janvier 2009 ratifiant l'ordonnance n. 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation et modifiant ou abrogeant diverses dispositions relatives à la filiation).*

In materia di **turismo** il Parlamento ha approvato la legge che ha modernizzato l'offerta francese di servizi turistici creando un operatore pubblico unico, l'*Agence de développement touristique (ATOUT France)*, con il compito di assicurare il coordinamento degli attori pubblici e privati coinvolti nell'industria del turismo. La legge, tra le altre misure, ha semplificato la legislazione applicabile ai titolari di agenzie di viaggio ed ha migliorato l'accesso dei francesi alle prestazioni turistiche attraverso una maggiore diffusione degli *chèques-vacances*[30] *(Loi n. 2009-888 du 22*

[30] Lo *Chèque-Vacances* è un titolo nominativo che permette al lavoratore di preparare con tranquillità il proprio *budget* per vacanze, eventi culturali e attività di piacere in genere. La prestazione si basa su un risparmio del titolare con l'aggiunta di una partecipazione dello Stato che può rappresentare dal 10 al 25 % dell'ammontare

juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques).

Per quanto riguarda la **scuola** è da ricordare la legge che sancisce il principio della **parità di finanziamento statale** per le scuole elementari pubbliche e per quelle private "*sous contrat d'association*" (contratti che le scuole possono stipulare con lo Stato, in base ai quali ricevono sovvenzioni) che accolgono alunni residenti in comuni diversi da quelli in cui hanno sede. *(Loi n. 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence).*

Un'ultima legge da segnalare riguarda la **sanità.** Si tratta della legge che ha modernizzato il sistema sanitario francese assicurando ai cittadini francesi, su tutto il territorio del Paese, cure di qualità in sicurezza. A tal fine il provvedimento legislativo, che ha accolto le proposte formulate dalla *Commission Larcher* sulla **riforma del sistema ospedaliero**[31], detta disposizioni per la modernizzazione degli istituti ospedalieri, garantisce a tutti l'accesso a cure di qualità, assicura, in materia di prevenzione e sanità pubblica, il trattamento di malattie croniche e dei tumori per quanto riguarda la prevenzione dei loro principali fattori di rischio (alcol, fumo) e ridefinisce l'organizzazione territoriale del sistema sanitario *(Loi n. 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires)*.

complessivo del risparmio (http://www.tourisme.gouv.fr/fr/z2/vacances/cheques/cheque_vac.jsp).

[31] La Commissione, voluta dal Presidente della Repubblica e istituita nell'ottobre 2007 presso il Ministero della Sanità sotto la presidenza del senatore Gérard Larcher, attuale Presidente del Senato francese, ha presentato le sue conclusioni ad aprile 2008 nel Rapporto su "Le missioni dell'ospedale" (http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000209/index.shtml).

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990 - 2009

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%
Totale	1813	1583	230	87%	13%

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia[32]

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INIZIATIVA GOVERN. *di cui*:	57 (78%)	64 (80%)	100 (88%)	77 (91%)	92 (88%)	67 (83%)	98 (92%)	80 (84%)	74 (90 %)
Leggi relative alla manovra finanziaria	4	5	3	3	3	3	3	4	6
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Leggi di ratifica trattati e convenzioni	29	45	57	45	54	36	58	43	41
Lois d'habilitation e leggi di ratifica delle ordinanze	3	0	2	1	2	1	1	4	1
Lois de programmation et d'orientation	0	2	3	0	3	4	0	0	0
Altre leggi d'iniziativa governativa	20	21	35	27	29	22	35	28	25
INIZIATIVA PARLAM.	16 (22%)	16 (20%)	14 (12%)	8 (9%)	12 (12%)	14 (17%)	9 (8%)	15 (16%)	8 (10%)
TOTALE	73	80	114	85	104	81	107	95	82

[32] I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi promulgate.

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi promulgate[33]

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Istituzionali	11 (33%)	6 (23%)	12 (26%)	10 (29%)	16 (39%)	6 (15%)	12 (27%)	7 (16%)	9 (27%)
Settoriali	15 (46%)	9 (33%)	17 (36%)	14 (40%)	18 (44%)	21 (51%)	23 (51%)	26 (59%)	14 (43%)
Intersettoriali	1 (3%)	2 (7%)	1 (2%)	3 (8%)	2 (5%)	5 (12%)	3 (7%)	3 (7%)	4 (12%)
Microsettoriali	4 (12%)	10 (37%)	17 (36%)	7 (20%)	5 (12%)	9 (22%)	6 (13%)	7 (16%)	5 (15%)
Manutenzione normativa	2 (6%)	0	0	1 (3%)	0	0	1 (2%)	1 (2%)	1 (3%)
Totale	33	27	47	35	41	41	45	44	33

[33] 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 2009 il Parlamento tedesco ha approvato **147 leggi**.

Il numero complessivo di leggi federali (*Bundesgesetze*) approvate nel 2009 è lievemente superiore al dato registrato nel 2008. Mettendo a confronto l'esperienza di altri ordinamenti europei, si nota che la produzione legislativa federale tedesca continua ad attestarsi su livelli quantitativi elevati rispetto alla media europea.

Oltre ad una legislazione particolarmente abbondante, a livello federale si rileva una parallela notevole produzione di normativa delegata, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità sia alla complessità delle norme approvate.[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 XV Legislatura (2002-2005)[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 quinquennio 2003–2009. Questi dati, ovviamente, vanno interpretati in relazione alle caratteristiche generali del contesto istituzionale cui si riferiscono e, in particolare, alla ripartizione delle competenze legislative fra la Federazione (*Bund*) e i sedici Stati federati (*Länder*). Tale ripartizione è regolata dalla Costituzione federale in base al principio, formalmente enunciato all'articolo 70, secondo cui i *Länder* hanno il diritto di legiferare

---

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 2008 dell'Annuario statistico federale: *Statistisches Jahrbuch 2009 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2009, p 109.

nella misura in cui la Costituzione non riservi competenze legislative alla Federazione. Nelle materie più strettamente connesse all'unità dello Stato, come gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza, la libertà di circolazione, gli scambi commerciali, le poste e le telecomunicazioni (art. 73 Cost.), è prevista una competenza legislativa federale esclusiva (*ausschließliche Gesetzgebung*); in queste materie, i *Länder* possono approvare 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 e in quanto la Federazione non abbia esercitato il suo diritto prioritario a legiferare allo scopo di assicurare condizioni di vita equivalenti su tutto il territorio nazionale o perché, nell'interesse generale, una disciplina legislativa federale sia necessaria all'unità giuridica ed economica del Paese.

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla XVI legislatura, conclusasi nel 2009, confermano il ruolo propulsivo del Governo federale da cui trae origine il 79,4% del numero complessivo di leggi approvate (487 su un totale di 613 leggi). La percentuale dell'iniziativa parlamentare si aggira intorno al 17,3% con netta prevalenza al riguardo del *Bundestag* (14,2%) rispetto alla Camera alta (*Bundesrat,* 3,1%). La quota percentuale residua (circa il 3,3%) è, invece, imputabile all'unificazione di iniziative fra le due Camere o fra una di esse ed il Governo federale.

Fra tutte le leggi approvate nella XVI legislatura, 256 rientrano nella categoria per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*)[4] e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

---

[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 federali per le quali la Costituzione richiede l'espressa approvazione del *Bundesrat* sono le seguenti: le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei

La nuova legislatura, inaugurata con la seduta del 27 ottobre 2009, ha prodotto nei primi dieci mesi soltanto 25 leggi, per il 68% di iniziativa governativa (17 su 25), e con una percentuale di iniziativa parlamentare del 32%. Tra le leggi approvate nella legislatura corrente, 10 hanno richiesto l'assenso del *Bundesrat*.

Per quanto riguarda, invece, la produzione legislativa nell'intero arco del 2009, quasi integralmente ascrivibile alla XVI legislatura, si rilevano 27 leggi di ratifica di trattati internazionali[5], 7 leggi relative alla manovra di bilancio annuale[6], e 12 leggi di recepimento di normativa comunitaria. Per quanto concerne, in particolare, quest'ultimo aspetto, si specifica che, fatte salve le competenze dei *Länder*, le direttive comunitarie, 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 le principali leggi di attuazione del diritto comunitario si segnala la legge di recepimento della direttiva sulle partecipazioni nel settore finanziario (*Gesetz zur Umsetzung der Beteiligungsrichtlinie*) del 12 marzo 2009 che recepisce la direttiva 2007/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sulle regole procedurali e i criteri per la valutazione prudenziale di acquisizioni e incrementi di partecipazioni nel settore finanziario, che modifica ampiamente la legge sul sistema creditizio (*Kreditwesensgesetz*) e quella sul sistema assicurativo

---

voti del *Bundesrat* (art. 79 Cost.); le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (artt. 104a, commi 3 e 4, 107 e 108 Cost.); le leggi relative a: modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29, comma 7, Cost); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a, comma 2, Cost.); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei *Länder* (art. 96, comma 5, Cost.). In base alle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2006 all'art. 84, comma 1 Cost. le leggi relative all'organizzazione degli uffici e alla procedura amministrativa potranno essere approvate dal legislatore federale senza il consenso del *Bundesrat*, salva la possibilità per i *Länder* di adottare disposizioni in deroga (così come previsto dal nuovo art. 72 GG, comma 3). In casi eccezionali in cui sussista l'esigenza di una disciplina unitaria a livello federale, non è ammessa possibilità di deroga da parte dei *Länder* ed è quindi nuovamente prevista la necessaria approvazione da parte del *Bundesrat*.

5 Le leggi di ratifica si riferiscono a 15 trattati multilaterali e 11 accordi bilaterali.

6 Per l'approvazione della legge di bilancio, il consenso del *Bundesrat* non è indispensabile. La legge di bilancio per il 2010 (*Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2010*) del 6 aprile 2010 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 aprile 2010, in notevole ritardo rispetto ai consueti tempi di approvazione.

(*Versicherungsaufsichtsgesetz)*. Sempre nel settore economico-finanziario da ricordare la legge di recepimento della direttiva sulle società per azioni (*Gesetz zur Umsetzung der Aktionärsrechterichtlinie - ARUG*) del 30 luglio 2009, che recepisce la direttiva 2006/68/CE del 6 settembre 2006 relativa alla costituzione delle società per azioni nonché alla salvaguardia e alle modificazioni del loro capitale sociale. Da ricordare, altresì, la legge di attuazione della decisione 2008/615/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 23 giugno 2008 relativa al potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, la cosiddetta Decisione Prüm, dal Trattato in materia sottoscritto nel 2005 da Belgio, Germania, Spagna, Francia, Paesi Bassi, Lussemburgo e Austria (*Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Rates 2008/615/JI vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Kriminalität)* del 31 luglio 2009.

Altri settori in cui è frequente l'approvazione di misure di attuazione di direttive comunitarie riguardano le energie rinnovabili, la tutela ambientale, la difesa dei consumatori, il lavoro e la sicurezza stradale.

Con particolare riferimento al settore della tutela dei consumatori, si segnala la legge di recepimento della direttiva sui contratti di credito ai consumatori, della direttiva sui servizi di pagamento e per il riordino della normativa sul diritto di restituzione (*Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie, des zivilrechtlichen Teils der Zahlungsdiensterichtlinie sowie zur Neuordnung der Vorschriften über das Widerrufs- und Rückgaberecht)* del 29 settembre 2009, che attua la direttiva n. 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2007 sui servizi di pagamento nel mercato nazionale e la direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sui contratti di credito ai consumatori.

La fine della XVI legislatura è stata segnata dall'approvazione in gran fretta delle leggi di accompagnamento al Trattato di Lisbona, dopo che il Tribunale costituzionale federale ne aveva bocciato a giugno una prima versione. In particolare la prima delle *Begleitgesetze* ha introdotto la Legge per la responsabilità per l'integrazione (*Integrationsverantwortungsgesetz*) nella quale si regolano la partecipazione del Parlamento alle procedure legislative previste dal

Trattato, le riserve di legge nei casi previsti dalla clausola di passerella generica e specifica, oltre che per la clausola di estensione di competenze e per la clausola di flessibilità, il ricorso al meccanismo del freno di emergenza (*Notbremsemechanismus*) e le modalità per l'attivazione dell'obiezione di sussidiarietà.

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, sono i seguenti:

- **61 leggi di manutenzione normativa**
- **13 leggi settoriali**
- **32 leggi microsettoriali**
- **22 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*)[7], la maggior parte dei provvedimenti è rappresentato dalle cosiddette "leggi di modifica", che nella tecnica legislativa tedesca sono designate con numeri ordinali progressivi e che intervengono con modifiche ed integrazioni sul testo originario di grandi leggi di settore. Al riguardo, si ricordano la quarantatreesima legge di modifica del codice penale (*Dreiundvierzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafmessung bei Aufklärungs- und Präventionshilfe*) del 29 luglio 2009 e la tredicesima legge di modifica della normativa sui rapporti economici con l'estero (*Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes*) del 18 aprile 2009.

Durante il 2009 numerose sono state anche le leggi di modifica della costituzione, che proprio durante l'anno ha festeggiato il suo sessantesimo

---

[7] Da un riscontro effettuato sulle Gazzette ufficiali del 2009, è risultato che 17 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 (*Bundesbesoldungsgesetz*), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 25 giugno 2009, ed il testo aggiornato della legge sulle imposte sul reddito (*Einkommersteuergesetz*), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 13 ottobre 2009.

anniversario. Le quattro leggi di riforma costituzionale hanno complessivamente modificato 13 articoli della Legge fondamentale, in particolare per quanto riguarda la ripartizione del gettito fiscale derivante dalle tasse automobilistiche, gli organi di controllo parlamentare sui servizi segreti, l'amministrazione del traffico aereo. Le modifiche più corpose sono state introdotte dalla legge costituzionale del 29 luglio 2009, quella che ha concluso la seconda riforma federale, della quale si tratterà più diffusamente in seguito.

3. La seconda riforma del federalismo (*Föderalismusreform II*)

La Commissione per la modernizzazione delle relazioni finanziarie tra Federazione e *Länder* (*Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*) ha concluso i suoi lavori presentando un complesso di proposte al Parlamento (modifiche alla Legge fondamentale, leggi di accompagnamento, un *memorandum* sugli emendamenti proposti e una risoluzione), approvato a maggioranza dai membri della Commissione, con l'opposizione di Verdi, *die Linke*, Meckleburgo-Pomerania occidentale e l'astensione di Berlino e Schleswig-Holstein). La Commissione, che è stata istituita a marzo 2007, era composta da sedici membri provenienti dal Bundestag (6 ciascuno per CDU/CSU e per SDP, 2 FDP, 1 ciascuno per Verdi e *Die Linke*) e da sedici dal Bundesrat (un rappresentante per ogni *Land*).

Le modifiche alla Legge fondamentale sono state approvate definitivamente a giugno dal Bundesrat, e sono state pubblicate nella legge del 29 luglio 2009. La prima legge di accompagnamento è stata pubblicata il mese successivo (*Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009*), mentre la legge che istituisce il Comitato di stabilità è stata approvata nel 2010.

Il cardine della riforma costituzionale è l'introduzione del freno all'indebitamento (*Schuldenbremse*). Si stabilisce che, per rispettare i criteri stabiliti a livello comunitario (in particolare nell'art. 104 del Trattato che costituisce la Comunità europea), in linea generale il bilancio della Federazione e dei *Länder* dovrà essere in equilibrio, con un ricorso all'indebitamento pubblico per un massimo dello 0,35 del PIL, consentito

alla Federazione e non ai *Länder*. Sono possibili deroghe al principio generale nel caso di disastri naturali, emergenze straordinarie e nel caso sia necessario contrastare la crisi economica con manovre anticicliche. In questi casi si dovrà prevedere un piano di rientro nei parametri stabiliti non appena le circostanze eccezionali saranno cessate (art. 109).

In particolare, nel caso in cui il bilancio federale richieda il ricorso ad un indebitamento pubblico superiore ai parametri stabiliti, questo non potrà in nessun caso eccedere l'1,5% del PIL. Nel caso la bilancia sia oltre l'1%, dovrà essere ridotta non appena le condizioni economiche lo permetteranno. In caso di deroga derivante da disastri naturali o emergenze straordinarie, questa dovrà essere autorizzata con una legge adottata con il voto favorevole della maggioranza dei membri del Bundestag (art. 115).

Il freno ai debiti viene applicato a partire dal bilancio per il 2011: sono previsti due periodi transitori di avvicinamento progressivo agli obiettivi, che termineranno nel 2016 per la Federazione e nel 2020 per i *Länder*.

Per cinque stati (Brema, Saarland, Berlino, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein) è stato previsto un sostegno finanziario supplementare da parte della federazione per consentire il ripianamento di situazioni finanziarie particolarmente compromesse. Il sostegno sarà prestato nel periodo 2011-2019 e ammonterà ad un totale di 7,2 miliardi di euro (800 milioni per ogni anno) (art. 143d).

Al fine di prevenire crisi finanziarie, viene proposto un meccanismo di *early warning* cooperativo, grazie ad un nuovo organismo, il Comitato di stabilità (*Stabilitätsrat*), composto dal ministro federale delle finanze e dai ministri finanziari dei singoli *Länder*, oltre che dal ministro federale dell'economia e tecnologia. Il comitato ha l'obiettivo di monitorare la gestione finanziaria della federazione e degli stati, con particolare riguardo ai progressi nel risanamento finanziario dei cinque *Länder* con sovvenzioni speciali, formulando delle relazioni annuali e concordando le misure eccezionali da adottare nei casi di deroga ai parametri di risanamento previsti dalla riforma (art. 109a).

Al fine di aumentare l'efficienza della cooperazione amministrativa nel settore delle nuove tecnologie, si crea una cornice istituzionale specifica, nella quale la Federazione avrà competenza legislativa esclusiva e dovrà

allestire e gestire un *network* centrale che metta in comunicazione i vari *network* a livello statale. I termini della cooperazione saranno stabiliti un accordo inter-statale, con particolare riguardo alla creazione di un comitato per la pianificazione delle tecnologie dell'informazione, che adotterà anche decisione nel settore dell'interoperabilità e degli *standard* di sicurezza (art. 91c).

Per favorire la modernizzazione della pubblica amministrazione, infine, la riforma propone di istituzionalizzare il *benchmarking*, promuovendo studi e ricerche comparative sia a livello federale che di *Land* (art. 91d).

Per ultimo, la riforma modifica il limite previsto nell'art. 104b alla possibilità, per la Federazione, di fornire assistenza finanziaria ai *Länder* esclusivamente nelle materie nelle quali ha competenza legislativa esclusiva. Si stabilisce in particolare che la Federazione possa dare sostegno finanziario anche nei casi di disastro naturale ed emergenze eccezionali che mettano in pericolo la capacità finanziaria del *Land*.

4. Principali settori di intervento legislativo

Nel 2009, numerosi sono stati gli interventi del Parlamento tedesco nell'ambito della **sicurezza interna**.

La Legge sull'accesso delle autorità di polizia e giudiziarie, così come dei servizi di informazione, al sistema informativo visti *(Gesetz über den Zugang von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie Nachrichtendiensten zum Visa Informationssystem (VIS-Zugangsgesetz - VISZG)*, del 6 maggio 2009, e la Legge per il sistema informativo di Schengen di seconda generazione (SIS II) *(Gesetz zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS-II-Gesetz)*, del 6 giugno 2009, recepiscono i regolamenti e le decisioni del Consiglio in merito all'istituzione, l'esercizio e l'uso dei sistemi informativi SIS II e VIS, adeguando la vigente normativa nazionale.

Il Sistema d'informazione visti (**VIS**) è un progetto europeo finalizzato alla semplificazione delle richieste di visto, alla lotta alla falsificazione documentale e alla facilitazione dei controlli in frontiera. Esso prevede un univoco sistema di identificazione dei richiedenti il visto utilizzando, a tale scopo, anche le immagini del volto e delle impronte delle dita.

Il Sistema d'informazione Schengen (**SIS**), operativo dal 1995, è un sistema comune d'informazione che permette alle competenti autorità degli Stati membri di cooperare fra loro, scambiandosi informazioni per attuare le varie politiche necessarie a istituire uno spazio senza controlli alle frontiere interne.

Infine, il Sistema di informazione Schengen di seconda generazione (**SIS II**), evoluzione tecnologica del primo, si compone di un sistema centrale, comprendente un'unità di supporto tecnico contenente la banca dati del SIS II e un'interfaccia nazionale uniforme, un sistema nazionale in ogni Stato membro e un'infrastruttura di comunicazione tra il sistema centrale e i sistemi nazionali. Il SIS II si pone i seguenti obiettivi: integrare nel sistema informazioni relative alle segnalazioni di cittadini di paesi terzi ai fini della non ammissione; consentire un più ampio accesso alle segnalazioni di cittadini di paesi terzi; garantire una migliore qualità dei dati e migliori capacità di identificazione; assicurare la protezione dei dati.

Con le modifiche legislative è stato previsto, per il SIS II, un aumento del 78% delle segnalazioni, al quale occorre fare fronte potenziando consistentemente le risorse a disposizione della struttura nazionale di coordinamento istituita presso il *Bundeskriminalstelle*. L'accesso al sistema VIS sarà possibile solo agli uffici, nonché alle unità organizzative all'interno di questi, registrati in un'apposita lista presso il Ministero dell' interno. L'accesso ai dati può avvenire solo per reprimere i reati previsti dagli articoli 129a e 129b del Codice penale tedesco (costituzione e appartenenza ad organizzazioni terroristiche in Germania e all'estero) e quelli connessi all'attività terroristica, punibili con una reclusione di almeno 3 anni.

Nel mese di luglio 2009, il *Bundestag* ha approvato, inoltre, due importanti modifiche normative riguardanti il sistema di controllo parlamentare sulle attività dei **Servizi federali di informazione e di sicurezza** (*Nachrichtendienste des Bundes*). I Servizi federali di informazione e di sicurezza, che offrono un importante contributo alla salvaguardia della sicurezza interna ed esterna, sono sottoposti al controllo esercitato dal Parlamento e, in particolare, dal Comitato per il

controllo parlamentare dell'attività di *intelligence* della Federazione (*Parlamentarisches Kontrollgremium* – PKG).

Con la Legge di modifica dell'articolo 45d della Legge Fondamentale (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes - Artikel 45d*) del 17 luglio 2009, il legislatore tedesco ha voluto rafforzare il diritto del Parlamento ad esercitare un controllo sull'attività svolta dal Governo nell'ambito dei servizi di informazione e di sicurezza. Con tale modifica non solo è stata attribuita una valenza costituzionale all'esercizio della verifica dell'attività di *intelligence* del Governo federale - anche a tutela dei diritti di libertà della cittadinanza - ma è stata, altresì, rafforzata la posizione del Comitato per il controllo parlamentare dell'attività di *intelligence* della Federazione con riferimento al suo diritto, stabilito nella Costituzione, di ricevere informazioni dall'esecutivo.

La Legge per l'ulteriore ampliamento del controllo parlamentare sui Servizi federali di informazione e di sicurezza (*Gesetz zur Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes*) del 29 luglio 2009 accresce i poteri conoscitivi e di intervento del Comitato per il controllo parlamentare, precisando che il dovere di collaborazione del Governo federale costituisce un vero e proprio obbligo giuridico. L'attività del Comitato parlamentare continuerà a svolgersi a porte chiuse al fine di salvaguardare il principio della riservatezza delle informazioni trasmesse dal Governo federale.

Nell'ambito della **lotta al terrorismo** va menzionata la Legge di attuazione della Decisione del Consiglio 2008/615/CE del 23 giugno 2008 sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata (*Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Rates 2008/ 615/JI vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität*) del 31 luglio 2009. Il Trattato di Prüm sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera per la lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e alla migrazione illegale, regola lo scambio automatizzato tra gli Stati dei dati relativi al DNA, alle impronte digitali e alle immatricolazioni dei veicoli. Il 26 agosto 2008 è entrata in vigore la

Decisione del Consiglio 2008/615/CE del 23 giugno 2008 sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata (Decisione Prüm), mediante la quale sono stati inseriti nella cornice giuridica dell'Unione europea i principali contenuti del Trattato stesso.

Dopo la legge ratifica e la legge di attuazione del Trattato, il Parlamento tedesco ha approvato la legge di attuazione della suddetta Decisione, che contiene, in particolare, disposizioni concernenti la creazione di schedari nazionali di analisi del DNA e la consultazione automatizzata dei profili del DNA (articolo 3 e 4 della Decisione Prüm), nonché le norme relative alla consultazione automatizzata dei dati dattiloscopici (articolo 9) e dei dati di immatricolazione dei veicoli (articolo 12).

Sempre in tema di lotta al terrorismo, la Legge di attuazione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica federale tedesca e il Governo degli Stati Uniti d'America del 1° ottobre 2008 sul rafforzamento della cooperazione nella **prevenzione e** nella **lotta a forme gravi di criminalità** (*Gesetz zur Umsetzung des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Vereinigten Staaten von America) vom 1. Oktober 2008 über die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität)* dell'11 settembre 2009 contiene misure sullo scambio dei dati (nome, data di nascita, cittadinanza, dati dattiloscopici) relativi alle persone sospettate di aver commesso, o di essere in procinto di commettere, reati terroristici e delle informazioni sulle circostanze che giustifichino il sospetto di terrorismo. L'accordo, inoltre, fissa i fondamenti giuridici per il trasferimento automatizzato dei dati relativi alle impronte digitali e al DNA, attraverso la procedura di accesso automatizzato (sistema "hit/no hit"), istituito dalla Decisione Prüm; in base a tale procedura, l'autorità richiedente potrà attingere unicamente ad un indice di consultazione anonimo e ad un numero di riferimento (*reference index*), al fine di verificare la presenza del dato nell'archivio.

In **campo giudiziario** si evidenzia un intervento in materia penale e processuale. Con la Legge sul rafforzamento dei diritti delle persone offese e dei testimoni nell'ambito del processo penale *(Gesetz zur*

Stärkung der Rechte von Verletzten und Zeugen im Strafverfahren (2. Opferrechtsreformgesetz) del 29 luglio 2009 il *Bundestag* si è posto l'obiettivo di rafforzare la posizione delle persone offese e dei testimoni nel procedimento penale e di ampliare i loro diritti quali soggetti processuali. Inoltre, è stata posta particolare attenzione al bisogno di protezione delle vittime e dei testimoni più giovani. La legge attribuisce forte rilievo alla gravità dell'atto compiuto e alle conseguenze da esso derivanti. In particolare, si estende anche alle vittime della coercizione sessuale (*sexuelle Nötigung*) la possibilità di costituirsi parte civile nel processo penale. Ai sensi delle nuove disposizioni, inoltre, possono costituirsi parte civile anche le vittime dei furti, delle rapine gravi o con conseguenze mortali, delle estorsioni o di altri reati contro gli interessi della persona protetti secondo la legge, qualora siano gravi le conseguenze derivanti da tali reati. Per ciò che concerne, invece, la protezione dei testimoni, il nuovo § 163, comma 3, del Codice di procedura penale definisce con chiarezza i diritti del teste nell'ambito degli interrogatori di polizia. La legge rafforza, infine, la tutela dei dati personali dei testimoni (residenza, domicilio).

Nell'ambito del **trattamento dei dati personali**, tra il mese di luglio ed il mese di agosto 2009, il *Bundestag* ha modificato, attraverso due distinti interventi legislativi, la Legge federale sulla protezione dei dati personali (*Bundesdatenschutzgesetz* - BDSG), che tra i princìpi cardine prevede il cosiddetto "divieto, previa autorizzazione" (*Verbotsprinzip mit Erlaubnisvorbehalt*) (§ 4), in base al quale la rilevazione, il trattamento e l'utilizzo dei dati personali sono, in linea di massima, vietati, a meno che non lo disponga la legge stessa attraverso un chiaro principio giuridico o che le persone interessate non esprimano (nella maggior parte dei casi in forma scritta) il proprio consenso.

In particolare, con la Legge di modifica della legge federale sulla protezione dei dati (*Gesetz zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes*) del 29 luglio 2009 il legislatore si è posto l'obiettivo di rafforzare ed ampliare il diritto dei soggetti interessati di ricevere notizie e dati su imprese o persone private e, contemporaneamente, di rendere più trasparente l'attività delle agenzie d'informazione attraverso l'introduzione di una nuova procedura di *scorino*

(si tratta di una procedura matematico-statistica per il calcolo delle probabilità sul comportamento futuro di una determinata persona, in particolare con riferimento alla sua affidabilità creditizia). Infine, sono state inserite nuove forme di autorizzazione per il trattamento di specifici dati personali.

La Legge di modifica delle disposizioni normative riguardanti la tutela della segretezza dei dati (*Gesetz zur Änderung datenschutzrechtlicher Vorschriften*) del 14 agosto 2009 introduce importanti novità riguardanti la cifratura dei dati, la tutela dei dati dei lavoratori, l'inasprimento degli obblighi di controllo da parte dei committenti e nuove e specifiche regole per il consenso all'utilizzo dei dati personali per le ricerche di mercato e per le indagini demoscopiche. In base alle nuove disposizioni, per il trattamento dei dati personali a scopo pubblicitario sarà necessario il consenso (*Einwillligung*) delle persone coinvolte, con alcune eccezioni (pubblicità personale, promozione del proprio lavoro, campagne per la raccolta fondi, in particolare delle organizzazioni di pubblica utilità). La legge rafforza, infine, i poteri di intervento e di verifica delle Autorità di controllo che possono adottare provvedimenti in caso di non leciti trattamenti dei dati personali.

La legge sui **documenti personali** e sul **documento d'identità elettronico** e per la modifica di altri atti (*Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften*) del 18 giugno 2009 trae origine dalla riforma federalista del 2006, che ha fatto ricadere la materia dei documenti d'identità nella competenza federale (Art. 73, c. 1, n, 3 GG).

La legge sulla carta d'identità elettronica introduce, a partire da novembre 2010, un nuovo tipo di documento delle dimensioni di una carta di credito che, oltre ai dati visibili stampati e leggibili ad occhio nudo, contiene un *chip* RFID nel quale vengono memorizzati, oltre ai dati relativi all'identità, i dati biometrici relativi al viso e, su base volontaria, anche le impronte digitali del titolare del documento (mentre sui passaporti elettronici sono obbligatorie). Il salvataggio dei dati biometrici sul *chip* dovrebbe impedire, secondo il Governo, il traffico illegale di documenti. La carta d'identità elettronica, che avrà una validità di dieci anni, svolgerà tre

funzioni distinte: documento per i viaggi nello SEE a lettura digitale (*ePass*); documento di identità elettronica (*eID*), da certificare *on line* attraverso appositi *software* (*Bürger-Client*); certificato per un utilizzo opzionale ai fini della firma elettronica qualificata (QES).

Nel 2009, il Parlamento tedesco ha approvato tre leggi di accompagnamento al **Trattato di Lisbona**: la Legge sull'ampliamento e il rafforzamento dei diritti del *Bundastag* e del *Bundesrat* negli affari dell'Unione Europea (*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*), la Legge per la modifica della legge sulla collaborazione tra Governo federale e *Bundestag* negli affari dell'Unione europea (*Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*) e la Legge per la modifica della legge sulla collaborazione tra Federazione e *Länder* negli affari dell'Unione europea (*Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*) del 22 settembre 2009.

La prima legge di accompagnamento al Trattato di Lisbona introduce la Legge sulla responsabilità per l'integrazione (*Integrationsverantwortungsgesetz, IntVG*) che regola la partecipazione del Parlamento alle procedure introdotte dal Trattato di Lisbona. La legge prevede che, per la procedura di revisione semplificata dei Trattati (in aree come i mercati il mercato interno, la politica economica e monetaria, la politica del lavoro), sia necessaria una legge per l'approvazione della quale è obbligatorio l'assenso del *Bundesrat*. Nei casi previsti dalla clausola passerella generica, il rappresentante tedesco nel Consiglio europeo o nel Consiglio può esprimere assenso o astenersi solo in forza di una legge, approvata anche dal *Bundesrat*, già in vigore. La semplice pronuncia preventiva del *Bundestag* (e, in determinati casi, del *Bundesrat*) è sufficiente, invece, nei casi di clausole passerella specifiche. Una legge già in vigore è necessaria anche per la clausola di estensione delle competenze dell'Unione, così come nel caso della clausola di flessibilità, che consente di estendere le competenze dell'Unione europea per obiettivi specifici. Il *Bundestag* e, in alcuni casi, il *Bundesrat* possono

attivare, con una propria risoluzione, il meccanismo del freno di emergenza (*Notbremsemechanismus*), quando, nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori e della cooperazione giudiziaria in materia penale, si ritenga che un progetto di atto legislativo leda importanti aspetti del sistema economico o giuridico nazionale.

La rinnovata legge sulla collaborazione tra Governo federale e *Bundestag* negli affari dell'Unione europea (EUZBBG), conferisce uno *status* giuridico certo alla prassi ormai consolidata in base alla quale il Governo informa il Parlamento federale riguardo agli affari dell'Unione europea. Inoltre, la legge stabilisce la modalità con la quale deve avvenire la trasmissione dei documenti e le loro caratteristiche ai fini dell'immissione in banca dati. Per la PESC e la PESD, si stabilisce che il Governo presenti una informativa scritta dopo ciascuna seduta del Consiglio europeo e del Consiglio, informando oralmente riguardo ad ogni sviluppo rilevante che avvenga sulle tematiche trattate.

La legge sulla collaborazione tra Governo e *Länder* nelle materie europee (EUZBLG) viene modificata soprattutto negli allegati, che regolano, in dettaglio, le caratteristiche dei documenti e delle informazioni di supporto che devono essere trasmessi dal Governo al *Bundesrat*, per tutte le materie di interesse dei *Länder* trattate a livello europeo.

In tema di **tutela ambientale**, sono da segnalare la Legge per la nuova regolamentazione del diritto della protezione della natura e della cura del paesaggio (*Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege)* del 29 luglio 2009, la Legge per la nuova regolamentazione del diritto delle acque (*Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts*) del 31 luglio 2009, la Legge per la regolamentazione della protezione dalle radiazioni non ionizzanti (*Gesetz zur Regelung des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung - NISG*) del 29 luglio 2009 e, infine, la Legge per il riordino della legislazione federale nel settore di competenza del Ministero federale per l'ambiente, la protezione della natura e la sicurezza atomica (*Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts in Geschäftsbereich des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt RGU*) dell'11 agosto 2009.

La prima legge riscrive integralmente la Legge federale sulla **protezione della natura** (*Bundesnaturschutzgesetz*) e si riallaccia alla legislazione federale precedente alla riforma federalista per quanto riguarda i princìpi fondamentali, che vengono aggiornati con le tecniche che, nel corso degli anni, hanno dato i migliori risultati nella protezione dell'ambiente, come le *Flächenpools* (gruppi di superficie) e gli *Ökokontos* (conti ecologici). Vengono integrati nella cornice normativa federale alcune delle norme speciali finora oggetto di regolamentazione a livello statale, come quelle volte alla protezione generale delle specie e alla tutela di specie animali e vegetali che, per la loro rarità o per il pericolo cui sono sottoposte, meritano una protezione maggiore, oppure quelle relative al divieto di potare alberi e arbusti durante il periodo della nidificazione. Per la prima volta, viene introdotta una sezione riguardante la tutela delle aree costiere, ovvero delle acque marine, dei vegetali e degli animali all'interno dell'area delle 12 miglia marine.

La legge sul diritto delle **acque** riscrive completamente, all'art. 1, la legge sul bilancio idrico (*Wasserhaushaltgesetz* – WHG), introducendo numerose novità in materia e proponendo una cornice legislativa maggiormente trasparente, sistematica e comprensibile, adeguata agli *standard* tecnologici in materia di protezione ambientale. Viene armonizzato e semplificato il sistema delle autorizzazioni per i progetti di gestione delle acque e si effettua uno spostamento della normazione di dettaglio dalla legge ai regolamenti attuativi. Si ampliano le parti relative alla gestione delle acque superficiali, in particolare riguardo alla portata minima, all'utilizzo dell'energia idrica e alle corsie idriche d'emergenza. Si riducono a norme di principio le parti relative alle sostanze pericolose per le acque, regolati in dettaglio con regolamenti federali. Si introducono princìpi uniformi per tutto il territorio federale per quanto riguarda l'approvvigionamento idrico e le sorgenti termali. Infine, si regola in modo esaustivo il tema dello smaltimento delle acque di scarico e delle piene.

La Legge sulla **protezione dalle radiazioni non ionizzanti** contiene le norme elaborate nell'ambito del progetto UGB per colmare le lacune legislative in materia. L'aumento dei casi di patologie legate all'esposizione a questo tipo di radiazioni ha spinto verso una regolamentazione restrittiva in particolare nei riguardi dei minorenni, che

d'ora in poi non potranno più sottoporsi alle sedute abbronzanti nei centri estetici. Ulteriori limitazioni all'utilizzo di radiazioni non ionizzanti con finalità estetiche potranno essere previste attraverso i regolamenti attuativi. In ambito terapeutico, l'utilizzo delle radiazioni non ionizzanti oltre una determinata frequenza sarà possibile solo quando sarà reputato conveniente in termini di costi-benefici in una valutazione effettuata da personale medico.

La legge di riordino normativo nel settore di competenza del **Ministero dell'ambiente** appartiene al progetto specifico *Rechtsbereinigung* nell'ambito dell'iniziativa di smantellamento burocratico (*Initiative Bürokratieabbau*) inaugurata nel 2003. La legge prevede l'eliminazione completa di 14 leggi e regolamenti e l'eliminazione parziale di altre sei leggi. Vengono, inoltre, modificate alcune norme che prevedevano, nell'ambito della legislazione "di cornice" - ormai eliminata dalla Legge fondamentale - alcuni adempimenti legislativi a carico dei *Länder*.

Nel settore del **pubblico impiego,** la Legge per il riassetto e la modernizzazione dell'ordinamento del servizio pubblico federale (*Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrecht (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DneuG)* del 5 febbraio *2009* contiene una completa riformulazione della *Bundesbeamtengesetz*, la legge sul pubblico impiego risalente al 1957, e una modifica consistente anche della legge sulle retribuzioni (*Bundesbesoldungsgesetz*) e sulle pensioni dei dipendenti pubblici (*Beamtenversorgungsgesetz*). Punti fondamentali della riforma sono la ricerca della competitività del pubblico impiego, il potenziamento del principio meritocratico, l'abolizione degli scatti di anzianità nelle retribuzioni e l'introduzione di nuove tabelle stipendiali, l'introduzione di soluzioni organizzative maggiormente compatibili con la vita familiare, l'adattamento all'evoluzione della struttura stabilendo uno stanziamento fisso di 31 milioni di euro nel bilancio federale per il premio di produttività (*Leistungsbezahlung*), introdotto dal contratto collettivo del pubblico impiego firmato nel 2005, e aumentando i premi per i risultati ottenuti dai gruppi di lavoro.

Nel settore dell'**assistenza economica alle famiglie**, è stata approvata la Prima legge di modifica della legge sull'indennità del genitore e sul

congedo parentale *(Erstes Gesetz zur Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes) del 17. Januar 2009.* L'indennità parentale (*Elterngeld*), istituita con legge nel dicembre 2006, è destinata a tutti i genitori, in coppia o soli, che, dopo la nascita di un figlio, desiderano ridurre l'attività lavorativa (fino ad un massimo di trenta ore settimanali), con conseguente diminuzione del reddito, per accudirlo. L'indennità può essere corrisposta per una durata massima di 14 mesi. Con la modifica della legge sul congedo parentale e sull'indennità del genitore, il Parlamento tedesco ha voluto rendere maggiormente compatibile la vita professionale con quella familiare. La legge prevede, altresì, la possibilità per i nonni lavoratori di richiedere il congedo parentale per la cura dei nipoti qualora uno dei due genitori sia un minorenne o un maggiorenne al quale manchino ancora due anni per concludere il periodo di formazione scolastica o professionale.

Per quanto riguarda gli interventi legislativi nel settore della **politica economica e del mercato finanziario**, si rinvia al paragrafo dedicato alla misure nazionali adottate per fronteggiare la crisi economica internazionale.

Meritano, infine, una menzione i seguenti provvedimenti:

- la Legge di modifica della legge sulla **cittadinanza** (*Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes*) del 5 febbraio dispone che la naturalizzazione contraria alla legge o l'autorizzazione illegale a conservare la cittadinanza tedesca può venire revocata o annullata qualora l'atto amministrativo sia stato ottenuto attraverso l'inganno, la minaccia o la corruzione o mediante il rilascio di informazioni false o incomplete. La revoca può aver luogo fino alla scadenza del quinto anno dalla notificazione dell'avvenuta naturalizzazione o dal rilascio dell'autorizzazione al mantenimento della cittadinanza tedesca (articolo 1, § 2);
- la Legge sugli **accertamenti genetici** sulle persone (*Gesetz über genetische Untersuchungen bei Menschen (Gendiagnostikgesetz - GenDG*) del 31 luglio 2009, entrata in vigore il 1° febbraio 2010, stabilisce i presupposti per l'effettuazione di test genetici e per l'utilizzo delle informazioni grazie ad essi ottenute, al fine di impedire

discriminazioni fondate su caratteristiche genetiche e di garantire il rispetto e la salvaguardia della dignità umana e il diritto di autodeterminazione informativa (*Informationelle Selbestimmung*). La legge stabilisce un divieto generale di discriminare una persona in base alle proprie caratteristiche genetiche o a quelle di un suo parente, ovvero in base alla sua volontà o meno di sottoporsi ad un test genetico;

- la Legge sulla procedura di **attestazione elettronica della retribuzione** (procedura ELENA) *(Gesetz über das Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises) del 28 marzo 2009* nel Quarto libro del Codice sociale una sezione dedicata alla procedura di certificazione elettronica dei compensi e modifica di conseguenza anche altre parti del Codice sociale e della legislazione vigente sui sussidi abitativi. Tra gli effetti indiretti della legge vi è anche quello dello stimolo al sistema di firma digitale certificata prevista dalla normativa tedesca fin dal 1997 (*Signaturgesetz*);
- la Legge di modifica della Legge fondamentale (Articoli 106, 106b, 107, 108) *(Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108)* del 19 marzo 2009. La Legge di revisione costituzionale modifica gli articoli 106-108 riguardanti la suddivisione tra *Bund* e *Länder* delle **entrate fiscali**, la loro perequazione e l'amministrazione fiscale. La nuova formulazione degli articoli della Legge fondamentale prevede che il gettito fiscale derivante dalle tasse automobilistiche venga trasferito allo Stato federale, così come la competenza amministrativa riguardo a queste tasse. Come compensazione, ai *Länder* viene corrisposta una somma annuale, il cui ammontare sarà fissato attraverso una legge per la cui approvazione sarà necessario il consenso del *Bundesrat*;

- La Legge per la modernizzazione della normativa sul **bilancio societario** (*Gesetz zur Modernisierung des Bilanzrechts (Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz, BilMoG)* del 25 maggio 2009. Il 3 aprile 2009 il *Bundesrat* ha approvato definitivamente la proposta di legge governativa in merito alla riforma del bilancio societario,

concludendo un *iter* cominciato a maggio del 2008. La riforma mira a semplificare e alleggerire le incombenze contabili a carico delle piccole e medie imprese: i risparmi, calcolati dall'Istituto federale di statistica sulla base delle misure contenute nella nuova normativa, ammonteranno a circa 2,5 miliardi di euro all'anno, considerando anche le minori spese per le infrastrutture dedicate alla contabilità e all'inventario.

5. La crisi economico-finanziaria

Nel 2009, il Parlamento federale tedesco ha approvato una serie di misure legislative volte a sostenere il mercato finanziario tedesco sofferente per gli effetti della crisi economica internazionale.

Il 27 gennaio 2009, il Governo federale ha varato il II Piano di aiuti all'economia denominato "Patto per l'occupazione e la stabilità in Germania, per la salvaguardia dei posti di lavoro, la crescita e la modernizzazione del paese – II Pacchetto congiunturale" (*Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes – Konjunkturpaket II*) del valore complessivo di 50 miliardi di euro. Il pacchetto contiene misure, per il biennio 2009-2010, volte a favorire il superamento della negativa congiuntura economica e a tutelare l'occupazione. Le misure governative sono successivamente confluite nella Legge sulla tutela dell'occupazione e della stabilità in Germania (*Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland*) del 2 marzo 2009, che contiene disposizioni a favore delle famiglie**,** maggiori risorse per i figli, aliquote contributive più basse per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie e norme a tutela dell'occupazione. Per il rafforzamento della ricerca e l'accelerazione dello sviluppo economico, le nuove disposizioni prevedono lo stanziamento di 16,9 miliardi di euro raccolti nel deposito speciale "Fondo di ammortamento e di investimento" (*Investitions – und Tilgungsfond*). Per quanto riguarda le misure a tutela dell'occupazione, la legge semplifica le procedure per l'accesso al lavoro ad orario ridotto (*Kurzarbeit*). Inoltre, per

gli anni 2009 e 2010, l'Agenzia federale per il lavoro rimborsa ai datori di lavoro la metà dei contributi per la previdenza sociale dei lavoratori con contratti ad orario ridotto (per i lavoratori che, durante l'orario ridotto, frequentano i corsi di aggiornamento, l'Agenzia federale rimborsa integralmente i contributi).

L'acuirsi della crisi del sistema finanziario ha indotto il Governo federale a rivedere ed integrare le misure contenute nella Legge di stabilizzazione del mercato finanziario (*Finanzmarktstabilisierungsgesetz*), approvata nel mese di ottobre 2008, al fine di consentire un uso più flessibile degli strumenti di rafforzamento finanziario e di introdurre una più semplice procedura di rilevazione delle società finanziarie in crisi. La legge volta ad introdurre ulteriori misure di stabilizzazione del mercato finanziario (*Gesetzes zur weiteren Stabilisierung des Finanzmarktes - Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz – FMStErgG*) del 7 aprile 2009 prevede, in particolare, la possibilità per lo Stato di nazionalizzare temporaneamente le quote azionarie delle banche in difficoltà al fine di prevenirne il fallimento. In base alla nuova legge, infatti, la procedura di esproprio degli azionisti può essere avviata soltanto entro il 30 giugno del 2009 e va intesa come *extrema ratio*: è consentita in casi eccezionali e solo qualora non siano praticabili soluzioni alternative ragionevoli sotto il profilo economico e giuridico che garantiscano la stabilità del sistema finanziario.

Nel quadro delle misure stanziate dal Governo tedesco per rilanciare l'economia rientra anche la Legge per il perfezionamento della stabilizzazione del mercato finanziario, (*Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung*), del 17 luglio 2009**,** conosciuta come legge sulle *bad bank*. Il provvedimento si propone, quali principali obiettivi, quello di alleggerire i bilanci, di migliorare la fiducia tra istituti di credito e di ridare ossigeno al mercato finanziario. Secondo i dati del ministero dell'economia, i titoli tossici nel portafoglio delle banche tedesche ammontano a circa 230 miliardi di euro. La legge modifica le competenze e le caratteristiche dell'Ente federale che gestisce il Fondo speciale per la stabilizzazione dei mercati (*Finanzmarktstabilisierungsfond* - SoFFin), istituito il 17 ottobre 2008 nell'ambito della prima Legge di stabilizzazione del mercato finanziario. Il FMSA diventa un'autorità federale con capacità

legale che opera sotto la supervisione del Ministero delle Finanze, con sede a Francoforte, e con precise responsabilità riguardo all'implementazione della legge sulle *bad bank*, per le quali vengono proposti due modelli alternativi.

Il primo modello, rivolto agli istituti di credito privati, consente a ciascuna banca di creare la propria *bad bank* sotto forma di *Zweckgesellschaft* (società veicolo, SPV), nella quale riversare i titoli finanziari di cattiva qualità acquisiti non oltre il 31 dicembre 2008. Il secondo modello, previsto in particolare per le banche pubbliche federali o locali ma aperto anche agli istituti privati, è quello del consolidamento (*Konsolidierung*). Ciascun istituto può trasferire le proprie posizioni di rischio, così come le attività economiche non più strategiche, a agenzie dedicate (*Abwicklungsanstalten),* fondate appositamente dal FMSA, una per ciascun istituto di credito. Il FMSA è responsabile per il monitoraggio e la supervisione su queste agenzie, per le quali assume il *management* e il coordinamento, sebbene la gestione degli *assets* sia compiuta indipendentemente da ciascuna agenzia. Le agenzie non sono considerate istituti di credito e questo consente di formulare il bilancio societario in modo semplificato. Vengono finanziate dai proprietari degli istituti di credito dai quali traggono origine e che sono responsabili anche delle eventuali perdite. Per le casse di risparmio (*Sparkassen*) viene introdotto un limite massimo per le passività derivanti dalle agenzie dedicate pari alla somma accertata alla data del 30 giugno 2008. Per perdite superiori interviene in prima istanza il FMSA, mentre i costi finali vengono suddivisi secondo una percentuale del 65/35 tra Stato federale e *Land*. Lo stesso meccanismo potrà essere introdotto anche a livello della legislazione dei *Länder,* ma in questo caso viene meno la garanzia prestata dal SoFFin. Entrambe le misure per la stabilizzazione dei mercati sono proposte fino al 31 dicembre 2010.

Infine, va ricordata la Legge per la lotta all'evasione fiscale (*Gesetz zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung-Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz)* del 29 luglio 2009 che il Parlamento tedesco ha approvato per recepire gli *standard* in materia stabiliti dall'OCSE ed il cui obiettivo principale è quello di colpire chi si rifugia nei paradisi fiscali per evadere il fisco tedesco. A tal

fine sono state emanate una serie di norme che impongono ai cittadini e alle imprese che fanno affari o aprono un conto negli "Stati non cooperativi" di fornire una grande quantità di informazioni riguardo alle proprie attività all'Agenzia per le entrate (*Finanzamt*), in modo da consentire un controllo puntuale della correttezza delle operazioni dal punto di vista fiscale. Chi non adempirà a questo compito non potrà più giovarsi di agevolazioni fiscali, come la detassazione dei dividendi e la deduzione delle spese aziendali e promozionali. Vengono modificate, in particolare, la normativa riguardante l'imposta sul reddito (*Einkommensteuer*) e sulle società di capitali (*Körperschaftsteuer*) e la normativa relativa ai tributi. Per ultimo, nella legge è contenuto un articolo finalizzato all'incentivazione delle energie rinnovabili: i rimborsi per l'erogazione di energia da impianti modulari, in funzione prima dell'entrata in vigore della Legge sulle energie rinnovabili (1° gennaio 2009), vengono aumentati in modo da consentire un loro ulteriore utilizzo economicamente conveniente.

6. Accordi interstatali fra Länder

Gli accordi interstatali tra *Länder* sono espressione del federalismo cooperativo e sono un efficace strumento di cooperazione formale tra i *Länder*. 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 (fra 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 2009, ricordiamo il Dodicesimo Accordo interstatale per la modifica dei trattati di radiodiffusione (*Zwölfter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge - Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag*) sottoscritto da tutti i *Länder* e il Terzo Accordo interstatale per la modifica del Trattato sull'Associazione delle Casse di risparmio della Germania dell'Est (*Dritter Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages über den Ostdeutschen Sparkassenverband*) sottoscritto dai *Länder* Brandeburgo, Maclemburgo-Pomerania Anteriore, Sassonia e Sassonia-Anhalt.

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1972 - 2009[8]

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)	**559**	**394 (70%)**	**22 (4%)**	**109 (20%)**	**34 (6%)**
XV (2002-2005)	**385**	**274 (71,2%)**	**16 (4,1%)**	**79 (20,6%)**	**16 (4,1%)**
XVI (2005-2009)	**613**	**487 (79,4%)**	**19 (3,1)**	**87 (14,2%)**	**20 (3,3%)**
XVII (2009-..)	**25**	**17 (68%)**	**1 (4%)**	**6 (24%)**	**1 (4%)**

Fonte**:** Statistica a cura degli uffici di documentazione del *Bundestag* (aggiornata al 6 agosto 2010)

(*): *BRg*, *Bundesregierung* (Governo federale)
(**): *BR*, *Bundesrat*
(***): *BT*, *Bundestag*

[8] 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-)[9]
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	**401 (73%)**	**394 (71%)**	**274 (71,2%)**	**487 (79,4%)**	**31 (69%)**
Leggi di bilancio, assestamento etc.	**13**	**16**	**23**	**23**	**5**
Leggi di ratifica	**197**	**183**	**95**	**96**	**9**
Leggi relative alla partecipazione UE[10]	**14**	**22**	**53**	**70**	**2**
INIZIATIVA PARLAMENTARE di cui:	**127 (23%)**	**131 (23%)**	**95 (24,7%)**	**106 (17,3%)**	**12 (27%)**
Bundesrat	**35**	**22**	**16**	**19**	**2**
Bundestag	**92**	**109**	**79**	**87**	**10**
INIZIATIVA MISTA	**23 (4%)**	**34 (6%)**	**16 (4,1%)**	**20 (3,3%)**	**2 (4%)**
TOTALE	**551**	**559**	**385**	**613**	**45**

[9] 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 quasi interamente all'anno 2010 (dato aggiornato al 31 agosto 2010).

[10] 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[11]

	2005		2006		2007		2008		2009	
	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)
Istituzionali	6	10%	21	23%	25	29%	14	15%	22	17%
Settoriali	9	15%	4	4%	8	9%	6	7%	13	10%
Microsettoriali	18	29%	33	35%	32	37%	30	33%	32	25%
Manut. Norm.	29	46%	35	38%	22	25%	41	45%	61	48%
Totale	62	100%	93	100%	87	100%	91	100%	128	100%

[11] 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 2008 di 91 leggi su 144 leggi complessivamente approvate) .

TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale 2004 - 2009

Land	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*Totale*
Amburgo	**33**	**51**	**59**	**57**	**43**	**47**	**290**
Assia	**26**	**32**	**37**	**51**	**22**	**45**	**213**
Baden-Württemberg	**33**	**31**	**20**	**29**	**36**	**40**	**189**
Bassa Sassonia	**47**	**32**	**35**	**45**	**26**	**40**	**225**
Baviera	**24**	**33**	**42**	**45**	**42**	**34**	**220**
Berlino	**57**	**47**	**60**	**31**	**37**	**30**	**232**
Brandeburgo	**40**	**28**	**32**	**32**	**34**	**24**	**190**
Brema	**30**	**31**	**37**	**45**	**35**	**48**	**198**
Meclemburgo-Pomerania	**31**	**37**	**27**	**25**	**20**	**19**	**159**
Renania Palatinato	**32**	**38**	**27**	**25**	**33**	**29**	**184**
Renania settentrionale-Westfalia	**45**	**39**	**33**	**41**	**39**	**59**	**256**
Saarland	**18**	**23**	**25**	**32**	**27**	**32**	**157**
Sassonia	**25**	**21**	**24**	**23**	**33**	**22**	**148**
Sassonia-Anhalt	**41**	**46**	**22**	**31**	**28**	**28**	**196**
Schleswig-Holstein	**38**	**37**	**35**	**39**	**33**	**36**	**218**
Turingia	**24**	**27**	**18**	**24**	**23**	**19**	**135**
Totale	**544**	**553**	**533**	**575**	**511**	**552**	**3210**

Fonte:http://www.parlamentsspiegel.de/ps/Inhalt/Dokumente/laender_gesetzesblaetter.jsp

TABELLA 5
Numero complessivo di leggi e *Rechtsverordnungen* federali

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)	560	1515
XV (2002-2005)	385	968
XVI (2005-2009)	613	*1516*
XVII (2009 - …)	16	*Dato non disponibile*

Fonti: Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, *p 110*
Deutscher Bundestag – *Statistik der Gesetzgebung – Überblick 16. Wahlperiode*.
Deutscher Bundestag – *Statistik der Gesetzgebung – Überblick 17. Wahlperiode*.

REGNO UNITO

1. Dati quantitativi

Nel 2009 sono stati approvati nel Regno Unito **28** provvedimenti legislativi, la maggior parte dei quali è costituita da leggi di interesse pubblico generale (**27** ***Public General Acts***) e una legge di interesse locale (**1** ***Local Act***).

Il dato quantitativo segna una diminuzione rispetto agli indici riferiti agli anni più recenti; considerato nel più ampio arco temporale, esso evidenzia l'assestarsi della produzione legislativa su livelli inferiori (di circa la metà) alla media annuale delle leggi approvate negli ultimi venti anni[1].

D'altra parte, i **3468** ***Statutory Instruments*** approvati durante l'anno, seppure in lieve aumento rispetto al 2008, sono indice 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).

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 (22 su 27 *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

---

[1] Soltanto nella prima metà del decennio corrente risulta approvato un minor numero di leggi (rispettivamente, 25 *Public General Acts* nel 2001 e 24 nel 2005).

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 2009 la manovra di bilancio ha richiesto l'approvazione di quattro provvedimenti: il *Finance Act*, che disciplina 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 due *Appropriation Acts*, con cui sono disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

3. Principali ambiti di intervento legislativo

La maggior parte della legislazione approvata nel 2009 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 preponderanza, 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, sebbene nell'anno precedente la legislazione che si è definita di tipo settoriale annoverasse un numero maggiore di provvedimenti. Peraltro, ad alcune delle leggi censite per il 2009 all'interno di quest'ultima categoria potrebbe essere attribuita, in ragione del loro contenuto, rilevanza anche istituzionale.

3.1. La legislazione istituzionale

Nella categoria della legislazione istituzionale si fanno rientrare, secondo il consueto criterio utilizzato ai fini di questa indagine, i provvedimenti la cui incidenza si dispiega sul piano dell'**organizzazione costituzionale dello Stato** o su quello dei **diritti** e dello ***status* della persona**. Rinviando ad un separato paragrafo l'esame degli sviluppi

concernenti la riforma costituzionale da alcuni anni in progressiva attuazione nel Regno Unito, ci si sofferma ora sulle leggi che interessano il primo dei profili enumerati[2].

Il legislatore, innanzitutto, è tornato ad occuparsi della **questione nord-irlandese**, al fine di 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*[3]). Attraverso la modifica delle precedenti normative, adottate in diversi momenti del delicato e discontinuo processo di pacificazione, il *Northern Ireland Act 2009* conferisce alle istituzioni dell'Irlanda del Nord poteri di autonoma organizzazione in materia di **polizia** e di **giustizia**. Tale attribuzione, originariamente prevista dalla legge per la *devolution* nord-irlandese del 1998, era rimasta inoperante a causa, tra l'altro, delle divergenze emerse tra le contrapposte comunità locali circa le modalità di nomina della figura ministeriale preposta all'ordine pubblico e alla giustizia (nonché per la designazione delle cariche giudiziarie). Il legislatore è dunque intervenuto a fornire una nuova opzione per la designazione del Ministro da parte dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord, nel presupposto che essa sia idonea a garantire, attraverso un articolato procedimento, l'adeguata rappresentanza di entrambe le comunità (ciò si persegue mediante la regola cosiddetta del *cross-community vote*, di cui è stabilita l'applicazione per eleggere il solo *Minister of Justice and Policing*, mentre per gli altri

---

2 Per comodità di esposizione si riserva al paragrafo sulla "manutenzione normativa" l'esame del *Law Commission Act* 2009, nonostante la rilevanza di questa legge per la categoria della legislazione istituzionale.

3 Tra i principali e più recenti interventi legislativi si richiamano, in questo ambito, il *Northern Ireland (St. Andrews Agreement) Act* 2007 ed il *Justice and Security (Northern Ireland) Act 2007*. Le due leggi costituiscono il più recente capitolo 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 ad organi rappresentativi locali istituiti 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 a causa del loro 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* del 2003).

Ministri dell'Esecutivo nord-irlandese, da eleggere successivamente, si utilizza il metodo d'Hondt). Del Dipartimento così costituito, tuttavia, è prevista la dissoluzione alla scadenza del 1° maggio 2012 qualora, entro quella data, l'Assemblea dell'Irlanda del Nord non approvi con propria risoluzione i criteri elettorali introdotti dalla legge in esame oppure adotti autonomamente criteri diversi.

L'ordinamento delle **autonomie locali** e le **politiche di governo del territorio** sono le materie disciplinate dal *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*. La legge contiene disposizioni eterogenee, il cui filo conduttore può individuarsi nella promozione della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali degli enti locali e nella semplificazione della normativa da questi applicata in settori economici rilevanti per lo sviluppo delle aree territoriali. Per la parte relativa alla **democrazia locale** (oggetto delle disposizioni raccolte nei primi tre capitoli del testo normativo), la legge trae origine da una elaborazione avviata dal Governo nel 2006 con la pubblicazione, nel 2006, di un "Libro bianco" sulle autonomie locali[4] in cui si prefigurava un rafforzamento dei poteri conferiti agli organi di governo locale nelle materie rilevanti per la vita delle rispettive comunità. A questo primo documento programmatico hanno fatto seguito, nel dicembre del 2007, i risultati dell'indagine affidata ad una commissione indipendente (*Councillors Commission*) sulla partecipazione politica dei cittadini, con particolare riguardo agli incentivi e agli ostacoli relativi all'esercizio del diritto di elettorato passivo e all'assunzione di cariche negli organi di governo territoriale[5]. Presentando, l'anno successivo, le proprie conclusioni in un ulteriore "Libro bianco"[6], il Governo ha annunciato, infine, l'adozione di misure legislative per rafforzare gli istituti della democrazia rappresentativa in ambito locale.

---

[4] Si tratta del "libro bianco" pubblicato il 26 ottobre 2006 con il titolo *Strong and Prosperous Communities – The Local Government White Paper*, il cui testo può consultarsi all'indirizzo: http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/strongprosperous.

[5] *Representing the Future – The Report of the Councillors Commission* (10 dicembre 2007), all'indirizzo: http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/583990.pdf.

[6] *Communities in control: real people, real power*, pubblicato il 9 luglio 2008 e consultabile all'indirizzo: http://www.communities.gov.uk/publications/communities/communitiesincontrol.

Le disposizioni introdotte fanno obbligo agli enti di governo locale (principalmente i *county* o i *district councils*) di promuovere la pubblica conoscenza del loro ruolo, delle loro competenze e degli istituti di partecipazione (*democratic arrangement*) mediante i quali i cittadini possono concorrere alle decisioni da questi adottate. Per i residenti nell'ambito territoriale interessato è contemplata, inoltre, la possibilità di sottoscrivere e presentare **petizioni in forma elettronica** alle autorità locali (*e-petitions*); la presentazione di tali petizioni, conformi a requisiti prefissati, obbliga l'amministrazione destinataria a fornire risposta entro un dato termine.

I caratteri di **democraticità e di trasparenza delle istituzioni locali**, d'altra parte, costituiscono l'obiettivo delle disposizioni della legge dirette a precludere alcune forme di attività politica ai funzionari di livello più elevato nei ruoli delle rispettive amministrazioni; ciò nel presupposto che, in ragione della posizione gerarchica o della capacità di influenza (*position of seniority or influence*), essi possano incorrere con il loro comportamento in conflitti d'interesse o comunque menomare l'imparzialità dell'istituzione di appartenenza. A questo riguardo, la legge non provvede ad individuare in modo puntuale gli uffici la cui titolarità comporta tali restrizioni (*politically restricted posts*), ma ricorre ad una presunzione generale, prevedendo che l'attività politica (nella forma, ad esempio, della candidatura alle elezioni o del sostegno pubblicamente espresso in favore di un partito politico) sia preclusa ai funzionari con retribuzione superiore ad un determinato importo annuo (la regola, introdotta inizialmente negli anni '80 dai Governi conservatori, fa parte delle cosiddette *Widdicombe rules*, dal nome del presidente di una commissione d'inchiesta parlamentare sugli organi di governo locale).

Tra le altre materie disciplinate dalla legge si segnala l'**edilizia sociale**, le cui linee di fondo riprendono indicazioni formulate nel 2007 ad esito di un'indagine indipendente (la cui relazione conclusiva è nota come *Cave Review*, dal nome dell'esperto a cui venne affidata[7]). A tale proposito, la

---

[7] Il testo della relazione del Prof. Martin Cave (il cui titolo completo è: *Every Tenant Matters: A Review of Social Housing Regulation*), pubblicata nel giugno 2007, è consultabile all'indirizzo: http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/320365.pdf.

legge demanda alla normativa ministeriale l'istituzione e il finanziamento pubblico di organismi rappresentativi degli interessi dei conduttori di immobili di edilizia sociale, investito di compiti consultivi nei riguardi degli enti locali.

Lo **sviluppo economico locale** costituisce un ulteriore obiettivo del provvedimento, che prevede la redazione di piani regionali (*regional strategies*) redatti dagli organi territoriali a ciò preposti (*Regional Development Agencies*) in concerto con la conferenza delle autorità locali di cui rilevino le competenze (*Leaders' Board*). L'elaborazione dei piani concerne, in particolare, la crescita economica sostenibile e la pianificazione urbanistica nelle regioni interessate. Anche in questo caso, la legge dispone il coinvolgimento delle comunità locali nell'esame pubblico di questi programmi, i quali sono soggetti all'autorizzazione del Ministro competente. Nella prospettiva di incentivare la crescita economica e, in particolare, la riqualificazione delle aree più disagiate, la legge consente l'istituzione, da parte del Governo, di organismi con compiti specifici (*Economic Prosperity Boards*); le medesime finalità di sviluppo, inoltre, possono essere perseguite in relazione a più vasti ambiti geografici mediante la stipula di accordi tra due o più autorità territoriali (*multi-area agreements*), da sottoporre all'approvazione governativa.

Una serie di disposizioni è dedicata ai contratti di **appalto per la realizzazione di opere pubbliche** (*construction contracts*) e modificano, al fine di semplificarla, la disciplina dettata dallo *Housing Grants, Construction and Regeneration Act* del 1996 relativamente alla potestà ministeriale di modifica delle clausole contrattuali e alle procedure di risoluzione delle controversie insorte nella loro applicazione.

Altre previsioni del testo normativo riguardano, infine, la materia elettorale, e modificano l'assetto delle competenze relative alla modifica delle **circoscrizioni elettorali** nella regione inglese (con l'istituzione del *Local Government Boundary Commission for England* in luogo del preesistente *Boundary Committee*).

L'**ordinamento parlamentare** e, precisamente, la disciplina delle **indennità parlamentari** sono il tema del *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 (il 21 giugno 2009).[8] La legge introduce una disciplina delle indennità, delle spese e della **pubblicità degli interessi patrimoniali** dei membri della Camera dei Comuni durante il loro mandato, ed istituisce un organismo indipendente di controllo; sua finalità - espressamente dichiarata nei documenti preparatori - è quella di ripristinare le basi della fiducia dei cittadini verso il Parlamento, ponendo limiti all'autonomia di questo suo ramo (per quel che attiene alla disciplina di talune prerogative dei suoi membri) senza con ciò aprire indiscriminatamente la via alla cognizione del giudice ordinario sulla materia.

L'innovazione legislativa, pertanto, si è limitata a modifiche minime del sistema vigente, tali da mantenere inalterata (nelle parole del Ministro della Giustizia) "gli attuali rapporti tra il Parlamento e le corti"; le disposizioni introdotte, d'altra parte, precludono ogni interpretazione del loro testo che possa risultare riduttiva delle prerogative parlamentari affermate dal *Bill of Rights* del 1689 (con specifico riferimento all'articolo 9 di questo testo costituzionale, secondo cui "Members and Peers should be able to speak and act freely in Parliament").

Proprio i profili concernenti il confine tra l'ambito delle prerogative parlamentari (*parliamentary privileges*) e quello della giurisdizione ordinaria hanno assunto, durante l'esame del progetto di legge, rilievo particolare, dal momento che la legge qualifica come **reati**, e sanziona penalmente, gli atti e i comportamenti imputabili al membro della Camera che abbia omesso di dichiarare i propri interessi (*registration of interests*), abbia accettato danaro od altri benefici per sostenere determinati interessi nella sua attività parlamentare (*paid advocacy*), oppure abbia dichiarato il falso per ottenere indennità o rimborsi dalla Camera di appartenenza (*false allowance claims*). Di qui l'esigenza di contemperare l'autonomia

---

[8] A seguito delle dimissioni dello scozzese Michael Martin, laburista, il 22 giugno 2009 è stato eletto *Speaker* il conservatore John Bercow. Lo Speaker Martin, peraltro, aveva adottato misure temporanee relative alle *allowances* dei membri della Camera dei Comuni in attesa che il *Committee on Standards in Public Life*, presieduto da Sir Kelly, presentasse la sua relazione, sulla cui base si è svolto il successivo dibattito.

della Camera (*exclusive cognisance of internal affairs*), radicata nella tradizione costituzionale britannica, con disposizioni legislative dirette ad introdurre limiti e controlli in tale ambito.

Le competenze in materia di trattamento economico dei membri dei Comuni, nonché il controllo sul rispetto delle correlate regole di pubblicità, sono dunque attribuiti ad un nuovo organo, la *Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA); ne fanno parte il presidente ed altri quattro membri ordinari, nominati dalla Sovrana su indicazione della Camera dei Comuni tra candidati selezionati da un apposito comitato (*Speaker's Committee for the Independent Parliamentary Standards Authority*) e in possesso di particolari requisiti[9].

I compiti fondamentali attribuiti dalla legge all'Autorità consistono nella predisposizione di uno schema per le indennità, i rimborsi e gli assegni percepiti dai membri della Camera dei Comuni, nella definizione delle regole di trasparenza finanziaria che ad essi devono applicarsi e nella revisione del **codice di condotta** a loro destinato, al fine di incorporarvi le previsioni in tema di *disclosure of interests* assieme ai già consolidati *Nolan principles* (dal nome del presidente della commissione parlamentare che li formulò nel 1995).[10] La versione aggiornata del codice di condotta[11], peraltro, rispecchia le modifiche introdotte già nel 2006 con l'*Electoral Administration Act*, che ha posto termine al duplice sistema di registrazione delle donazioni ricevute dai membri dei Comuni (prima effettuata presso la stessa Camera e dinanzi ad un organo ad essa esterno come l'*Electoral Commission*) e ne ha concentrato le competenze in un unico ufficio parlamentare, il *Commons Registrar*. Oggetto del regime di pubblicità sono gli interessi patrimoniali e finanziari, diretti od indiretti (se riferibili a familiari), dei membri della Camera, suddivisi tipologicamente in una serie di categorie (a seconda del tipo di

---

9 E' previsto che almeno un componente dell'IPSA provenga dalle giurisdizioni superiori, uno dal *National Audit Office* ed uno sia designato tra ex-parlamentari cessati dalla carica da almeno cinque anni.

10 Si tratta, com'è noto, dei sette fondamentali princìpi la cui osservanza è generalmente richiesta ai titolari di cariche pubbliche: *selflessness*; *integrity*; *objectivity*; *accountability*; *openness*; *honesty*; *leadership*.

11 Il testo del *Code of conduct for Members of Parliament* predisposto dalla Camera dei Comuni è consultabile, nella versione aggiornata il 23 giugno 2009, all'indirizzo di rete: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73501.htm.

emolumento o di beneficio ricevuto). La violazione consistente nella falsa dichiarazione per ottenere erogazioni dalla Camera (*false allowance claim*), in particolare, è punita con pene detentive fino a 12 mesi e comporta la decadenza (*disqualification*) del parlamentare dal suo ufficio.

Sul rispetto delle regole di trasparenza finanziaria da parte dei membri della Camera, e sulla legittimità del trattamento economico ad essi corrisposto, vigila un diverso soggetto, il *Commissioner for Parliamentary Investigations*: in posizione esterna rispetto all'amministrazione parlamentare, ma attenendosi a regole procedurali stabilite dall'IPSA, questo organo monocratico può, ad esito di accertamenti e previo esame delle deduzioni dell'interessato, esigere la restituzione dell'indebito, ordinare la rettifica o l'aggiornamento dei dati del deputato nel *Register of Members' Interests* o, qualora questi non aderisca spontaneamente alle conclusioni del *Commissioner*, deferirlo all'organo parlamentare competente (*Committee on Standards and Privileges*) per l'esercizio nei suoi confronti dei poteri disciplinari.

La legge limita la sua applicazione alla Camera dei Comuni - avendo il Governo riservato a future decisioni l'estensione alla Camera Alta - e, per alcuni effetti, ai deputati del Regno Unito eletti al Parlamento Europeo. Nel complesso, tuttavia, le sue disposizioni - come puntualmente rilevato anche in sedi ufficiali dopo la loro approvazione – hanno risentito della rapidità della loro elaborazione, mostrando scarsa organicità e sollevando talune incertezze applicative: ciò con riferimento, ad esempio, alla possibile giustiziabilità da parte del giudice ordinario dei doveri di informazione posti sui membri della Camera in ordine ai loro *registrable interests*; oppure, in relazione alla coesistenza del *Commissioner* istituito dalla legge con il già esistente *Commissioner for Standards* (a tale specifico riguardo il legislatore è nuovamente intervenuto quest'anno[12]).

Il tema dei cosiddetti "costi della politica" e della loro trasparenza, affrontato dal legislatore con riferimento alle indennità parlamentari, è il motivo conduttore anche delle disposizioni introdotte dal *Political Parties*

---

[12] Le attribuzioni dell'IPSA sono state recentemente modificate dal *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, che ha ad essa affiancato un *Compliance Officer* con le funzioni precedentemente eserciate dal *Commissioner for Parliamentary Investigations*.

and Elections Act in modifica della disciplina del **finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali**. Nell'intento di incrementare il rigore e, ad un tempo, l'efficacia sostanziale dell'attuale regime dei finanziamenti politici, la legge rafforza, innanzitutto, il ruolo dell'autorità di vigilanza – la *Electoral Commission* – per quanto attiene ai suoi poteri relativi all'accertamento e alla sanzione delle infrazioni alle norme vigenti.

Il quadro dell'operatività istituzionale di tale organismo, peraltro, appare complessivamente ispirato a canoni di flessibilità e di proporzionalità. La discrezionalità della Commissione è infatti ampliata, potendo essa irrogare pene pecuniarie oppure emanare atti di tipo ingiuntivo od inibitorio (*compliance notice*) senza immediatamente deferire i casi all'autorità giudiziaria; d'altra parte l'organismo, benché indipendente, non è posto dal legislatore in condizione di assoluto distacco dagli enti destinatari dei suoi provvedimenti, dal momento che il suo collegio è integrato con quattro membri nominati dai partiti politici. L'ulteriore modifica prevista dalla legge, diretta a ridurre l'obbligatorio periodo di astensione dall'attività politica vigente per i componenti del collegio e, rispettivamente, per il personale della Commissione (da dieci a cinque anni per i primi, da dieci anni a un anno per i secondi), è indice del proposito, evidentemente improntato ad una visione pragmatica della regolazione in questo ambito, di valorizzare la "political expertise" per un efficace espletamento dei compiti attribuiti alla Commissione.

Quanto alle regole sostanziali, la legge introduce nuovi **limiti di spesa** applicabili agli esborsi di ciascun candidato per la propria campagna elettorale, e fissa nuove soglie per l'obbligatoria **dichiarazione dei contributi** ricevuti a titolo di donazione. Ulteriori disposizioni sono dedicate all'introduzione di un sistema di registrazione elettorale individuale in sostituzione di quello vigente, fondato sulla rilevazione del luogo di residenza (*household registration*).

Proseguendo nella rassegna delle leggi di tipo istituzionale, è da richiamare, per la sua rilevanza sul piano dello *status* e dei diritti della persona, l'ulteriore capitolo aggiunto dal legislatore al corpo normativo in materia di **immigrazione** e di **cittadinanza**, ricorrente oggetto della

produzione legislativa degli anni precedenti.[13] Il *Borders, Citizenship and Immigration Act* approvato nel 2009 s'inquadra nella riforma della cittadinanza avviata l'anno precedente con la riforma delle *Immigration Rules*[14] 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.

Con l'applicazione di tale sistema, già sperimentato con riferimento ai lavoratori stranieri immigrati nel Regno Unito e consistente nella previa valutazione – espressa, come si è detto, in punti - di determinati requisiti dell'aspirante cittadino, il legislatore ha inteso delineare un percorso graduale di generale applicazione che, partendo dalla considerazione di requisiti personali dell'interessato (riferiti principalmente alle sue capacità e alla sua progressiva integrazione nella vita sociale e civile del Paese che lo accoglie, sottoposta a puntuali verifiche), può approdare, come anticipato nei documenti di consultazione pubblicati sul tema,[15] alla sua naturalizzazione e all'acquisto, su questa base, della cittadinanza.

Collegandosi a queste linee di riforma, la legge in rassegna è intervenuta su aspetti puntuali della disciplina, precisando alcuni dei requisiti prescritti per avere titolo al riconoscimento della **cittadinanza per naturalizzazione** (ed innovando taluni profili relativi alle altre forme di acquisto della medesima). Tra le modifiche di maggior rilievo si segnalano

---

[13] 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* del 1971 e al *British Nationality Act* del 1981: tra i provvedimenti adottati possono principalmente richiamarsi, in ordine di tempo, il *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002 e lo *UK Borders Act* del 2007.

[14] Le *Immigration Rules* costituiscono una fonte normativa secondaria che il Governo è abilitato a modificare e ad integrare dall'*Immigration Act 1971*. La previsione legislativa di un *points-based system*, rimesso alla normativa secondaria per la sua disciplina e agli uffici preposti al controllo dell'immigrazione quanto alla sua applicazione, è contenuta nell'*UK Borders Act 2007* (il cui art. 19, modificando il *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, vi introduce il nuovo articolo 85A).

[15] Tali orientamenti sono enunciati nel documento di consultazione pubblicato dal Ministero dell'Interno e dalla *UK Borders Agency* nel 2008, intitolato *The path to citizenship: next steps in reforming the immigration* (il cui testo può consultarsi all'indirizzo: http://www.parliament.uk/deposits/depositedpapers/2008/DEP2008-1894.pdf). Essi in larga parte rispecchiano le raccomandazioni formulate nel 2008 da Lord Goldsmith ad esito dell'indagine (*Citizenship Review*) promossa dal Governo sul tema della riforma della cittadinanza: la relazione finale, dal titolo *Citizenship: Our Common Bond*, è consultabile all'indirizzo: http://www.justice.gov.uk/docs/citizenship-report-full.pdf .

le previsioni relative alla buona condotta (*good character*) e alla sufficiente conoscenza della lingua inglese (oppure scozzese o gaelica) e delle istituzioni e tradizioni del Regno Unito, di cui deve dimostrare il possesso colui che aspiri ad acquisire la cittadinanza per naturalizzazione. Il requisito del matrimonio o dell'essere membro di una *civil partnership*, d'altra parte, è sostituito dalla nuova legge con il più ampio riferimento alla necessaria esistenza di una "relazione familiare" (*relevant family association*) che abbia legato, per l'arco temporale previsto dalla disciplina dei termini (*qualifying period*), l'aspirante cittadino alla persona che già detiene tale *status*.

Il tema dei **diritti della persona** viene in rilievo anche con riferimento alla legge - d'iniziativa parlamentare – approvata in materia di **autismo**. Essa impegna il Ministro competente a presentare una strategia per la prestazione, attraverso il Servizio Sanitario Nazionale e gli enti locali, dei servizi di assistenza necessari alle persone adulte colpite da tale patologia[16], e a preparare, contestualmente, una guida diretta alle autorità sanitarie affinché siano applicati criteri uniformi e cogenti (*statutory*) per la sua diagnosi e per il suo trattamento.

Rientrano nella categoria della legislazione istituzionale, come si è detto, le leggi approvate in materia di **giustizia penale** e di **ordine pubblico.** Rispetto agli anni precedenti, in cui l'attività parlamentare e legislativa in questo ambito è stata ampiamente assorbita dal "cantiere" delle norme anti-terrorismo e dalla non facile ricerca del punto di bilanciamento tra le esigenze della sicurezza nazionale e la salvaguardia delle libertà civili, nel 2009 l'impegno del legislatore si è concentrato perlopiù sulla revisione e sull'aggiornamento di istituti e di discipline già vigenti, nel proposito di incrementarne l'efficacia in prospettiva della **repressione dei reati** e della **sicurezza pubblica**.

Si segnala, a questo riguardo, il *Policing and Crime Act 2009*, le cui previsioni sono rivolte a favorire un maggior coinvolgimento delle comunità locali nell'azione di **contrasto alla criminalità** svolta dalle autorità di

---

[16] La strategia è stata intanto pubblicata, il 3 marzo 2010, dal Ministero della Salute; il documento, intitolato *Fulfilling and rewarding lives*, è consultabile all'indirizzo: http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/@ps/documents/digitalasset/dh_113405.pdf

polizia nei corrispondenti ambiti territoriali, anche attraverso l'adeguata considerazione dell'opinione dei cittadini al momento di definire le priorità di intervento. Le legge dispone, in particolare, che gli orientamenti della collettività rispetto a queste tematiche siano riportati nella relazione periodicamente redatta dall'organismo con compiti ispettivi sulle forze di polizia, lo *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* (HMIC).

Altre previsioni della legge sono destinate alla tutela delle persone e dei gruppi sociali più vulnerabili: tra queste, si segnalano le misure repressive dello sfruttamento della prostituzione, le quali introducono la punibilità del cliente che riceve prestazioni sessuali a pagamento da parte di persone sottoposte a sfruttamento; le forze di polizia, inoltre, ricevono dalla legge maggiori poteri per disporre la chiusura di esercizi pubblici associati ad attività di prostituzione o correlate alla pornografia. Peraltro, ai soggetti che abbiano riportato condanne per reati a sfondo sessuale (*sex offenders*) può essere ingiunto, mediante l'emanazione di uno specifico provvedimento (*foreign travel orders*), di recarsi all'estero per un periodo variabile da sei mesi a cinque anni.

La legge affronta, inoltre, alcuni fenomeni di criminalità che, pur potendosi definire "minore", nondimeno ha rilevante impatto sulla sicurezza della collettività. In materia di alcolismo, sono ulteriormente inasprite le sanzioni per la vendita di alcolici a minori e, anche in questo caso, rafforzati i poteri di polizia. Per quanto concerne il fenomeno degli *hooligans*, viene stabilita la generale applicazione sul territorio nazionale dei provvedimenti di diffida (*football banning orders*) indipendentemente dall'ambito regionale in cui essi sono stati emanati. Infine, uno specifico potere di inibitoria (*injunction*) è introdotto dalla legge per contrastare il fenomeno dei comportamenti violenti di gruppo (*gang-related violence*).

Altre disposizioni della legge disciplinano i poteri di polizia relativamente alla confisca dei beni acquisiti con proventi illeciti, alla cooperazione giudiziaria nell'ambito delle procedure di estradizione e ai controlli doganali alle frontiere.

Ancora in tema di **giustizia penale**, viene in rilievo il *Coroners and Justice Act 2009*, contenente disposizioni che modificano la legislazione penale in alcuni profili sostanziali e procedurali, con l'obiettivo principale di

accrescere l'efficienza della repressione dei più gravi reati contro la persona.

Oltre a definire la figura del *coroner* e ad aggiornare la disciplina delle sue funzioni (concernenti le indagini medico-legali nel quadro dei procedimenti penali), la legge innova il diritto processuale con riferimento alla partecipazione dei familiari delle vittime alle indagini, e dispone la protezione dei testimoni sin dall'inizio dei dibattimenti qualora sussistano condizioni di vulnerabilità o pericoli di intimidazione.[17]

La legge, inoltre, dispone la depenalizzazione del **reato di diffamazione**, tradizionalmente perseguito nel *common law* con riferimento a varie forme di espressione del pensiero. L'abolizione riguarda, in particolare, «i reati di sedizione e di scritto sedizioso», ossia l'espressione di natura istigatoria; «di scritto diffamatorio», ovvero offensivo dell'onore e della reputazione di un singolo o di una categoria di persone, espresso in forma pubblica e duratura; e «di scritto osceno», ossia tale da offendere la pubblica decenza.

Altre disposizioni sono riferite ai compiti dell'Ufficio deputato alla definizione delle linee guida sulla repressione dei reati (*sentencing guidelines*) da parte dell'autorità giudiziaria nella regione inglese e gallese, all'aggiornamento della nozione e della sanzione penale di talune fattispecie criminose (tra cui i reati di infanticidio, di aiuto o istigazione al suicidio, di genocidio, nonché i crimini di guerra e contro l'umanità), alla circolazione dei dati personali di natura giudiziaria, alla confisca dei beni a seguito di condanna penale e, infine, al gratuito patrocinio per i procedimenti penali.

La tipologia istituzionale dei provvedimenti approvati nel 2009 annovera altresì una legge, d'iniziativa parlamentare, sulla **restituzione delle opere d'arte** trafugate da musei e gallerie durante l'occupazione nazista nel corso l'ultimo conflitto mondiale e in seguito acquisite, senza che fosse nota la loro provenienza, da istituzioni culturali del Regno Unito. Benché l'obbligo di restituzione sia stato dichiarato in diversi documenti internazionali e ad esso abbia aderito il Regno Unito, un ostacolo al

---

[17] A tal fine la legge modifica la precedente legislazione, costituita dal *Criminal Evidence (Witness Anonimity) Act 2008*.

trasferimento di tali opere ai proprietari vittime delle spoliazioni è sovente costituito dall'inclusione delle medesime in collezioni sottoposte a vincoli particolari, finalizzati a preservarne la complessiva integrità (in quanto preclusivi del *de-accessioning* di singoli oggetti della raccolta). Lo *Holocaust (Return of Cultural Objects) Act 2009*, d'iniziativa parlamentare, abilita gli organi di gestione dei musei nazionali (*trustees*), enumerati dalla legge, ad esercitare poteri dispositivi in ordine alle opere di cui è rivendicata la restituzione.

Si correla egualmente alla dimensione internazionale, seppure con contenuto diverso, la legge – *Geneva Conventions and United Nations Personnel (Protocols) Act 2009* – con cui il Regno Unito ha provveduto alla **ratifica di accordi internazionali** (costituiti, rispettivamente, da un protocollo aggiuntivo e da un protocollo opzionale alla Convenzione di Ginevra) per la tutela del personale medico militare e dei lavoratori dei servizi umanitari. A tal fine la legge detta disposizioni di tutela dei simboli sotto cui opera il personale umanitario presente nei conflitti armati (la "croce rossa", la "mezzaluna rossa", il "cristallo rosso") ed estende la nozione di "personale delle Nazioni Unite" per includervi, appunto, il personale impegnato nelle missioni internazionali di assistenza politica, economica, umanitaria correlate alle operazioni di soccorso o di "*peacebuilding*".

3.2. La legislazione settoriale

La legislazione di rilevanza settoriale approvata nel 2009 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 qualora ad esserne inciso sia il godimento di diritti sociali che, nella tradizione degli ordinamenti continentali, hanno copertura costituzionale.

Tra le leggi di tipo settoriale, e aventi però incidenza sistematica nell'ambito dei settori disciplinati, vanno annoverati, in primo luogo, i provvedimenti approvati nel 2009 rispettivamente in materia di **sanità pubblica** e di **sicurezza e assistenza sociale.**

Finalità dello *Health Act 2009* a legge è l'attuazione, per la parte da recepire con normativa primaria, degli indirizzi di **riforma del Servizio Sanitario Nazionale** delineati dal Governo sulla base delle conclusioni di un'inchiesta svolta in materia nel 2007. Gli obiettivi della riforma, come individuati nella relazione finale dell'inchiesta presentata al Parlamento[18], sono riferiti alla complessiva efficienza del *National Health Service* (NHS) e ai livelli qualitativi delle sue prestazioni, e si correlano, soprattutto, alla centralità attribuita all'interesse del paziente all'interno del NHS e ai criteri ispiratori del relativo operare. In ragione della loro rilevanza e portata generale, queste finalità meritano – secondo gli estensori della relazione appena richiamata – di essere fissate in uno **statuto del NHS**, ossia in un documento in cui i princìpi e i valori del Servizio Sanitario Nazionale trovino formale enunciazione assieme a quella dei doveri e delle responsabilità delle sue strutture e del suo personale.

Questa "codificazione" dei princìpi basilari del NHS ha avuto luogo, una volta esperita la consueta procedura di consultazione pubblica, con la pubblicazione (il 21 gennaio 2009) della *NHS Constitution*, corredata di una guida applicativa;[19] il testo stabilisce, per la regione inglese, il quadro di riferimento dei diritti, dei doveri e delle responsabilità che legano reciprocamente il personale sanitario, i pazienti e la comunità a livello locale e nazionale. Le disposizioni di questo documento fondamentale sono formulate a guisa di princìpi ai quali il NHS deve conformarsi in ogni sua articolazione e attività; essi sono riferiti a sette aspetti essenziali e qualificanti del Servizio medesimo. Di esso si afferma, in particolare, l'accessibilità universale dei servizi sanitari, con particolare attenzione ai gruppi sociali più disagiati le cui condizioni di salute ed aspettative di vita

---

[18] L'indagine, promossa dal Dipartimento della Sanità e affidata a Lord Darzi of Dehnam, si concludeva con la relazione finale intitolata *High Quality Care For All: Next Stage Review Final Report*, pubblicata il 30 giugno 2008 (consultabile all'indirizzo di rete: (http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_085825). Ai risultati dell'indagine replicava lo *Health Committee* della Camera dei Comuni con la propria relazione del 15 dicembre 2008, dal titolo NHS *Next Stage Review* (consultabile all'indirizzo: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmhealth/53/53i.pdf).

[19] Il testo dello statuto del Servizio Sanitario Nazionale (*NHS Constitution*) della guida pubblicata a suo corredo, pubblicati l'8 marzo 2010, è consultabile all'indirizzo: http://www.nhs.uk/choiceintheNHS/Rightsandpledges/NHSConstitution/Documents/COI_NHSConstitutionWEB2010.pdf.

non siano in linea con quelle della restante popolazione; la gratuità delle prestazioni; l'eccellenza e la professionalità dei relativi servizi; la centralità da esso riservata ai bisogni e alle preferenze dei pazienti e delle loro famiglie, da considerare nelle decisioni di cura; la collaborazione con gli enti locali, i soggetti privati e le organizzazioni del terzo settore, nell'interesse del paziente e nella prospettiva di un costante miglioramento della qualità dei servizi; l'efficiente gestione finanziaria; la responsabilità pubblica e la trasparenza dell'operato. Ai princìpi suddetti si correla, nel testo della *NHS Constitution*, la serie dei **diritti riconosciuti ai pazienti** e delle **responsabilità delle strutture sanitarie**, le cui regole sono sottoposte ad una periodica revisione (almeno ogni dieci anni) in base a procedure pubbliche e con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, nonché al controllo parlamentare, esercitato attraverso l'esame del rapporto triennale sulla loro attuazione presentato dal competente *Secretary of State*.

Lo *Health Act*, richiamando *per relationem* i princìpi fondativi del NHS enunciati nella *Constitution* e conferendo ad essi valore cogente, fa obbligo di osservarli ad ogni organo o struttura componente del Servizio medesimo così come ad ogni soggetto, pubblico o privato, che ne svolga le funzioni in esecuzione di provvedimenti amministrativi o di accordi contrattuali. Al rispetto di queste prescrizioni si correla l'ulteriore obbligo, posto sui soggetti fornitori di servizi sanitari - siano essi prestati all'interno del NHS o per conto di esso – di pubblicare ogni anno un rapporto sulla qualità dei servizi prestati (*Quality Account*), in conformità a requisiti la cui definizione è demandata dalla legge alla normativa secondaria.

Con la modifica e l'integrazione della precedente legislazione in materia (costituita dal *National Health Service Act 2006*), la legge prevede, inoltre, in via sperimentale (attraverso l'adozione di un *pilot scheme*) l'erogazione di pagamenti diretti dal NHS al paziente, attribuendo a quest'ultimo la titolarità di un **conto sanitario personale** (*personal health budget*) e il diritto di esercitare la scelta circa l'impiego delle relative risorse per le cure e i trattamenti di cui ha bisogno. È rimessa alla normativa secondaria le definizione delle modalità operative del sistema, che secondo le diverse

opzioni contemplate nel documento preparatorio dedicato al tema,[20] potrà consistere in un fondo individuale accreditato presso le autorità sanitarie, o gestito da un terzo soggetto su mandato del beneficiario, oppure versato direttamente a quest'ultimo.

La legge prevede altresì la corresponsione di fondi per promuovere l'innovazione nella prestazione dei servizi sanitari (*innovation prizes*) e semplifica, d'altra parte, il quadro normativo concernente la revoca delle autorizzazioni (*de-authorization*) alle strutture sanitarie (*NHS foundation trusts*) in condizioni di dissesto finanziario e di fallimento, nonché la sospensione dalle cariche degli amministratori nei casi di conclamata inefficienza delle strutture da loro dirette o di violazione dei termini delle rispettive autorizzazioni.

Ulteriori disposizioni della legge, di contenuto eterogeneo, riguardano, tra l'altro, la **pubblicità dei prodotti da fumo**, di cui si rafforza il divieto in considerazione degli effetti negativi di tali prodotti sulla salute pubblica, e la fornitura e la distribuzione territoriale dei servizi farmaceutici ed oculistici.

Con il *Welfare Act 2009*, il legislatore ha innovato il sistema britannico della **sicurezza sociale** sotto diversi profili, tra cui quello (nella prima e più ampia parte del testo normativo) delle condizioni e dei requisiti previsti per l'erogazione di benefici economici.

In relazione a questo particolare aspetto, le premesse dell'intervento normativo, così come le motivazioni e i contenuti della riforma, possono rintracciarsi in alcuni rilevanti documenti, quali il "Libro verde" proposto nel 2008 alla consultazione pubblica dal *Department of Work and Pensions* [21] e la relazione redatta a conclusione di un'indagine affidata dallo stesso Dipartimento ad esperti indipendenti[22]. In entrambi i documenti si

---

[20] Si fa riferimento al documento pubblicato dal *Department of Health* il 28 gennaio 2009, dal titolo *Personal health budgets: first steps*, consultabile all'indirizzo di rete: http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_093842.

[21] Si tratta del "Libro verde" intitolato: *No one written off: reforming welfare to reward responsibility*, pubblicato il 10 dicembre 2008. Il testo si consulta all'indirizzo: http://www.dwp.gov.uk/policy/welfare-reform/legislation-and-key-documents/no-one-written-off/.

[22] La relazione conclusiva di questa indagine, dal titolo *Realising potential: A vision for personalised conditionality and support*, è stata redatta nel 2008 dal Prof. Paul Gregg. Il testo si consulta all'indirizzo: http://www.dwp.gov.uk/docs/realisingpotential.pdf.

prospettava un aggiornamento del *welfare* del Regno Unito, da compiere nella direzione già segnata dalle leggi di riforma introdotte dai Governi laburisti a partire dal 1997 e in coerenza con i relativi princìpi: i quali si ispirano, in sintesi, al necessario equilibrio tra diritti (sociali) e responsabilità individuali; al carattere promozionale e temporaneo, anziché assistenziale e a lungo termine, delle misure di sostegno erogate dal sistema di *welfare*; e nella penalizzazione dell'inerzia dei beneficiari rispetto alle opportunità ad essi offerte di inserirsi nel mondo del lavoro.

In linea con tale impostazione, gli obiettivi di fondo perseguiti dalla legge ora approvata sono individuati, da una parte, nel graduale superamento delle prestazioni consistenti nell'**integrazione del reddito** degli aventi diritto (*income support*), e, dall'altra, nell'affermazione – esplicitamente formulata nel "Libro verde" già richiamato – di una "*obligation to work*" sussistente in capo al beneficiario delle prestazioni pubbliche: ovvero dell'aspettativa, da parte dei servizi dello stato sociale, concernente l'impegno individuale profuso dalla persona disoccupata nella ricerca di una nuova (o della sua prima) occupazione, nonché la sua disponibilità ad accettare le offerte di lavoro che gli vengano sottoposte dai centri di assistenza a cui si è rivolta (*Jobcentre*).

Le nuove regole, pertanto, sono nel loro complesso dirette a scoraggiare la protratta inattività dei percettori dei **sussidi di disoccupazione** (*Jobseeker's Allowance*) e intendono stimolarne l'iniziativa personale nella prospettiva del loro impiego. In modifica della disciplina dettata dal *Jobseekers Act 1995*, ai beneficiari di sussidi di disoccupazione potrà dunque essere richiesto, con modalità demandate dalla legge alla normativa secondaria, di partecipare a programmi-pilota in base ai quali l'erogazione dei sussidi sarà condizionata allo svolgimento di determinate attività lavorative da parte del beneficiario ("*work for your benefit scheme*"). Finalità di questi programmi (da sperimentare inizialmente in aree geografiche limitate per valutarne l'efficacia) è quella di accrescere le opportunità di reinserimento lavorativo soprattutto di coloro che da più tempo beneficiano dei sussidi (*long term unemployed claimants*); sussidi la cui erogazione, peraltro, può essere revocata o sospesa qualora gli interessati non partecipino ai programmi suddetti senza adeguata giustificazione.

La **revisione dei criteri per l'erogazione dei benefici** è orientata, d'altra parte, alla maggiore flessibilità dei *conditionality regimes* finora applicati, ovvero dei criteri in base ai quali, in presenza di determinati presupposti e requisiti, le persone in cerca di occupazione ricevono sussidi pubblici o sono destinatarie di altre forme di sostegno economico. Ne consegue la possibilità, ammessa dalla legge, di modulare il fondamentale requisito di **accesso alle prestazioni sociali** – costituito, come si è detto, dall'attivarsi del beneficiario nella ricerca della propria occupazione - in funzione di particolari circostanze e necessità individuali, di volta in volta riferibili alla sussistenza di specifiche difficoltà di assorbimento da parte del mercato del lavoro, alle esigenze familiari del beneficiario o ad ostacoli particolari incontrati da categorie di persone in condizioni di maggiore vulnerabilità. Ciò comporta, ad esempio, che ai genitori non sposati disoccupati sia richiesta, da un lato, la partecipazione a colloqui periodici (*work focused interviews*) finalizzati ad un collocamento compatibile, per quanto possibile, con i carichi di famiglia; d'altro lato, essi possono avvalersi, su base volontaria, di programmi propedeutici al loro impiego lavorativo (si tratta del programma *New Deal Lone Parents*).

La flessibilità è il criterio al quale è ispirata anche la disciplina delle prestazioni erogate alle **persone disabili**, contenuta nella seconda parte del testo normativo. Intento del legislatore, in questo caso, è quello di consentire in maggior grado ai beneficiari la scelta e il controllo sulle prestazioni loro riservate, nel presupposto che ciò possa rendere più efficaci i servizi prestati e rafforzare l'autonomia personale dei destinatari.

Ulteriori disposizioni della legge riguardano la violazione degli obblighi di mantenimento dei figli, abilitando l'organismo preposto al controllo sull'ottemperanza di tali obblighi (la *Child Maintenance Enforcement Commission*) ad irrogare le sanzioni già previste per tale fattispecie dalla legislazione vigente.

Grande rilievo hanno avuto, nell'agenda politica e parlamentare del 2009, le iniziative adottate per fronteggiare la **crisi finanziaria** e ripristinare la **stabilità dei mercati finanziari**. A questo riguardo il legislatore, approvando il *Banking Act 2009*, ha adottato criteri di **riforma bancaria** conformi alle indicazioni formulate dalle *Tripartite Authorities*,

ossia i tre soggetti istituzionalmente preposti alla vigilanza sul credito e sui servizi finanziari – *Bank of England* (BoE), *Financial Services Authority* (FSA) e Ministro del Tesoro (*HM Treasury*) – in tre successivi documenti di consultazione presentati al Parlamento nel 2008.

Nel primo documento (del 22 gennaio 2008), dal titolo *Financial stability and depositor protection: strenghtening the frame work,*[23] si prospettavano interventi a tutela dei depositanti e misure dirette a rendere più efficiente la gestione dei rischi di liquidità da parte degli istituti creditizi, e si annunciava un rafforzamento della Banca centrale. Queste tematiche venivano riprese e sviluppate in un secondo documento (pubblicato nel luglio dello stesso anno: *Financial stability and depositor protection: further consultation*[24]), in cui venivano esaminati, tra l'altro, i profili della stabilità finanziaria e del coordinamento dei tre organi di vigilanza, al fine di limitare l'impatto delle crisi bancarie. Nel terzo (anche questo del luglio 2008: *Financial stability and depositor protection: special resolution regime*[25]), venivano infine delineate, sul modello di altri ordinamenti nazionali (tipicamente quello degli Stati Uniti) disposizioni particolari da applicare nelle procedure di insolvenza bancaria.

In linea con tali premesse, il *Banking Act* intende con le proprie previsioni sostenere la stabilità del sistema finanziario attraverso una rafforzata **tutela dei depositi** e gli aiuti pubblici alle **banche a rischio di insolvenza**, al fine di mitigare l'impatto della crisi finanziaria e di proteggere gli interessi dei consumatori. Tale scopo è perseguito mediante l'ampliamento degli strumenti disponibili alle tre Autorità di vigilanza e supervisione, e conferendo efficacia definitiva a misure precedentemente introdotte in via temporanea (con il *Banking (Special Provision) Act 2008*) per arginare gli effetti dell'insolvenza di alcuni istituti creditizi.

---

[23] Il documento, redatto congiuntamente dalle tre Autorità, è consultabile all'indirizzo: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/banking_stability_pu477.pdf.

[24] Il testo è disponibile presso il sito Internet della *Bank of England*, all'indirizzo: http://www.bankofengland.commauk/publications/other/financialstability/financialstabilitydepositorprotection080701.pdf

[25] Testo consultabile, anche in questo caso, presso il sito della *Bank of England*, all'indirizzo: http://www.bankofengland.commauk/publications/other/financialstability/financialstabilitydepositorprotection080722.pdf

Le misure previste nella legge riguardano, in modo principale: la maggiore accessibilità degli istituti creditizi al prestito della BoE; il complessivo rafforzamento del ruolo della stessa Banca centrale, affinché possa non solo emettere moneta ma esercitare più incisivi compiti in relazione anche alla liquidità dei mercati finanziari (a questo riguardo è istituito, al suo interno, un apposito *Financial Stability Committee*); il compito dell'Autorità di vigilanza sui servizi finanziari (FSA) di acquisire dati dalle banche in difficoltà e di trasmetterli, se rilevanti per il mantenimento della stabilità finanziaria, al Fondo di compensazione dei servizi finanziari (*Financial Services Compensation Scheme* – FSCC), al Tesoro e alla stessa Banca centrale, al fine di consentire l'adozione delle iniziative di competenza di tali organi; l'abilitazione delle suddette autorità ad intervenire a sostegno delle banche e dagli istituti finanziari in difficoltà, in applicazione di una specifica disciplina dell'insolvenza bancaria (*special resolution regime* - SRR), la cui applicazione, coinvolge le *Tripartite Authorities* ciascuna per un aspetto particolare (la FSA dichiara lo stato di crisi di una banca sulla base dei prescritti parametri; la BoE determina, una volta che il fallimento è stato dichiarato, la procedura da applicare tra quelle previste dallo SRR; il Tesoro interviene ogni volta che le decisioni comportino oneri per la spesa pubblica); l'adozione di un codice di condotta predisposto dal Tesoro ad integrazione delle disposizioni legislative e della normativa secondaria, allo scopo di definire i ruoli delle tre Autorità nel quadro della SRR; il rafforzamento degli accordi concernenti l'emissione di moneta da parte di banche commerciali stabilite in Scozia e nell'Irlanda del Nord; il rimborso ai depositanti da parte del FSCC (già elevato ad un limite massimo di 50.000 sterline), le cui procedure si intendono migliorare in termini di rapidità ed efficienza.

Le previsioni in tema di tutela dei depositi, in particolare, recepiscono le indicazioni contenute nel più recente di una serie di documenti elaborati dal Ministero del Tesoro nel quadro di una pubblica consultazione sulle questioni poste dalla crisi finanziaria. In tale documento, pubblicato nel novembre 2008[26], si delineano, nel loro contenuto e con riguardo alle loro

[26] Si tratta del documento intitolato *Special Resolution Regime: Safeguards for Partial Property Transfers*, consultabile all'indirizzo: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/specialresolutionregime_061108.pdf.

condizioni applicative, le diverse misure attivabili da parte delle Autorità di settore a fronte di una crisi bancaria e allo scopo di stabilizzare l'istituto in difficoltà.

In applicazione della disciplina speciale già accennata (SRR), le Autorità di vigilanza potranno dunque, selezionando le diverse opzioni previste, attivare le procedure di stabilizzazione oppure ricorrere alle procedure di insolvenza propriamente dette.

Nel primo caso, la legge contempla tre modalità di intervento (*pre-insolvency stabilization tools*): può essere consentito il mutamento dell'assetto proprietario della banca, qualora vi sia un acquirente privato (*private sector purchaser*) al quale siano trasferite le quote azionarie della banca insolvente; tale trasferimento potrà, altrimenti, aver luogo nei confronti una "banca ponte" (*bridge bank*) costituita dalla Banca centrale e da questa controllata, oppure attraverso la temporanea acquisizione delle quote azionarie da parte di soggetti pubblici (*temporary public ownership*).

Nel secondo caso, la legge delinea (nella parte seconda) una nuova procedura per l'insolvenza bancaria (*bank insolvency procedure*), diretta ad una rapida e ordinata liquidazione e alla tutela dei creditori, che altrimenti, in applicazione delle norme ordinarie, verrebbero penalizzati con effetti negativi per la fiducia del mercato e con rischi di "contagio" per l'intero sistema bancario.

Conseguentemente, le Autorità di settore sono abilitate ad esercitare con maggiore flessibilità i rispettivi poteri in materia di trasferimenti proprietari, qualora l'opzione prescelta – nell'interesse dei depositanti, dei contribuenti e della stabilità del sistema finanziario - sia quella di trasferire la parte sana di un istituto in difficoltà ad una società di nuova costituzione (pubblica o privata), e di lasciare il residuo nella società insolvente. In tale ipotesi di trasferimento parziale, per i creditori della società residua (cosiddetta *bad company*) sono previste forme di compensazione.

E' inoltre previsto, nel testo legislativo, un ampio ricorso del Governo alla normazione secondaria per disciplinare in dettaglio alcuni profili, tra cui quello degli accordi interbancari e delle operazioni di compensazione (*set-off*, *netting*) che vengono espletate in loro applicazione. Ciò, al fine di prevenire che da trasferimenti parziali della proprietà di banche insolventi possano derivare effetti pregiudizievoli per i soggetti per quali il ricorso a

tali forme di compensazione – come è prassi finanziaria diffusa – è strumento di gestione del rischio di credito e di minimizzazione dei requisiti obbligatori di capitale.

Tra gli interventi normativi in tema di **crisi finanziaria** è da menzionare, inoltre, il *Saving Gateway Accounts Act 2009*, con cui è stato introdotto uno schema, operante con il contributo di fondi pubblici e riservato all'adesione volontaria di lavoratori a basso reddito in possesso di determinati requisiti, finalizzato a promuovere l'**abitudine al risparmio** e a favorire, attraverso tali incentivi, la loro "inclusione finanziaria".

In **materia tributaria**, è da segnalare il provvedimento (*Business Rate Supplements Act 2009*) con cui il legislatore ha abilitato gli enti locali con potestà di imposizione fiscale (ad esempio, i *county councils* o la *Greater London Authority* per l'area metropolitana londinese) ad effettuare, in minima misura percentuale del reddito imponibile, un prelievo aggiuntivo sul reddito delle imprese (*non domestic ratepayers*) allo scopo di finanziare progetti finalizzati a promuovere lo sviluppo economico dell'area territoriale di riferimento.

L'aggravio sugli operatori economici conseguente all'introduzione di "**tasse di scopo**" da parte degli enti locali appare compensato – se è ammessa una considerazione complessiva delle misure adottate nel 2009 in materia di imprese e di attività economiche – dalla previsione di **aiuti per l'esportazione**. Con l'*Industry and Exports (Financial Support) Act 2009*, il legislatore ha infatti elevato la soglia finanziaria degli aiuti erogabili in applicazione dei diversi schemi vigenti[27], nel complesso finalizzati a promuovere l'internazionalizzazione delle imprese, e ha inoltre per esse agevolato, prevedendo la prestazione di garanzie da parte dello Stato, l'**accesso al credito bancario**.

La **tutela dell'ambiente** e la valorizzazione delle **fonti di energia rinnovabile** costituiscono le coordinate del *Green Energy Act 2009*. La legge, d'iniziativa parlamentare, intende semplificare la normativa vigente in materia di efficienza energetica e promuovere l'impiego delle energie rinnovabili con la duplice finalità, ambientale e sociale, di agevolare il

[27] Si tratta, principalmente, dello *Enterprise Finance Guarantee*, il *Working Capital Guarantee Scheme* e il *Capital for Enterprise Fund*.

ricorso alle risorse energetiche alternative e, nel contempo, di alleviare le difficoltà delle persone meno abbienti ad assicurare un adeguato livello di riscaldamento delle proprie abitazioni (*fuel poverty*).

In questa prospettiva il testo normativo introduce, in primo luogo, la nozione di "**energia verde**", definita come l'elettricità o il calore generati, nel limite di 5 megawatt, da fonti rinnovabili o comunque idonee a produrre bassi livelli di emissione nell'atmosfera; demanda, in secondo luogo, al Ministro competente l'avvio di una consultazione pubblica e la successiva redazione di un piano strategico per l'impiego, nella regione inglese, di tecniche di microgenerazione energetica (avvalendosi, ad esempio, di pannelli solari o fotovoltaici, di pale eoliche, di impianti a biomassa).

L'adozione di misure promozionali per lo sviluppo di energie sostenibili, e della microgenerazione in particolare, costituisce, peraltro, un obiettivo individuato dal legislatore già nel 2004 con l'approvazione dell'*Energy Act*, alle cui definizioni rimanda il provvedimento in esame. Un piano strategico per la microgenerazione[28] è stato messo a punto nel 2006 dal Governo, prevedendo – tra le altre misure - l'esenzione dei relativi impianti dall'obbligo della previe autorizzazioni urbanistiche (*permitted planning*) e l'applicazione di tariffe agevolate per la somministrazione di energia prodotta da fonti rinnovabili.

La legge del 2009 integra, con la propria definizione della "energia verde", il quadro normativo concernente le energie alternative, devolvendo alla normativa secondaria le modifiche della legislazione urbanistica (in particolare di alcune norme attuative del *Town and Country Planning Act* del 1990) necessarie a consentire l'installazione di **impianti di microgenerazione** sia nelle aree residenziali che sui fondi a destinazione agricola. Inoltre, è prevista l'estensione agli impianti di piccole dimensioni delle agevolazioni vigenti per la produzione di energie alternative (mediante il criterio della *feed-in tariff*, in base al quale le società che somministrano energia elettrica sono obbligate ad acquistare energia

[28] Il piano strategico è stato pubblicato con il titolo: *Our Energy Challenge. Power from the People. Microgeneration Strategy*; il testo può consultarsi all'indirizzo: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20081108073452/berr.gov.uk/whatwedo/energy/sources/sustainable/microgeneration/strategy/page27594.html

prodotta da fonti rinnovabili ad un prezzo determinato e per un certo numero di anni).

Completano la serie dei provvedimenti di portata settoriale (il cui contenuto potrebbe però essere ulteriormente modificato dal Governo della coalizione liberal-conservatrice insediatasi a seguito delle elezioni del maggio 2010) la legge in materia di **tutela dell'ambiente marino e delle aree costiere** (*Marine and Coastal Access Act 2009*), che ha introdotto nuovi criteri di pianificazione e di autorizzazione delle attività economiche diretti a preservare tale ambiente naturale; la legge in materia di **istruzione professionale** (*Apprenticeships, Skills, Children and Learning Act 2009*); la legge, d'iniziativa parlamentare, concernente la tempestiva sospensione o la radiazione dall'**albo degli istruttori di guida** di coloro che siano stati condannati per gravi reati (*Driving Instruction (Suspension and Exemption Powers) Act 2009*); infine la legge, derivante da raccomandazioni formulate dalla *Law Commission*, che ha innovato istituti tradizionali del **diritto successorio** consolidatisi nel *common law* (*Perpetuities and Accumulations Act 2009*).

3.3 La manutenzione normativa e la regulatory reform

Un profilo di rilevanza istituzionale, al quale per comodità espositiva è però qui dato separato risalto, è costituito dalle iniziative adottate nel Regno Unito, già a partire dai primi anni del decennio scorso, per la **semplificazione** e la **qualità normativa** e 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 risponde il *Corporation Tax Act 2009*, strumento di "manutenzione normativa" della **legislazione fiscale** in ambito societario, adottato in conformità agli obiettivi e ai criteri del più generale programma di **consolidamento legislativo** in materia tributaria noto come *Tax Law Rewrite Project.*[29] L'origine di questa iniziativa è da individuare nel rapporto presentato al Parlamento nel 1995 (dal titolo: *The Path to Tax*

[29] 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.

Simplification) in cui lo *Inland Revenue* annunciava, 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 derivino effetti novativi del contenuto delle disposizioni, o tali da menomare la precisione e l'univocità del loro significato; nella migliore articolazione dei testi normativi, dimodoché regole simili siano racchiuse in paragrafi omogenei, segnalate con titoli e rese così più facilmente ricercabili; nella scelta, infine, di nuovi formati grafici che facilitino 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.[30] 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 prevedono, in particolare, l'assegnazione dei *bills* ad un *Second Reading Committee*, ed il loro

[30] *Income Tax (Earning and Pensions) Act* del 2003; *Income Tax (Pay as you Earn) Regulations* del 2003; *Income Tax (Trading and Other Income) Act* del 2005; *Income Tax Act* del 2007.

successivo esame da parte di un *Joint Committee on Tax Law Rewrite Bills* istituito tra i due rami del Parlamento.

Un ulteriore capitolo del *Project* - primo di una annunciata serie di testi legislativi aventi a specifico oggetto la fiscalità delle imprese[31] - è costituito dalla legge in rassegna, che supera le precedenti in estensione e complessità (essendo formata da circa 1300 articoli suddivisi in 21 parti, corredati di alcuni allegati e di tavole di corrispondenza con le disposizioni legislative previgenti o di cui si dispone l'abrogazione).

I già richiamati criteri redazionali, ispirati alla chiarezza e alla facilità di comprensione delle disposizioni, trovano espressione, in primo luogo, nello stesso impianto del testo legislativo, la cui prima parte ("*Overview*") è dedicata, a guisa di preambolo, ad illustrare sinteticamente i contenuti della legge. Una volta delimitato l'ambito disciplinato, il testo legislativo passa, nelle parti seguenti, ad articolare la disciplina tributaria delle società con riferimento – tra l'altro - ai redditi imponibili, ai casi di entrate deducibili dall'imposta, al periodo fiscale, alla documentazione contabile, al regime delle esenzioni.

Il tema della **manutenzione normativa** e dell'aggiornamento delle leggi è venuto in evidenza, nell'anno di riferimento, anche con il *Law Commission Act 2009*, concernente le funzioni svolte da questo organismo. Istituito nel 1965 e composto da giuristi nominati dal *Lord Chancellor*, esso svolge compiti consultivi nei confronti del Parlamento, che si correlano – in breve - alla revisione sistematica di aree della legislazione in vigore in Inghilterra e nel Galles al fine di assicurare la chiarezza e l'attualità dei testi normativi, di armonizzare e consolidare la legislazione vigente e di raccomandare al Parlamento l'abrogazione di norme ridondanti od obsolete. La legge istitutiva dispone che la *Law Commission* formuli, attraverso il *Lord Chancellor* e previa sua approvazione, programmi di riforma sottoponendoli all'esame del Parlamento; a tale previsione si saldano le nuove disposizioni, le quali richiedono che, nella sua relazione annuale al Parlamento, lo stesso Lord Cancelliere esponga quali delle proposte della Commissione hanno ricevuto attuazione (in tutto o in parte), quali iniziative si intendono

[31] Un secondo *Corporation Tax Act* è stato approvato nel 2010.

adottare per le proposte non ancora attuate, e il motivo dell'eventuale rinuncia ad attuarle. Inoltre, è previsto che la Commissione possa stabilire, in concerto con il Lord Cancelliere, un protocollo per la propria attività in cui siano indicati i princìpi e i metodi che devono ispirarla nonché le modalità della reciproca assistenza ed informazione tra la Commissione e i Ministri della Corona.

Benché esuli dalla ricognizione della produzione legislativa dell'anno di riferimento, è forse utile dar conto in questa sede di un documento programmatico del Governo in cui si delineano indirizzi di sicuro rilievo per la **riforma della regolazione** da questo intrapresa in tempi recenti.

Si fa riferimento alle molteplici iniziative dal governo adottate, negli ultimi anni, in prospettiva di una riforma degli aspetti sostanziali e procedurali della regolazione, intesa nella sua accezione più ampia: riferita, in altri termini, non solo alla legislazione e alla normazione secondaria, ma, più in generale, anche alla produzione di norme da parte di soggetti pubblici diversi da quelli dotati di formali poteri normativi (tra cui gli organismi compresi nella eterogenea categoria delle *authorities*) o da soggetti privati (in via di autoregolazione). La **qualità della regolazione**, in tale contesto, è l'obiettivo di valutazioni che non si limitano agli aspetti di mera tecnica legislativa, ma riguardano, sia in fase preliminare che successiva, l'impatto delle misure introdotte (sotto il profilo dei costi, dei benefici attesi, degli eventuali scostamenti da obiettivi prefissati) fino a considerare, in modo complessivo ed organico, l'intero processo decisionale che conduce all'adozione di regole.

I requisiti qualitativi delle decisioni sono dunque posta al centro di valutazioni che riguardano sia l'iniziale individuazione dell'obiettivo da perseguire, sia la sua traduzione successiva in atti normativi, sia, infine, la loro applicazione concreta. Tali valutazioni si avvalgono, tra l'altro, di strumenti di previsione e di programmazione *ex-ante* degli oneri indotti sia dalle nuove norme da introdurre che dalle modifiche alla disciplina esistente (*regulatory budget*).

Da queste generali premesse deriva il *Government's Forward Regulatory Programme Forward Programme* pubblicato il 15 ottobre

2009,[32] in cui il Governo dà anticipazione dei provvedimenti normativi prossimi ad essere introdotti e che, in ragione delle materie incise, sono destinati ad avere impatto particolare sulle attività economiche e produttive. Il documento si apre con la definizione di obiettivi prioritari di politica generale, a cui si correlano gli specifici interventi individuati in seguito. L'ordine delle priorità, articolato sul duplice versante istituzionale ed economico, è riferito principalmente al **rilancio delle istituzioni democratiche**, al **superamento dell'attuale crisi economica**, alla **riforma dei servizi pubblici** e alla **modernizzazione delle infrastrutture nazionali**, nonché alle iniziative rese necessarie per far fronte ai fenomeni della globalizzazione e del cambiamento climatico.

A queste indicazioni programmatiche fanno riferimento le puntuali modifiche che il Governo intende apportare alla legislazione vigente (con la previsione di ottenere una riduzione di costi per il sistema produttivo di circa 6,5 miliardi di sterline nel quinquennio 2010-2015). Tra le misure previste (corredate nel documento da tabelle che, in forma sintetica, ne illustrano l'origine, il contenuto, l'impatto economico e il termine iniziale di efficacia, quando previsto) si segnalano quelle finalizzate a promuovere la ripresa economica assicurando la stabilità, la trasparenza e la competitività del **mercato dei servizi finanziari**; analogamente, l'economia può trarre impulso, secondo le previsioni del Governo, da una rinnovata disciplina dei **servizi della società dell'informazione** (le due materie sono oggetto, rispettivamente, del *Financial Services Act* e del *Digital Economy Act*, approvati nel 2010).

4. Sviluppi della riforma costituzionale

Benché nell'anno di riferimento non siano state approvate leggi direttamente correlate alla **riforma costituzionale** delineata dal *Constitutional Reform Act* del 2005 (di cui si è dato conto nelle precedenti edizioni di questo Rapporto), non è venuta meno l'attenzione per la materia.

---

[32] Il documento è consultabile all'indirizzo: http://www.berr.gov.uk/files/file53203.pdf.

L'**organizzazione costituzionale dello Stato** e la sfera delle **libertà del cittadino** (e delle sue responsabilità) hanno continuato a rappresentare, infatti, i principali ambiti del rinnovamento istituzionale a cui hanno fatto riferimento le iniziative adottate dagli organi di direzione politica.

L'impegno parlamentare (in un anno che potrebbe apparire di transizione tra le riforme già realizzate e le altre riforme la cui attuazione, prefigurata nella serie di documenti pubblicati dal Governo in tema di *Governance of Britain*, potrebbe ora mutare di segno a seguito del formarsi della nuova maggioranza parlamentare dopo la *general election* del 2010) si è infatti concentrato sull'esame del *Constitutional Reform and Governance Bill*, giunto all'approvazione nel 2010 prima dello scioglimento delle Camere. Affrontando i temi – tra gli altri - della pubblica amministrazione e dei suoi doveri, e dell'espansione del ruolo parlamentare nel procedimento di ratifica dei trattati internazionali, la legge costituisce un ulteriore tassello dell'evoluzione istituzionale (*Constitutional Renewal*) in atto nel Regno Unito, le cui linee di fondo possono riassumersi nel **riequilibrio dei poteri tra governo e parlamento** attraverso il maggior peso assegnato ai controlli parlamentari; nella **partecipazione dei cittadini** ai processi decisionali, affinché ne sia rinvigorita la democrazia; nella più netta definizione dei ruoli esercitati dal **governo centrale** e dagli **organi di governo regionale**; nell'espansione dei **diritti del cittadino**.

Alle libertà dell'individuo, e alla prospettata introduzione di un moderno *Bill of Rights* in cui siano enunciati i suoi **diritti e doveri fondamentali**, è dedicato il documento pubblicato dal Ministero della Giustizia nel marzo del 2009, *Rights and Responsibilities: Developing Our Constitutional Framework*[33]. Sua nota dominante è l'enfasi posta non solo sui diritti ma anche sulle responsabilità del cittadino, il cui attivo esercizio, pur non potendo condizionare il godimento dei primi, è tuttavia posto in primo piano nella nuova architettura costituzionale delineata per lo *status* di cittadinanza. A sostenere tale impostazione è la considerazione che, in

[33] http://www.justice.gov.uk/rights-responsibilities.pdf

determinati ambiti, l'assolvimento dei propri doveri da parte del singolo "sia talmente centrale per il funzionamento della nostra società da meritare un elevato *status* costituzionale, al di là del suo operare in attuazione di leggi o di codici morali individuali". Pur non prestandosi ad una mera enumerazione di imperativi di cui possa prevedersi la obbligatoria (e, si presume, giustiziabile) esecuzione, le più importanti responsabilità individuali (*key responsibilities*) potrebbero essere sinteticamente enunciate – si legge nel documento - in una carta costituzionale dei diritti, affinché sia universalmente noto e comprensibile quel che si attende da ciascun membro della società e sia rinvigorito l'obbligo di osservarle.

La codificazione di queste fondamentali responsabilità potrebbe quindi aver luogo, in via di esemplificazione, attraverso il riferimento al rispetto dovuto alla pubblica amministrazione, al Servizio Sanitario Nazionale e al suo personale; alla salvaguardia e alla promozione del benessere dei minori nelle nostre cure; nel condurre una vita nel rispetto dei limiti di sostenibilità ambientale; nel prender parte alla vita civile attraverso l'esercizio del diritto di voto e la partecipazione alle giurie popolari; nella collaborazione con le autorità di polizia impegnate nella repressione dei crimini; nel rispetto degli obblighi fiscali e nell'obbedienza alle leggi.

Passando alle iniziative rilevanti per l'organizzazione costituzionale dello Stato, per l'anno di riferimento preme segnalare l'introduzione (seppure ad opera di una fonte normativa subprimaria[34]) delle *Supreme Court Rules 2009*, ovvero delle **regole di procedura dei giudizi dinanzi alla Corte Suprema** che dal 1° ottobre 2009 ha assunto, come stabilito dalla legge istitutiva (*Constitutional Reform Act 2005*) le funzioni giurisdizionali prima esercitate dai *Law Lord*s della Camera Alta e dal *Judicial Committee* del *Privy Council*. Esse disciplinano gli istituti e le fasi del procedimento dinanzi alla Corte Suprema: dalle notifiche ai termini processuali, dalla costituzione delle parti allo svolgimento delle udienze, dall'intervento di terzi nel processo alle spese del giudizio.

---

[34] *Statutory Instrument 2009 No. 1603*, del 21 maggio 2009 (consultabile all'indirizzo:http://www.opsi.gov.uk/si/si2009/uksi_20091603_en_1#Legislation-Preamble.

La rilevanza delle *Rules* si comprende se si rammenta che, nel disegno della legge istitutiva, la *Supreme Court* viene ad assumere, come si è detto, i compiti finora assolti dai *Judicial Committees* prima incardinati rispettivamente, nella Camera dei Pari e nel Consiglio Privato della Corona. Ponendosi in continuità con le tradizioni e le sfere di giurisdizione di tali organi, la Corte quindi si connota, da un lato, come giudice di ultima istanza, in materia civile e penale, verso le Corti britanniche e rispetto alle impugnazioni di provenienza "esterna" ovvero dai Paesi del *Commonwealth*. D'altro lato, il conferimento del sindacato giurisdizionale finora esercitato dal *Judicial Committee* del *Privy Council* fa sì che la competenza della Corte riguardi l'ambito della *devolution* e della legislazione che, dal 1998 in poi, ha trasformato lo scenario dei poteri costituzionali substatali.

La possibilità del sorgere di conflitti tra il Parlamento di Westminster e le istituzioni parlamentari di Scozia (in relazione allo *Scotland Act 1998*, che ha istituito un vero e proprio Legislativo autonomo), Galles (per effetto soprattutto del *Government of Wales Act 2006*) e Irlanda del Nord, era stata contemplata già nelle leggi evolutive del 1998, le quali esplicitamente demandavano al *Judicial Committee* quella funzione arbitrale in materia di *devolution issues* che, oggi, è trasferita alla *Supreme Court of the United Kingdom*. Ciò ha spinto alcuni interpreti ad individuare nell'istituzione della Corte Suprema, pur in mancanza di una costituzione scritta nel Regno Unito (ed essendo perciò di essa preclusa l'assimilabilità al "giudice delle leggi" esistente in altri ordinamenti), il fondamento di un sistema di giustizia costituzionale introdotto nell'ordinamento britannico. Il dibattito è aperto e l'esperienza consentirà di definire meglio un modello a cui, peraltro, sono state da più parti rimproverate modalità di elaborazione non adeguate alla sua importanza.

Non può trascurarsi, tuttavia, che gli organi giurisdizionali di cui la nuova Corte ha acquisito le competenze hanno in molteplici occasioni affrontato, nella loro lunga esperienza, questioni di rilevanza *materialmente* costituzionale, concernenti i diritti di libertà (specie dopo l'introduzione, nel 1998, dello *Human Rights Act*), l'interpretazione del diritto comunitario e le relazioni tra le istituzioni britanniche e i governi territoriali.

A questo riguardo può essere utile osservare come la nuova Corte, esercitando competenze che si correlano a quelle degli altri poteri dello Stato (monarchia e parlamento), si configuri alla stregua di giurisdizione di rango costituzionale operante tra potere giudiziario e potere politico. Non sfugge, infatti, come il sindacato giurisdizionale prima esperito dal Consiglio Privato della Corona, in un momento precedente alla promulgazione, sulle leggi approvate dai Legislativi territoriali, presenti aspetti di affinità con la giurisdizione informale e astratta tipica del modello francese del *Conseil constitutionnel*. Inoltre, lo stesso organo, di cui la Corte Suprema si accinge ad assumere le competenze, esercita la propria *adjudication* su questioni connesse a conflitti tra istituzioni devolute non solo parlamentari, ma anche governative, e tra queste e le corrispondenti istituzioni dello Stato centrale; il sindacato giurisdizionale così posto in essere presenta evidenti punti di contatto con la categoria del sindacato sui conflitti di attribuzione.

5. La produzione legislativa dei Parlamenti e delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord

Si riportano di seguito, al fine di offrire un quadro per quanto possibile esauriente della produzione legislativa del Regno Unito, i dati quantitativi riferiti ai singoli organi legislativi istituiti in Scozia, nel Galles e nell'Irlanda del Nord nel contesto del processo di decentramento politico-istituzionale (*devolution*) avviato, con leggi riferite a ciascuna delle tre regioni, nel 1998[35]. In sede di valutazione di tali dati occorrerà tenere presente che gli statuti di autonomia di ciascuna regione, e conseguentemente l'ampiezza degli ambiti di competenza attribuiti dalle leggi istitutive ai rispettivi organi legislativi, si caratterizzano in modo alquanto diverso e delineano, complessivamente, un quadro "asimmetrico" dei rapporti tra lo Stato centrale e gli organi di governo locale, nonché delle fonti normative mediante le quali si esplicano i poteri di questi ultimi.

[35] Si tratta, com'è noto, dello *Scotland Act*, del *Government of Wales Act* e del *Northern Ireland Act*, tutti approvati nel 1998.

Il Parlamento Scozzese ha approvato, nell'anno di riferimento, 12 leggi e 455 *Statutory Instruments* (indici, rispettivamente, in lieve aumento per il primo tipo di atto normativo e in diminuzione per il secondo); i provvedimenti sono relativi alle materie devolute alla sua competenza, tra queste, in particolare nei settori della finanza locale, del trattamento pensionistico dei membri del Parlamento Scozzese, della tutela ambientale, della tutela delle persone disabili, dell'istruzione; un limitato numero di provvedimenti è servito a trasporre in ambito regionale e a rendervi applicabili disposizioni legislative approvate a livello centrale e concernenti i diritti delle persone.[36]

L'Assemblea Nazionale gallese ha approvato 3379 *Statutory Instruments*; tra le materie da questi disciplinate (perlopiù in attuazione della legislazione nazionale[37]) figurano l'ambiente e la sicurezza dei

---

[36] Per comodità del lettore può essere utile, con particolare riferimento all'autonomia scozzese - rispetto alle altre connotata da un più ampio novero di competenze trasferite - riportare l'indicazione sintetica dei gruppi di materie riservati, alla stregua dello *Scotland Act* del 1998, al Governo centrale:
- ordinamento giudiziario, difesa e sicurezza nazionale; conduzione della politica estera e della cooperazione internazionale; ordinamento del pubblico impiego;
- economia e finanza; ordine pubblico e tutela di diritti fondamentali; industria e commercio; energia; trasporti (in questi ambiti materiali sono attribuite alle istituzioni locali competenze soltanto residuali e ulteriormente delimitate da clausole interpretative contenute nelle leggi che hanno dato attuazione al processo di *devolution*).
- politica economica e monetaria (controllo della moneta, vigilanza sui servizi e sui mercati finanziari, repressione del riciclaggio dei profitti di attività illecite);
- repressione del terrorismo e del traffico e del consumo di stupefacenti; immigrazione, diritto d'asilo, cittadinanza, estradizione; tutela dei dati personali; legislazione elettorale; disciplina della detenzione di armi, del gioco e della scommessa, della sperimentazione su animali, della censura delle opere audiovisive e cinematografiche;
- disciplina societaria e fallimentare, tutela della concorrenza e della proprietà intellettuale, servizio postale, controlli doganali, pesca, tutela dei consumatori; disciplina della conformità tecnica e sicurezza dei prodotti e della relativa responsabilità, dei pesi e delle misure, delle telecomunicazioni, della individuazione delle aree depresse al fine di conferimenti finanziari, della tutela degli interessi economici e commerciali nazionali;
- produzione e distribuzione di energia elettrica; regime della proprietà e dello sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi e di gas naturale e delle miniere; produzione di energia nucleare; trasporti stradali, ferroviari e marittimi.

[37] L'Assemblea Nazionale del Galles ha poteri di normazione principalmente in materia di agricoltura, tutela dei beni culturali e degli edifici storici, promozione dello sviluppo economico locale, tutela ambientale, istruzione e formazione professionale, sanità, edilizia residenziale, trasporti e infrastrutture locali, turismo, servizi sociali, pubblica amministrazione locale, tutela della lingua gaelica.

prodotti alimentari, l'organizzazione sanitaria e dei servizi di assistenza, l'agricoltura, l'istruzione primaria, la pianificazione urbanistica.

Per l'Irlanda del Nord, le cui istituzioni hanno gradualmente ripreso a funzionare dopo il periodo di protratta inattività a seguito dello scioglimento intervenuto nel 2002, l'Assemblea Nazionale ha approvato 9 leggi e 429 *Statutory Rules*, in larga misura costituite da normativa di dettaglio adottata in vista dell'attuazione della legislazione nazionale.

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990 - 2009

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
Totale	1094	906	188
MEDIA	54,7	45,3	9,4

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INIZIATIVA GOVERNATIVA *di cui*:	25	35	32	33	24	53	27	30	22
Leggi relative alla manovra finanziaria (*Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act*)	5	5	4	4	6	4	4	5	4
Leggi relative alla partecipazione UE	2	1	2	1	0	1	0	2	0
Leggi di consolidamento	1	1	1	0	0	4	1	0	1
Statute Law Repeals Act	0	0	0	1	0	0	0	1	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	0	9	13	5	0	2	4	3	5
TOTALE	25	44	45	38	24	55	31	33	27

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate[38]

	2005		2006		2007		2008		2009	
	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)
Istituzionali	10	56%	28	55%	14	51%	10	35%	12	52%
Settoriali	7	39%	12	24%	8	30%	14	50%	8	35%
Microsettoriali	1	5%	6	12%	4	15%	3	11%	2	9%
Manut. Norm.	0	0%	5	9%	1	4%	1	4%	1	4%
Totale	18	100%	51	100%	27	100%	28	100%	23	100%

[38] I dati percentuali sono riferiti al totale delle leggi di interesse pubblico generale (*Public General Act*) ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio.

TABELLA 4 - Produzione legislativa della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord*

Anno	Scozia		Galles	Irlanda del Nord	
	Leggi	*Statutory Instruments*	*Statutory Instruments*	Leggi **	*Statutory Rules****
1999	1	203	3470	0	502
2000	12	453	3388	5	412
2001	15	494	4048	17	441
2002	17	570	3279	14	414
2003	19	699	3273	0	553
2004	12	565	3212	0	531
2005	16	663	3395	0	590
2006	17	616	3452	0	538
2007	19	584	3611	3	507
2008	7	448	3266	13	511
2009	12	455	3379	9	429
Totale	147	5750	37773	61	5428

* Fonte: Her Majesty's Stationery Office, sito internet: http://www.opsi.gov.uk/.

** 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*).

*** I dati sono riferiti cumulativamente alla produzione normativa locale ed a quella emanata a livello centrale dal Northern Ireland Office.

TABELLA 5 - Legislazione delegata (*Statutory Instruments*) 1990-2009

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
TOTALE	1090	67511

SPAGNA

1. Dati quantitativi

Nel 2009 sono state approvate dal Parlamento spagnolo **32 leggi**.

Si tratta di un aumento rispetto al dato del 2008, che, con 6 leggi, aveva peraltro visto il minor numero di leggi approvate dal 1990 (Tabella 1). Il dato è comparabile con il dato registrato nel precedente anno successivo alle elezioni (il 2005, con 36 leggi approvate), a sua volta anch'esso preceduto da un anno, il 2004, che aveva visto l'approvazione di sole 7 leggi.

Come noto, nel 2009 ha continuato ad operare il Governo a guida socialista diretto, come nella precedente legislatura, dal Presidente José Luis Rodríguez Zapatero. Le elezioni politiche generali, svoltesi il 9 marzo 2008, avevano infatti visto la riconferma del *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) come partito di maggioranza relativa al Congresso dei deputati, con il 43,87% dei voti e 169 seggi (5 più del 2004).

La prima legge ad essere approvata nel 2009 dalle *Cortes* è stata la Legge 1/2009, del 25 marzo, in materia di registri dello stato civile, con particolare riferimento alle persone disabili.

All'interno delle 32 leggi approvate, vi sono **3 leggi organiche** (Tabella 1), tra cui la riforma della legge organica su diritti e libertà degli stranieri e la loro integrazione sociale (Legge organica 2/2009).

Durante l'anno sono stati emanati **14 decreti-legge** (Tabella 1). Come per il 2008, la maggior parte dei decreti legge è stata approvata per fronteggiare la crisi economico-finanziaria in atto a livello internazionale (si veda anche il paragrafo "3. Principali settori di intervento legislativo").

Tutti i decreti-legge approvati dal Governo sono stati convalidati dal Parlamento nel testo originario e **4** di essi sono stati trasformati in disegni di legge, secondo un procedimento caratteristico dell'ordinamento spagnolo, al fine di potervi introdurre modifiche successive.

Nelle leggi approvate durante il 2009 è contenuta **1** delega legislativa al Governo per l'elaborazione di un testo unico delle leggi che regolano le società di capitali (Legge 3/2009); infine, non sono stati approvati **decreti legislativi**, rispetto ai 2 presenti nel 2008 (Tabella 1).

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Tra le **32 leggi** approvate nel 2009 ve ne sono **26** che derivano da disegni di legge presentati dal **Governo**, mentre le restanti **6** sono di **iniziativa parlamentare** (Tabella 2), in quanto scaturiscono da 5 proposte presentate da gruppi parlamentari al Congresso (Legge 9/2009 sul permesso di paternità, Legge 20/2009 e Legge 21/2009 sugli ordini professionali degli ingegneri informatici e degli ingegneri tecnici informatici, Legge 24/2009 sulla Commissione bicamerale per l'Unione europea e Legge 28/2009 sui farmaci e i prodotti sanitari) e da 1 proposta presentata al Senato (Legge 23/2009 sui fondi di compensazione interterritoriale).

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 26/2009) e 3 leggi derivanti da decreti legge del Governo (Legge 7/2009 con misure urgenti sulle telecomunicazioni, Legge 14/2009 sulla protezione dalla disoccupazione e Legge 27/2009 con misure urgenti sull'occupazione), le restanti **28 leggi** possono essere così classificate (Tabella 3):

- **10 leggi istituzionali;**
- **10 leggi settoriali;**
- **6 legge microsettoriali;**
- **2 leggi di manutenzione normativa.**

Tra le leggi **istituzionali** di maggiore rilievo, a parte quelle in materia di immigrazione e di giustizia, considerate nel paragrafo seguente (si veda

"3. Principali settori di intervento legislativo"), meritano di essere segnalati alcuni provvedimenti di particolare interesse.

In primo luogo vi è la **Legge 24/2009** (*Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007*), che ha modificato la Legge 8/1994, concernente la **Commissione bicamerale per l'Unione europea**, al fine di adattarla al Trattato di Lisbona del 2007, e prevedendo per la medesima Commissione ulteriori competenze: emettere, a nome del Parlamento, un'opinione motivata sulla vulnerazione del principio di sussidiarietà; sollecitare il Governo a presentare un ricorso di annullamento alla Corte di Giustizia per infrazione del principio di sussidiarietà; partecipare ai procedimenti di revisione semplificata dei Trattati; essere informata sulle richieste di adesione all'Unione europea; partecipare alle attività di Eurojust ed Europol.

Altrettanto rilievo assumono la **Legge organica 3/2009** (*Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*), di modifica della Legge organica 8/1980, sul **finanziamento delle Comunità autonome**, e la **Legge 22/2009** (*Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias*), con la quale si è regolato il **sistema di finanziamento delle Comunità autonome** di regime comune e delle Città autonome di Ceuta e Melilla. In aggiunta ai princìpi costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Comunità autonome, del coordinamento con la finanza statale e della solidarietà tra tutti i cittadini, sanciti dall'art. 156 della Costituzione e sviluppati dalla Legge organica 8/1980, la nuova legge organica ha introdotto altri due princìpi: la garanzia di un livello base equivalente nel finanziamento dei servizi pubblici fondamentali, indipendentemente dalla Comunità autonoma di residenza; la corresponsabilità delle Comunità autonome e dello Stato, in accordo con le loro competenze in materia di entrate e di spese pubbliche. La Legge 22/2009, oltre a completare e a trattare in dettaglio i punti della riforma, ha disciplinato in particolare due nuovi fondi di convergenza delle

Comunità autonome (*fondos de convergencia autonómica*), creati con risorse aggiuntive dello Stato, al fine di garantire l'uguaglianza tra i cittadini e favorire l'equilibrio economico e territoriale delle Comunità autonome.

3. Principali settori di intervento legislativo

Benché il numero delle leggi approvate nel 2009 non sia elevatissimo, è comunque possibile individuare particolari settori di intervento da parte del legislatore spagnolo.

Vi sono stati due interventi in materia di **diritto di asilo** e di **immigrazione**. La **Legge 12/2009**, del 30 ottobre (*Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*), ha regolato il **diritto di asilo** e la **protezione sussidiaria**, sostituendo la precedente legge in materia del 1984, ottemperando anche all'obbligo di uniformare la legislazione spagnola alla normativa dell'Unione europea, in particolare per ciò che riguarda il sistema europeo comune di asilo. Tale legge ha definito: il diritto d'asilo, come la protezione garantita ai cittadini non comunitari o apolidi a cui è riconosciuta la condizione di rifugiato ai sensi della legge e della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati e del relativo Protocollo; la condizione di rifugiato, come quella riconosciuta alla persona che, avendo giustificato timore di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche, appartenenza a un determinato gruppo sociale, di genere od orientamento sessuale, si trovi fuori dallo Stato di cui possiede la cittadinanza e non possa ovvero, in ragione di tale timore, non intenda chiedere la protezione di tale Stato, oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi per i motivi suddetti fuori dal Paese in cui risulta domiciliato, non possa o non voglia tornarvi. Essa ha definito inoltre la protezione sussidiaria come il diritto garantito al soggetto che, pur non avendo i requisiti per l'asilo o per la condizione di rifugiato, si trovi fuori dal Paese di origine e non possa ritornarvi in quanto teme rischi reali di danni gravi (ad esempio, pena di morte o tortura). Ulteriori disposizioni della legge sono dedicate alla protezione internazionale nei suoi diversi aspetti, tra cui l'unità familiare delle persone beneficiarie della protezione, e ai minori e alle persone

vulnerabili. La **Legge organica 2/2009**, dell'11 dicembre (*Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*), ha invece riformato la Legge organica 4/2000, relativa ai **diritti e libertà dei cittadini stranieri e alla loro integrazione sociale**. In particolare, la nuova riforma ha inteso dare seguito al Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, approvato il 16 ottobre 2008 dal Consiglio europeo dei Capi di Stato e di governo dei Paesi dell'Unione europea. Con l'occasione, il legislatore ha recepito nell'ordinamento interno una serie di direttive comunitarie in materia di immigrazione. Gli obiettivi dichiarati della riforma sono: stabilire un quadro dei diritti fondamentali e delle libertà dei cittadini stranieri in Spagna; perfezionare il sistema di canalizzazione legale e ordinata dei flussi migratori di lavoratori stranieri; aumentare l'efficacia della lotta all'immigrazione clandestina; favorire l'integrazione degli immigrati; adattare la normativa esistente alle competenze esecutive assunte dalle diverse Comunità autonome in materia di lavoro; rafforzare e istituzionalizzare il dialogo con le organizzazioni degli immigrati e con le altre associazioni interessate.

Da segnalare due interventi legislativi nel settore delle **telecomunicazioni**. La **Legge 8/2009**, del 28 agosto (*Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española*), ha modificato le modalità di finanziamento dell'ente radiotelevisivo pubblico *Corporación de Radio y Televisión Español* (RTVE), prevedendo l'eliminazione della pubblicità e delle televendite dai programmi radiotelevisivi pubblici in favore di un sistema di finanziamento basato su entrate pubbliche. Il taglio della pubblicità è però stato compensato mediante il pagamento di una percentuale sulle entrate a carico delle società di telecomunicazioni, delle emittenti private e degli operatori delle televisioni a pagamento. L'obiettivo della legge è pertanto quello di affermare l'indipendenza e la libertà della televisione pubblica sottraendola ai condizionamenti di carattere commerciale. Inoltre, in considerazione del fatto che la qualità del servizio radiotelevisivo pubblico dipende anche dalla possibilità di dare accesso al maggior numero possibile di cittadini, RTVE non può offrire contenuti a pagamento o ad accesso condizionato. Il **Decreto legge 1/2009**, del 23 febbraio, poi

trasposto nella **Legge 7/2009**, del 3 luglio (*Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones*), ha stabilito che RTVE e le altre società concessionarie del servizio pubblico di televisione digitale terrestre, di ambito statale, mettano tutti i loro canali, destinati alla trasmissione in chiaro, congiuntamente a disposizione di uno stesso distributore di servizi, o operatore di rete, via satellite. Con l'accesso alla piattaforma satellitare, infatti, è possibile realizzare una copertura complementare delle zone che restano escluse alla fine del periodo di transizione dall'analogico al digitale. Sono state inoltre previste altre misure volte a favorire la sostenibilità finanziaria delle imprese che prestano servizi televisivi.

Numerosi interventi legislativi hanno poi interessato il settore del **diritto commerciale** e dei **servizi**.

La **Legge 3/2009**, del 3 aprile (*Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles*), in materia di modificazioni strutturali delle **società commerciali**, ha recepito la direttiva 2005/56/CE, relativa alle fusioni transfrontaliere delle società di capitali, la direttiva 2006/68/CE, riguardante la costituzione delle società per azioni nonché la salvaguardia e le modificazioni del loro capitale sociale, e la direttiva 2007/63/CE, sull'obbligo di far elaborare a un esperto indipendente una relazione in occasione di una fusione o di una scissione di società per azioni. Essa ha pertanto regolamentato le modifiche strutturali delle società commerciali, consistenti nella trasformazione, fusione, scissione o trasferimento dell'intero patrimonio attivo e passivo, compreso il trasferimento del domicilio sociale da uno Stato ad un altro.

La **Legge 5/2009**, del 29 giugno (*Ley 5/2009, de 29 de junio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito y el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados*), ha invece recepito la direttiva 2007/44/CEE, apportando a sua volta modifiche alla legge 24/1988 sul **mercato dei valori**, alla legge 26/1988 sulla disciplina e le attività degli **istituti di credito** e al testo unico (decreto legislativo 6/2004) sull'ordinamento e la supervisione delle **assicurazioni private**. Poiché il

fine principale della direttiva comunitaria era quello di stabilire i criteri e i procedimenti in base ai quali valutare le partecipazioni significative, con lo scopo di assicurare la certezza giuridica e la trasparenza necessaria, la legge ha incrementato la chiarezza e l'efficacia del procedimento di valutazione del regime di tali partecipazioni.

La **Legge 11/2009**, del 26 ottobre (*Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario*), ha invece disciplinato le **società anonime quotate di investimento nel mercato immobiliare** (*Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario*: SOCIMI), nell'intento di offrire una risposta adeguata ai nuovi modelli di investimento e alle necessità del mercato, con l'obiettivo di mantenerne il dinamismo e minimizzare gli effetti negativi dei cicli economici. La legge ha stabilito il quadro normativo delle SOCIMI, che costituiscono inediti strumenti di investimento del mercato degli immobili, il cui scopo principale è quello di investire, direttamente o indirettamente, in attività immobiliari urbane destinate all'affitto e relative ad abitazioni, locali commerciali, hotel, autorimesse e uffici. La creazione di questo nuovo tipo di società richiede che siano fissati precisi requisiti da rispettare per gli investimenti patrimoniali, per i redditi derivanti da tali investimenti e per la distribuzione dei risultati; adempiendo a tali obblighi, queste nuove società possono optare per l'applicazione di un regime fiscale speciale.

La **Legge 29/2009**, del 30 dicembre (*Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios*), ha trasposto nell'ordinamento spagnolo la direttiva 2005/29/CE, relativa alle **pratiche commerciali sleali** delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno, e la direttiva 2006/114/CE, concernente la **pubblicità ingannevole e comparativa**, operando, a tale scopo, una serie di modificazioni a normative esistenti. È stata in particolare modificata la clausola generale sulle condotte commerciali contrarie alla buona fede, per cui è considerato sleale qualsiasi comportamento di un imprenditore o di un professionista nei suoi rapporti con i consumatori che risulti contrario alla diligenza professionale e che sia suscettibile di distorcere in maniera significativa il comportamento economico del

consumatore medio o del membro medio del gruppo destinatario, nel caso di una pratica commerciale rivolta a un gruppo concreto di consumatori.

La **Legge 15/2009**, dell'11 novembre (*Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías*), ha disciplinato il regime giuridico del **contratto di trasporto terrestre di merci**, sia per il trasporto su strada sia quello ferroviario, nell'intento di aggiornare il contesto normativo spagnolo in materia di contratti di trasporto ad alcune normative, quale la Legge 39/2003, del 17 novembre, sul settore ferroviario, che ha apportato una notevole liberalizzazione in materia. La legge ha aggiornato altresì il quadro normativo nazionale a quello degli accordi internazionali vigenti in materia, quali la Convenzione relativa al contratto di trasporto internazionale di merci su strada (CMR) e le Regole uniformi relative al contratto di trasporto ferroviario internazionale di merci (CIM).

Inoltre la **Legge 2/2009**, del 31 marzo (*Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito*), nell'ambito della competenza statale in materia di **protezione di consumatori e utenti**, ha inteso rinforzare le necessità di protezione dei consumatori in due ambiti, vale a dire i crediti e i prestiti ipotecari concessi da **imprese** che non sono enti creditizi e i servizi di **intermediazione del credito**. Mentre i crediti e i prestiti ipotecari concessi da enti creditizi sono sottoposti alla supervisione della Banca di Spagna e soggetti a una precisa disciplina, le medesime attività esercitate da soggetti diversi trovavano l'unica garanzia della legislazione generale in materia di tutela dei consumatori. La legge ha pertanto regolato le attività di concessione di crediti e prestiti ipotecari e le prestazioni di servizi di intermediazione finanziaria da parte di imprese diverse da quelle creditizie, stabilendo, tra l'altro, l'obbligo dell'iscrizione delle imprese in registri pubblici a tal scopo istituiti dalle Comunità autonome nell'esercizio delle loro competenze, nonché l'obbligo, da parte delle imprese, di trasparenza nell'informazione precontrattuale, tenendo a disposizione dei consumatori, gratuitamente, le condizioni generali dei contratti, anche via *web*, ed imponendo obblighi di trasparenza con riferimento ai prezzi, per cui le imprese non possono applicarli in quantità superiori a quelle che

derivano dalle tariffe corrispondenti e le commissioni richieste devono corrispondere ai servizi effettivamente prestati e alle spese sostenute. Le imprese devono inoltre avere un'assicurazione sulla responsabilità civile o un avallo bancario che coprano le responsabilità nelle quali potrebbero incorrere nei confronti dei consumatori.

Ricordiamo poi l'approvazione della **Legge 17/2009**, del 23 novembre (*Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*), con cui la Spagna ha trasposto nell'ordinamento interno la direttiva 2006/123/CE (cosiddetta "direttiva Bolkestein"), relativa ai **servizi nel mercato interno**. Il suo scopo è quello di stabilire le disposizioni generali necessarie per facilitare la libertà di stabilimento dei prestatori e la libera prestazione dei servizi, semplificando i procedimenti e incentivando il livello qualitativo dei servizi ed impedire l'introduzione di restrizioni al funzionamento dei mercati dei servizi non giustificate o proporzionate. Essa si applica ai servizi resi in cambio di una controprestazione economica ed offerti in territorio spagnolo da prestatori stabiliti in Spagna o in altro Stato dell'Unione europea. Sono esclusi i servizi non economici di interesse generale, quelli finanziari, di comunicazioni elettroniche, di trasporto, sanitari, audiovisivi, le attività che presuppongono l'esercizio della pubblica autorità, ecc.; è altresì escluso l'ambito tributario.

In conseguenza di tale normativa, il Parlamento spagnolo ha poi approvato la **Legge 25/2009**, del 22 dicembre (*Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*), che ha disposto la modifica di oltre 40 leggi in diverse materie, tra cui procedimento amministrativo, tutela dei consumatori e utenti dei servizi, servizi professionali, al fine di adattarle alla nuova disciplina dei servizi.

Nel settore della **giustizia** sono da segnalare alcuni interventi. La **Legge 4/2009**, del 15 giugno (*Ley 4/2009, de 15 de junio, de control de precursores de drogas*), ha risposto alla necessità di uniformare l'ordinamento spagnolo alla normativa internazionale ed europea in materia di "**precursori di droghe**", vale a dire quelle sostanze chimiche normalmente utilizzate in processi industriali e farmaceutici e

commercializzate in modo lecito, ma che possono avere una funzione basilare nella produzione, fabbricazione e preparazione illecita di droghe, sia di origine naturale sia di sintesi. Infatti, in tale materia vigono la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1988, nonché i regolamenti (CE) 273/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio, 111/2005, del Consiglio, e 1277/2005, della Commissione. Anche se tali regolamenti sono obbligatori e direttamente applicabili negli Stati membri dell'Unione europea, compete a ciascuno Stato determinare il regime delle sanzioni applicabili per ognuno di essi, nonché l'adozione delle misure necessarie per garantirne l'applicazione. Sono stati pertanto istituiti due registri unici sul territorio nazionale: il Registro generale degli operatori di sostanze chimiche classificate, presso il Ministero dell'interno, e il Registro degli operatori del commercio estero di sostanze chimiche classificate, presso il Ministero dell'economia e delle finanze; le licenze di attività sono pertante rilasciate dai due Ministeri citati, secondo le rispettive competenze.

Con la **Legge 13/2009**, del 3 novembre (*Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial*), è stato invece istituito il nuovo "**ufficio giudiziario**" (*Oficina judicial*), costituito dall'insieme dei mezzi di personale, materiali e tecnologici necessari al giudice nello svolgimento del proprio lavoro. Tra le novità introdotte si segnala in particolare una diversa distribuzione delle competenze tra giudici e cancellieri (*Secretarios judiciales*), cui sono attribuite precise funzioni in merito all'inizio e alla fine dei procedimenti. Il corpo dei *Secretarios judiciales* è stato pertanto configurato come un corpo superiore giuridico, con proprie competenze in materia di inizio del procedimento e dei modi di estinzione del medesimo. Per quanto concerne l'inammissibilità della domanda, il cancelliere è chiamato a decidere in via provvisoria, solo l'intervento del magistrato può decidere definitivamente sulla stessa inammissibilità. Particolari compiti sono affidati al *Secretario judicial* in materia di esecuzione, nella quale la maggior parte delle decisioni è ormai di sua competenza. In conseguenza di questa situazione, è stato riformato il sistema dei ricorsi, in modo che il magistrato possa comunque sempre venire a conoscenza di eventuali ricorsi contro le decisioni del cancelliere. Sono state inoltre rafforzate le

garanzie dell'imputato, introducendo nella legislazione la registrazione di processi, udienze e comparizioni. È stato previsto l'uso della firma elettronica riconosciuta o di altro sistema di sicurezza in tale attività di registrazione. Si è stabilito inoltre come obbligatoria la redazione degli atti mediante procedimenti informatici. Altro obiettivo della legge è l'incentivo delle "buone pratiche processuali" (*buenas prácticas procesales*), in maniera da incanalare in un unico procedimento una serie di azioni, processi e ricorsi separati, al fine di evitare la moltiplicazione di procedimenti aventi il medesimo oggetto. È stata pertanto introdotta nelle leggi processuali una nuova disciplina dell'assegnazione (*señalamiento*) dei processi, mediante un servizio centralizzato e un'agenda programmata. Viene inoltre elevata la soglia del processo monitorio a 150.000 euro, in maniera da ricomprendere una maggiore quantità di casi all'interno di un tipo di processo che si è dimostrato rapido ed efficace. Un ulteriore aspetto della nuova legge ha riguardato lo sviluppo della modernizzazione tecnologica dell'Amministrazione della giustizia, introducendo pertanto la possibilità che la pubblicità nei bollettini ufficiali sia sostituita dall'uso di mezzi telematici, informatici ed elettronici.

Ad accompagnare la nuova legislazione processuale, con la **Legge organica 1/2009** (*Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*) sono invece state apportate modifiche alla Legge organica 6/1985, relativa al **potere giudiziario**. Tra queste, si può ricordare l'introduzione del giudice monocratico in alcuni ricorsi d'appello contro i giudizi dei magistrati di primo grado. È stata inoltre modificata la cosiddetta "giurisdizione penale universale" prevista dalla legge organica del 1985. Pur essendo aumentato il numero delle fattispecie previste, è stato però precisato che sono perseguibili solo quei delitti in cui la vittima sia di nazionalità spagnola o i responsabili siano all'interno del territorio nazionale e tutti i casi in cui esista un vincolo di rilevante connessione con la Spagna. Un altro intento è stato quello di migliorare la conciliazione della vita familiare dei magistrati con quella professionale, sopprimendo pertanto il trasferimento d'ufficio in caso di nomina a *magistrado*: il magistrato

nominato può così optare tra il continuare ad operare nel posto già occupato o accettare quello che gli viene offerto, dandone comunicazione al Consiglio generale del Potere giudiziario. È stata infine prevista una specializzazione dei giudici e dei tribunali con competenza esclusiva in materia di violenza di genere, prevedendo una formazione obbligatoria su tale tematica.

Diverse misure sono state approvate in favore dell'**occupazione** e in materia di sussidi di **disoccupazione**. Tra queste rientra la **Legge 14/2009** (*Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción*): dopo la convalida parlamentare del **Decreto legge 10/2009**, del 13 agosto, con cui si regolava il **programma temporaneo di protezione dalla disoccupazione e di reinserimento lavorativo**, il Congresso dei deputati ha deliberato, secondo un procedimento tipico dell'ordinamento spagnolo, la sua trasformazione in disegno di legge, al fine di poter esaminare in maniera più approfondita il testo presentato dal Governo ed anche di apportarvi modifiche. È giunta così ad approvazione una nuova legge sul medesimo argomento destinata, come il decreto, ai soggetti che non abbiano più diritto al percepimento di sussidi di disoccupazione, in base alle normative vigenti, e che si trovino in particolari difficoltà economiche; ad essi è stata riconosciuta la somma di circa 420 euro mensili per sei mesi. I beneficiari della prestazione di disoccupazione straordinaria (*prestación por desempleo extraordinaria*) devono essere in possesso dei seguenti requisiti: età inferiore a 65 anni; reddito complessivo, personale e familiare, non superiore al 75% del Salario Minimo Interprofessionale; iscrizione alle liste di collocamento; sottoscrizione di un impegno a partecipare ad attività di formazione volte al reinserimento nel mondo del lavoro.

Inoltre è stata approvata la **Legge 27/2009**, del 30 dicembre (*Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas*): tra le diverse misure di attuazione del "Piano Spagnolo di Stimolo all'Economia e all'Occupazione" per fronteggiare la crisi economico-finanziaria internazionale, nel marzo 2009 era stato approvato il **Decreto legge 2/2009**, del 6 marzo, recante misure urgenti per il mantenimento e il

sostegno dell'**occupazione** e la **protezione dei soggetti disoccupati**. Dopo la convalida parlamentare del decreto, anche in questo caso il Congresso dei deputati ha deciso la trasformazione del decreto legge in un disegno di legge che, pur mantenendo nel frattempo in vigore il testo originario del decreto, desse la possibilità di apportare modifiche al suo contenuto. Il capitolo I della legge, "Misure per il mantenimento dell'occupazione", ha previsto due interventi: il primo volto a favorire la rimodulazione dei tempi di lavoro o, in alternativa, la sospensione dei contratti, in luogo del licenziamento *tout court* dei lavoratori, attraverso la riduzione del 50% dei contributi assicurativi di base (malattia, maternità, ecc.) versati dai datori di lavoro che adottano tale misura, purché l'imprenditore si impegni, al termine del periodo di riduzione o sospensione del lavoro, a mantenere sotto contratto il lavoratore per almeno un anno. La seconda misura ha introdotto un ulteriore elemento di flessibilità, permettendo ai lavoratori che si trovano nella condizione suddetta di svolgere altre attività economiche che consentano loro il versamento di contributi previdenziali al sistema generale della Sicurezza sociale, senza alterare la continuità della loro situazione previdenziale. Il capitolo II, "Misure di protezione delle persone disoccupate", ha previsto, a sua volta, due interventi volti a migliorare la protezione sociale dei lavoratori: il riconoscimento dei periodi di riduzione o sospensione del lavoro come validi ai fini dell'ottenimento di una prestazione di disoccupazione, quando ad essi faccia seguito l'estinzione del contratto di lavoro, o la sua sospensione per motivi economici, tecnici, organizzativi o legati alla produzione, e l'eliminazione del periodo di attesa di un mese, previsto dalla precedente normativa, per l'ottenimento del sussidio di disoccupazione, al fine di evitare periodi di mancata protezione dei lavoratori. Il capitolo III, "Misure di sostegno all'occupazione", ha previsto invece gli interventi di politica attiva del lavoro, proseguendo nel solco già tracciato dalle precedenti politiche occupazionali spagnole, avviate a partire dalla seconda metà degli anni Novanta.

Tra le altre leggi, citiamo infine la **Legge 18/2009**, del 23 novembre (*Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial*), che ha modificato la legge sul **traffico**, **circolazione dei**

veicoli a motore e **sicurezza stradale** (decreto legislativo 339/1990), intervendo in particolare su infrazioni e sanzioni e sul procedimento sanzionatorio. È stato stabilito che i conducenti guidino, oltre che con diligenza e precauzione, senza distrazione, al fine di evitare qualsiasi danno. È fatto obbligo al proprietario di un veicolo di essere sempre a conoscenza di chi faccia uso del medesimo e se tale persona abbia i titoli per poterlo condurre. È stata prevista inoltre la misura cautelare dell'immobilizzazione del veicolo in diverse ipotesi, tra cui la mancanza di autorizzazione amministrativa alla circolazione o nel caso in cui il conducente si rifiuti di sottoporsi all'alcol test, nonché per la guida senza casco. È stato istituito altresì il Registro statale delle vittime e degli incidenti stradali (*Registro Estatal de Víctimas y Accidentes de Tráfico* - REVAT), finanziato mediante le sanzioni derivanti dalle infrazioni. Esso raccoglie dati e notizie concernenti gli incidenti stradali, compresi vittime e danni materiali, in modo da poter elaborare statistiche e suggerire misure al fine di diminuire il numero degli incidenti; le entrate derivanti dalle sanzioni sono versate in un conto unico bancario utilizzato, oltre che per aiutare le vittime, per realizzare iniziative utili ad aumentare la sicurezza delle strade ed a prevenire gli incidenti.

4. L'attività legislativa regionale

Nel 2009 si sono tenute le **elezioni regionali nelle Comunità autonome della Galizia e dei Paesi Baschi**.

In Galizia il Partito popolare ha ottenuto la maggioranza relativa con circa il 46% dei voti, seguito dal Partito socialista di Galizia-PSOE e dal Blocco nazionalista gallego, mentre nei Paesi baschi il Partito nazionalista basco ha avuto la maggioranza relativa con circa il 35% dei voti, seguito dal Partito socialista e dal Partito popolare.

Anche il 2009 è trascorso senza che il Tribunale Costituzionale spagnolo si sia pronunciato in merito alla legittimità del nuovo Statuto di autonomia della Catalogna (Legge organica 6/2006), così come è rimasto fermo il processo di approvazione di nuovi statuti regionali; lo statuto della Castiglia-La Mancia è ancora in fase di stallo presso il Congresso dei

deputati, mentre quello dell'Estremadura è stato approvato dall'assemblea regionale e presentato al Congresso.

Con riguardo ai dati quantitativi sulla produzione legislativa regionale (Tabella 4), anche nell'anno 2009 si sono confermate come regioni più prolifiche la **Catalogna** e la **Navarra**, territori tradizionalmente a forte autonomia regionale, mentre vi è stata un'**ulteriore lieve diminuzione del numero complessivo delle leggi regionali** approvate durante l'anno (**179** rispetto alle 188 dell'anno precedente).

È aumentato invece il ricorso allo strumento costituito dai **decreti legge regionali** (**15** nel 2009 rispetto ai 7 del 2008), utilizzati dalle Comunità con gli statuti di autonomia riformati, dove è stata introdotta questa fonte di diritto (Andalusia, Aragona, Castiglia e Leon, Catalogna, Comunità Valenciana e Isole Baleari).

I decreti legge sono stati adottati, in alcune regioni, per approvare interventi urgenti in materia di impulso all'economia e di sostegno all'occupazione, al fine di contrastare la **crisi economica** in atto (Decreto legge 2/2009 in Aragona, Decreto legge 1/2009 nella Comunità Valenciana e Decreti legge 1/2009 e 3/2009 nelle Isole Baleari). Altre comunità hanno invece approvato, nello stesso ambito, leggi ordinarie (Legge 3/2009 in Andalusia, Legge 2/2009 in Estremadura, Legge 2/2009 a La Rijoa, Legge 4/2009 nella Comunità di Madrid, Legge forale 15/2009 in Navarra e Legge 1/2009 nei Paesi baschi).

La crisi economica ha inciso anche sulla situazione delle **casse di risparmio** (*cajas de ahorro*), portando all'adozione di provvedimenti specifici da parte di alcune Comunità (Decreto legge 2/2009 dell'Andalusia, Legge 10/2009 della Galizia e Legge 2/2009 della Comunità di Madrid).

In materia economica va segnalata inoltre la tendenza ad approvare **leggi di accompagnamento ai bilanci regionali**, contenenti diverse misure tributarie e amministrative, adottate in ben dieci Comunità (Aragona, Asturie, Cantabria, Castiglia e Leon, Catalogna, La Rijoa,

Madrid, Murcia, Navarra e Valencia), mentre a livello statale tale prassi è stata abbandonata da diversi anni.[1]

Oltre a tali versanti, con riferimento ai **principali settori di intervento legislativo** durante l'anno, vanno segnalate le disposizioni normative con le quali si è voluto recepire a livello regionale, così come è avvenuto a livello statale, la direttiva 2006/123/CE (cosiddetta "direttiva Bolkestein"), relativa ai **servizi nel mercato interno** (Decreto legge 3/2009 dell'Andalusia, Decreto legge 3/2009 della Castiglia e Leon, Legge 7/2009 della Castiglia-La Mancia, Decreto legge 1/2009 della Catalogna, Legge 7/2009 della Galizia, Legge 8/2009 delle Isole Baleari, Legge 12/2009 delle Isole Canarie, Legge 8/2009 della Comunità di Madrid e Legge 12/2009 della Murcia).

Da segnalare, infine, le diverse leggi regionali in materia di **tutela ambientale** (Legge 1/2009 della Castiglia e Leon, Leggi 6/2009 e 20/2009 della Catalogna, Legge 8/2009 della Galizia, Legge 6/2009 delle Isole Baleari e Legge 4/2009 della Murcia) e quelle relative all'**urbanistica** e al **territorio** (Leggi 3/2009 e 4/2009 dell'Aragona, Legge 2/2009 della Cantabria, Legge 3/2009 della Catalogna, Legge 7/2009 delle Isole Canarie e Legge forale 6/2009 della Navarra)[2].

---

1 L'ultima *ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social* è stata approvata dallo Stato alla fine del 2003.

2 Ulteriori approfondimenti sull'attività legislativa delle Comunità autonome spagnole si trovano nell'*Informe Comunidades Autónomas 2009*, pubblicato dall'*Instituto de Derecho Público* di Barcellona (l'indice e il testo completo dell'introduzione sono consultabili a partire dalla pagina internet http://www.idpbarcelona.net/esp/10_iccaa/2009.htm).

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2009

Anno	*Totale leggi approvate*	*Leggi organiche*	*Decreti legge emanati*	*Decreti legge trasformati in DDL*	*Deleghe legislative*	*Decreti delegati*
1990	32	1	6	1	2	3
1991	44	13	5	3	1	0
1992	50	10	6	4	0	1
1993	23	0	22	0	2	1
1994	63	20	13	4	2	2
1995	60	16	12	0	2	2
1996	19	5	17	6	0	1
1997	72	6	29	8	0	0
1998	61	11	20	3	5	0
1999	70	15	22	2	2	1
2000	23	9	10	3	0	5
2001	33	7	16	4	2	1
2002	63	10	10	1	3	1
2003	82	20	7	1	3	0
2004	7	3	11	3	0	8
2005	36	6	16	0	0	0
2006	52	8	13	1	3	0
2007	72	16	11	1	3	2
2008	6	2	10	0	0	2
2009	32	3	14	4	1	0
Totale	900	181	270	49	31	30

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%)**	**32 (84%)**
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	**32**	**28**	**4**	**2**
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	**11**	**6**	**2**	**1**
Leggi di trasformazione di decreti-legge	**16**	**7**	**4**	**3**
INIZIATIVA PARLAMENTARE	**32 (15%)**	**18 (9%)**	**21 (13%)**	**6 (16%)**
ALTRE INIZIATIVE (Regioni, popolo)	**16 (7%)**	**1 (1%)**	**6 (4%)**	**0 (0%)**
TOTALE	**220**	**192**	**167**	**38**

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate[3]

	2005		2006		2007		2008		2009	
	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)
Istituzionali	4	13,33%	14	28%	18	25%	1	25%	10	36%
Settoriali	7	23,33%	16	32%	24	34%	1	25%	10	36%
Microsettoriali	16	53,33%	15	30%	28	40%	1	25%	6	21%
Manut. Norm.	3	10%	5	10%	1	1%	1	25%	2	7%
Totale	30	99,99%	50	100%	71	100%	4	100%	28	100%

[3] 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 2005-2009

Comunità autonoma	*Leggi approvate nel 2005*	*Leggi approvate nel 2006*	*Leggi approvate nel 2007*	*Leggi approvate nel 2008*	*Leggi approvate nel 2009*	*Totali per Comunità*
Andalusia	16	12	24	3	5	60
Aragona	13	19	9	11	13	65
Asturie	7	11	4	6	6	34
Cantabria	6	19	7	9	6	47
Castiglia e León	14	16	10	18	11	69
Castiglia-La Mancia	17	10	15	10	7	59
Catalogna	22	15	18	18	26	99
Estremadura	9	10	6	6	8	39
Galizia	7	17	16	18	10	68
Isole Baleari	13	25	6	9	9	62
Isole Canarie	9	13	14	6	14	56
La Rioja	15	11	6	5	7	44
Madrid	8	4	7	3	10	32
Murcia	10	12	13	8	14	57
Navarra	21	18	18	22	17	96
Paesi Baschi	5	10	15	19	3	52
Valencia	16	11	15	17	13	72
Totali per anno	208	233	203	188	179	1011